

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA  
ATENDER LA SOLICITUD DE ALERTA DE VIOLENCIA DE  
GÉNERO CONTRA LAS MUJERES, POR DESAPARICIÓN DE  
MUJERES, EN LOS MUNICIPIOS DE CHIMALHUACÁN,  
CUAUTITLÁN IZCALLI, ECATEPEC DE MORELOS,  
IXTAPALUCA, NEZAHUALCÓYOTL, TOLUCA DE LERDO Y  
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO

AVGM/01/2018

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>1. MARCO METODOLÓGICO, NORMATIVO Y PROGRAMÁTICO</b>	<b>6</b>
1.1 Marco Metodológico	6
1.2 Marco Normativo	7
1.2.1 Internacional:	7
1.2.2 Nacional:	7
1.2.3 Estatal:	8
1.3 Marco Programático	9
1.3.1 Nacional	9
1.3.2 Estatal	9
<b>2. ANTECEDENTES</b>	<b>10</b>
2.1 Proceso de Admisión de la Solicitud de Alerta de Violencia de Género	10
2.2 Acciones para la Integración del Grupo de Trabajo	12
2.3 Acciones Preparatorias, Investigación e Integración del Informe	14
<b>3. SOLICITUD DE LA DECLARATORIA DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO</b>	<b>18</b>

<b>4. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO A SOLICITUD DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA AVGM/01/2018</b>	<b>19</b>
<b>4.1 Contenido y alcance de la información proporcionada por el gobierno del Estado de México</b>	<b>19</b>
<b>4.2 Información respecto de los delitos cometidos contra mujeres</b>	<b>21</b>
<b>4.2.1 Denuncias de desaparición, ausencias y/o no localización</b>	<b>21</b>
<b>4.2.2 Sobre el delito de trata de personas, el estado informo</b>	<b>22</b>
<b>4.2.3 Sobre el delito de secuestro relacionado con la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres</b>	<b>23</b>
<b>4.3 Información sobre la capacidad institucional y acciones del gobierno del Estado de México, para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres</b>	<b>23</b>
<b>4.4 Información sobre la capacidad institucional del Estado de México para la investigación y búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, ausentes y no localizadas</b>	<b>36</b>
<b>4.5 Mesas de Trabajo</b>	<b>36</b>
<b>5. ANÁLISIS RESPECTO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN LOS MUNICIPIOS DE CHIMALHUACÁN, CUAUTITLÁN IZCALLI, ECATEPEC DE MORELOS, IXTAPALUCA, NEZAHUALCÓYOTL, TOLUCA DE LERDO Y VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO</b>	<b>37</b>
<b>5.1. Contexto sociodemográfico de los siete municipios señalados en la solicitud de AVGM/01/2018</b>	<b>37</b>
<b>5.2 Contexto de los municipios señalados en la solicitud en materia de violencia contra las mujeres</b>	<b>42</b>
<b>5.3 Información de mujeres no localizadas y desaparecidas</b>	<b>51</b>

<b>5.4 Obligaciones del estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres</b>	<b>58</b>
<b>5.4.1 Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres</b>	<b>58</b>
<b>5.4.2 Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia</b>	<b>67</b>
<b>5.4.3 Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres</b>	<b>72</b>
<b>5.4.4 Obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres</b>	<b>74</b>
<b>5.4.5 Obligación de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres</b>	<b>76</b>
<b>5.4.6 Obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos o de violaciones a derechos humanos</b>	<b>98</b>
<b>6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b>	<b>103</b>

# **INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO CONFORMADO PARA ATENDER LA SOLICITUD DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES, POR DESAPARICIÓN<sup>1</sup> DE MUJERES, EN LOS MUNICIPIOS DE CHIMALHUACÁN, CUAUTITLÁN IZCALLI, ECATEPEC DE MORELOS, IXTAPALUCA, NEZAHUALCÓYOTL, TOLUCA DE LERDO Y VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO<sup>2</sup> (AVGM/01/2018)**

## **PRESENTACIÓN**

El presente documento constituye el informe del grupo de trabajo, el cual contiene el estudio y análisis de la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres, en específico en el tema de desaparición, en los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad del Estado de México, en cumplimiento a lo establecido en los artículos 36, 36 Bis, 37 y 38 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante Reglamento).

Cabe señalar que la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) es un mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres, establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante Ley General de Acceso), que consiste en un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida<sup>3</sup> y/o la existencia de un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres,<sup>4</sup> en un territorio

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de México, artículo 2, fracción IV, se entiende por “Desaparición: aquella situación jurídica en la que se encuentre una persona cuando no se tenga noticia sobre su paradero, no se ha localizado, ni se ha confirmado su muerte.”

<sup>2</sup> Esta solicitud de Alerta de Violencia de Género fue presentada por las organizaciones I(DH)EAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., e Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.

<sup>3</sup> Es la forma extrema de violencia contra las mujeres por el solo hecho de ser mujeres, ocasionada por la violación de sus derechos humanos, en los espacios público y privado; está integrada por las conductas de odio o rechazo hacia las mujeres, que pueden no ser sancionadas por la sociedad o por la autoridad encargada de hacerlo y puede terminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres. (Artículo 21 de la Ley de Acceso).

<sup>4</sup> Un agravio comparado se presenta cuando un ordenamiento jurídico vigente o una política pública contengan alguno de los siguientes supuestos y éstos transgredan los Derechos Humanos de las Mujeres: distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de una entidad federativa o municipio; no se proporcione el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o se genere una aplicación desigual de la ley, lesionando los derechos humanos de las mujeres y los principios de igualdad y no discriminación. (Artículo 31 del Reglamento de la Ley de Acceso).

determinado (municipio o entidad federativa); dicha violencia la pueden ejercer tanto los individuos, como la propia comunidad (artículo 22 de la Ley General de Acceso).

El objetivo fundamental de la Alerta de Violencia de género contra las mujeres es garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y/o eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que agravia sus derechos humanos (artículo 23 de la Ley General de Acceso). El trámite para la solicitud y declaratoria se describe en el Reglamento.

El grupo de trabajo reconoce la colaboración de las organizaciones solicitantes, la de las autoridades del Estado de México, así como la del personal del servicio público entrevistado, la cual ha sido imprescindible para los trabajos de la presente investigación.

De manera especial, el grupo de trabajo agradece la valiosa colaboración de los familiares que llevan a cabo de manera permanente la búsqueda de sus familiares. Reconocemos en ustedes su lucha constante e incansable y sumamos este esfuerzo al suyo, con la conciencia de que no se equipara con su labor.

## **1. MARCO METODOLÓGICO, NORMATIVO Y PROGRAMÁTICO**

### **1.1 Marco Metodológico**

En cumplimiento a la metodología definida por el grupo de trabajo para el estudio y análisis de la Solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres por desaparición de mujeres en los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad del Estado de México, este informe parte desde una visión de las obligaciones generales del Estado Mexicano en materia de derechos humanos que se encuentran en el artículo 1º, párrafo tercero de nuestra Carta Magna, en el que se establece que *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*<sup>5</sup>

Por tanto, el análisis del cumplimiento de las obligaciones específicas en la materia para las autoridades del Estado de México, considera lo establecido desde la normativa internacional contenida en los Tratados y Convenciones Internacionales, así como de las

---

<sup>5</sup> Cámara de Diputados. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf) , consultada el 6 de julio de 2018.

recomendaciones a los informes periódicos presentados por México, lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en la normatividad del ámbito federal, estatal y municipal; así como todos aquellos decretos, reglamentos, circulares, acuerdos y disposiciones que regulan el funcionamiento de sus dependencias.

Para el grupo de trabajo queda claro que la observancia y cumplimiento de dichas obligaciones habrá de examinarse en relación con los derechos humanos de las mujeres a una vida libre de violencia, a la no discriminación, a la igualdad ante la ley, a la vida, a la seguridad e integridad personal y al acceso a la justicia con el deber de la debida diligencia de las autoridades<sup>6</sup>.

## **1.2 Marco Normativo**

### **1.2.1 Internacional**

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará).
- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs México.
- Recomendaciones Generales 19, 25, 26, 27, 28 y 33 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer respecto de los informes periódicos séptimo y octavo combinados de México, CEDAW/C/MEX/CO/7-8.
- Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

### **1.2.2 Nacional**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

---

<sup>6</sup> El deber de debida diligencia con relación a la violencia de género parte de la concepción de la violencia contra la mujer como una de las formas más extremas de discriminación que nulifica el ejercicio de sus derechos. De este modo, no actuar con la debida diligencia en casos de violencia contra la mujer significa discriminar y negar su derecho a la igual protección de la ley. Véase CIDH, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros vs. Estados Unidos de América*. Informe de Fondo No. 80/11, 21 de julio de 2011, párrs. 110 y 111.

- Ley General de Víctimas.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
- Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
- Código Penal Federal.
- Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Código Civil Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Reglamento de la Ley General de Víctimas.
- Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de las Víctimas de estos Delitos.

### **1.2.3 Estatal**

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Código Civil del Estado de México.
- Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.
- Código Penal del Estado de México.
- Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México.
- Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar del Estado de México.
- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México.
- Ley de Víctimas del Estado de México.
- Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de México.
- Ley para Prevenir, Atender y Combatir el Delito de Secuestro en el Estado de México.
- Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas en el Estado de México.
- Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México.
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.
- Ley de Seguridad del Estado de México.
- Plan Estatal de Desarrollo 2017 – 2023 del Estado de México.
- Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México.
- Reglamento de la Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México.
- Reglamento de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México.
- Reglamento de la Ley de Víctimas del Estado de México.
- Reglamento de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas en el Estado de México.
- Reglamento del Sistema Estatal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de México.

### **1.3 Marco Programático**

#### **1.3.1 Nacional**

- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018.

#### **1.3.2 Estatal**

- Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se expide el Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de México, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de su empleo, cargo o comisión y los Lineamientos Generales para Propiciar su integridad a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflicto de Intereses.
- Acuerdo del Secretario de Justicia y Derechos Humanos por el que se establecen los Mecanismos para la Operación de Recursos para la Mitigación de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de México en los once municipios.
- Acuerdo No. 04/2016, por el que se crea la Unidad de Análisis y Contexto para la Investigación de Delitos Vinculados a Femicidios, Homicidios Dolosos y Desapariciones de Niñas y Mujeres de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.
- Decreto 309, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, de la Ley de Acceso

de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México y de la Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre mujeres y hombres del Estado de México, (se crea Unidades de Igualdad de Género y Erradicación de la Violencia al interior de las dependencias del Poder Ejecutivo y sus organismos auxiliares).

- Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México.
- Manual y Protocolo de Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito de Femicidio.<sup>7</sup> Convenio de colaboración que, con motivo de la prevención, investigación y combate al delito de trata de personas, que celebran la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, la Fiscalía General del Estado de Puebla, la Procuraduría General de Justicia en la Ciudad de México y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala.
- Programa de Cultura Institucional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- Mensaje “Cero Tolerancia” por parte del Gobernador Constitucional del Estado de México, emitido el 23 de noviembre de 2015, durante la Conmemoración del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en la ciudad de Toluca, Estado de México.

## **2. ANTECEDENTES**

### **2.1 Proceso de Admisión de la Solicitud de Alerta de Violencia de Género**

El 25 de junio de 2018, I(DH)EAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C. y el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C., presentaron ante la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de Violencia contra las Mujeres (SNPASEM) a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), una solicitud de Declaratoria de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) por desaparición de mujeres en los Municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad, misma que se identifica con el folio AVGM/01/2018, la cual se anexa al presente informe para su consulta, y que ha sido publicada en la página de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), donde también puede consultarse dentro del apartado Alerta de Violencia de Género, Solicitudes en Proceso.

---

<sup>7</sup> Disponible en la liga electrónica: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/abr185.pdf>

El 25 de junio de 2018, la Secretaría Ejecutiva envió a la CONAVIM la solicitud de AVGM/01/2018, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Acceso.

El 28 de junio de 2018, la CONAVIM informó a la Secretaría Ejecutiva que la solicitud AVGM/01/2018 no cumplía con lo dispuesto en el artículo 33, fracción III del Reglamento, toda vez que la documentación que se presentó en copia simple no era idónea para acreditar la personalidad con la que se promueve el mecanismo y la legal existencia de las organizaciones I(DH)EAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., e Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C., lo anterior a efecto de que se previniera a las organizaciones promoventes para subsanar la omisión señalada dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de su notificación.

El 29 de junio de 2018, la Secretaría Ejecutiva notificó a las organizaciones peticionarias: I(DH)EAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., así como al Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C., la prevención para que en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de su notificación cumplieran con los requisitos previstos en el artículo 33, fracción III del Reglamento y proporcionaran copia certificada de la documentación que acreditara su personalidad, asimismo se solicitó nombrar a un representante común y señalar la dirección de correo electrónico para realizar notificaciones.

El 16 de julio de 2018, se recibió por parte de la Secretaría Ejecutiva escrito de desahogo de prevención, presentado por las organizaciones peticionarias: I(DH)EAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., y el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C.

Con fecha 18 de julio de 2018, la CONAVIM recibió, por parte de la Secretaría Ejecutiva, el oficio de desahogo de prevención con documentos adjuntos originales, consistentes en: Testimonio de escritura de Constitución del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C., de fecha 30 de junio de 2005; Protocolización de escritura en donde se nombró a Mario Santiago Juárez como Director Ejecutivo de I(DH)EAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.; Protocolización de la Asamblea de Asociaciones del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C. de fecha 16 de abril de 2009, en donde se designa a Rocío Culebro Bahena como Presidenta de dicho Instituto.

El 19 de julio de 2018, la CONAVIM emitió el acuerdo de admisibilidad de la solicitud AVGM/01/2018 y lo remitió a la Secretaría Ejecutiva de conformidad con los artículos 33 y 35 del Reglamento.

El 23 de julio de 2018, la Secretaría Ejecutiva notificó a las solicitantes, al estado y a los integrantes del Sistema la admisión a trámite de la solicitud AVGM/01/2018.

## **2.2 Acciones para la Integración del Grupo de Trabajo**

Del 23 al 25 de julio de 2018 se publicaron en las páginas de internet de la CONAVIM y del Inmujeres las convocatorias públicas para seleccionar a las y los expertos académicos de instituciones académicas o de investigación de carácter nacional y del Estado de México para conformar el grupo de trabajo, en cumplimiento al artículo 36 del Reglamento.

Con fecha 25 de julio de 2018 el Inmujeres designó como coordinadores para el grupo de trabajo a José Luis Peña Colín, Director de Atención y Seguimiento de Alertas de Género, y a Yazmin Catalina Flores López, Subdirectora de Atención y Seguimiento de Solicitudes de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, Región Sur.

El 25 de julio de 2018, se instaló el Comité Técnico de Selección conformado por la maestra María de Jesús Suárez Tejada y la licenciada Rosa Pérez Martínez como representantes de la CONAVIM y los licenciados Gabriel González García y Pablo Guillermo Bastida González, representantes del Inmujeres, para llevar a cabo el procedimiento de selección de dos personas integrantes de instituciones académicas, de carácter local con domicilio en la entidad federativa y de dos personas de instituciones académicas de carácter nacional, de acuerdo con lo contenido en el artículo 36 del Reglamento. En esa fecha, el Comité de Selección, una vez analizado el cumplimiento de los requisitos de las convocatorias nacional y local publicadas, por parte de quienes se postularon a las mismas, de conformidad con las bases segunda, tercera inciso c y cuarta inciso g de la convocatoria nacional y la base décima de la convocatoria estatal, determinó se descartara a las mismas y determinó declarar desiertas ambas convocatorias.

En virtud de lo anterior, el 26 de julio de 2018, el Comité Técnico de Selección acordó por unanimidad publicar, por segunda ocasión, las convocatorias públicas para seleccionar a las y los expertos académicos representantes de instituciones académicas o de investigación de carácter nacional y del Estado de México para conformar el grupo de trabajo en cumplimiento con el artículo 36 del Reglamento, publicándose las mismas del 27 de julio al 2 de agosto de 2018, en las páginas de CONAVIM e Inmujeres.

El 26 de julio de 2018, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) designó a Eréndira Cruzvillegas Fuentes, Cuarta Visitadora General, a Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, Directora General del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres, a Maribel Becerril Velázquez, Directora de Observancia, y a Bertha Liliana Onofre González, Subdirectora de Seguimiento a Procedimientos de AVGM, para asistir a las reuniones del grupo de trabajo en su representación. Asimismo, en esta misma fecha, el Secretario de Justicia y Derechos Humanos del Estado de México designó a la maestra Sol Berenice Salgado Ambros, titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México, para asistir a las reuniones del grupo de trabajo, con fundamento en lo establecido en los artículos 36 Bis, 36 Ter, 36 Quater, 36 Quinquies, 36 Sexies de la Ley

de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México y de conformidad con el artículo 1 del Decreto del Ejecutivo del Estado de México por el que se crea la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México.

El 2 de agosto de 2018, el Comité Técnico de Selección verificó el cumplimiento de los requisitos establecidos en las bases Segunda, Tercera y Cuarta de ambas convocatorias por las personas que a ellas se postularon, y en virtud de dicha revisión, el Comité Técnico de Selección acordó que la postulante Geru Aparicio Aviña, académica del Instituto Nacional de Ciencias Penales, acreditó contar con los conocimientos y experiencia señalados en la convocatoria, por lo que se aprobó su incorporación como académica nacional al grupo de trabajo relacionado con la solicitud AVGM/01/2018 en el Estado de México por desaparición de mujeres, así como que la postulante Leonor Guadalupe Delgadillo Guzmán, académica de la Universidad Autónoma del Estado de México, presentó toda la documentación requerida de la convocatoria local, por lo que se aprobó su incorporación como académica estatal al grupo de trabajo.

El 3 de agosto de 2018, el Comité Técnico de Selección acordó, por unanimidad, llevar a cabo la publicación de la tercera convocatoria pública, tanto nacional como estatal, en el periodo del 6 al 11 de agosto de 2018 para incorporar a las dos personas académicas faltantes del grupo de trabajo y determino que en caso que estas terceras convocatorias resultarán desiertas, se acordó que la Secretaría Ejecutiva realizara la selección por designación directa de la o las personas académicas faltantes, considerando a las candidatas que previamente se hubiesen inscrito a las convocatorias correspondientes publicadas.

El 7 de agosto de 2018, la CONAVIM designó a la maestra María de Jesús Suárez Tejada, Directora General Adjunta de Políticas Públicas para la Prevención y Erradicación de la Violencia, para formar parte del grupo de trabajo.

El 13 de agosto de 2018, el Comité Técnico de Selección, procedió a verificar el cumplimiento de los requisitos de las terceras convocatorias públicas nacional y estatal, por parte de quienes se postularon a las mismas, acordando que la postulante Ibett Estrada Gazga, académica del Centro Universitario IUS Semper Universidad, “Centro Universitario Integral”, reunió todos los requisitos de la Convocatoria Nacional, por lo que se aprobó su incorporación como académica nacional al grupo de trabajo relacionado con la solicitud AVGM/01/2018 por desaparición de mujeres. Con relación a la convocatoria estatal, esta fue declarada desierta por el Comité Técnico de Selección, conforme a lo establecido en su base Décima, en virtud de que no existieron postulaciones para la misma.

El 14 de agosto de 2018, la Secretaría Ejecutiva retomó el análisis de los perfiles de las académicas postulantes en la segunda convocatoria estatal, atendiendo a la experiencia, investigación y participación en grupos de trabajo relacionados con temas de derechos humanos de las mujeres y violencia contra las mujeres, por lo que determinó incorporar al

grupo de trabajo a la Dra. Eva Raquel Güereca Torres de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma, quien aceptó, integrándose así la totalidad de las personas representantes del ámbito académico al grupo de trabajo, de conformidad con el artículo 36 primer párrafo del Reglamento de la Ley General de Acceso.

Asimismo, también con fecha 14 de agosto de 2018, mediante oficio, y con fundamento en los artículos 36 Bis, 36 Ter, 36 Quáter, 36 Quinquies y 36 Sexies de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México y 56, 57, 59 y 60 del Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México, se designó a la licenciada. Melissa Estefanía Vargas Camacho, Vocal Ejecutiva del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEBMyBS), como representante del Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres del Estado de México, en sustitución de la maestra Sol Berenice Salgado Ambros, titular de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México.

El 29 de agosto de 2018, se instaló el grupo de trabajo que estudió y analizó la solicitud de declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por desaparición de mujeres en los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad, del Estado de México.

### **2.3 Acciones Preparatorias, Investigación e Integración del Informe**

Tomando en consideración la relevancia de la situación señalada respecto a los Derechos Humanos de las Mujeres en los siete municipios a los que se refiere la solicitud de AVGM/01/2018, el 3 de agosto se acordó la pertinencia de realizar acciones preparatorias en tanto se integraba de manera total el grupo de trabajo, con el ánimo de optimizar tiempos para la investigación.

Estas reuniones preparatorias tuvieron lugar el 3, 7, 17, 21 y 27 de agosto de 2018 coadyuvando a la elaboración de propuestas de lineamientos, metodología, elaboración del plan de trabajo (cronograma de actividades), que regiría el funcionamiento del grupo de trabajo; asimismo, se realizó la propuesta de los instrumentos de investigación aplicables a las autoridades del estado, a familiares de personas desaparecidas, activistas y representantes de colectivos, mismas que se pusieron a consideración del grupo de trabajo una vez que éste estuvo instalado.

Es relevante para el grupo de trabajo puntualizar que las acciones preparatorias realizadas en la etapa previa a la instalación del grupo de trabajo fueron de vital importancia para el desarrollo de los trabajos propiamente realizados en la etapa de investigación una vez que el grupo de trabajo fue instalado.

El 29 de agosto de 2018, durante la sesión de instalación del grupo de trabajo que estudió y analizó la solicitud de AVGM/01/2018 por desaparición de mujeres, se aprobaron los lineamientos para el estudio y análisis de la solicitud en comento, así como la metodología y el cronograma de actividades para la elaboración del presente informe.

El 4 de septiembre de 2018, de acuerdo con los lineamientos y metodología aprobados en su sesión de instalación, el grupo de trabajo realizó una reunión con los peticionarios de la solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Desaparición de Mujeres en los municipios anteriormente señalados, a la cual asistieron por parte de I(DH)EAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., el doctor Juan Carlos Gutiérrez, así como las licenciadas Ana Laura Velázquez Moreno y Silvia Chico Rinckoar, y por parte del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., asistió la licenciada Ximena Ugarte Trangay, el objetivo de esta reunión fue propiciar el diálogo entre el grupo de trabajo y los peticionarios de la solicitud de AVGM/01/2018, para tocar temas respecto a la problemática que se observa en la desaparición de mujeres, en dicha sesión se realizó una presentación sobre el contenido del informe que los peticionarios anexaron a la solicitud, se formularon comentarios por parte de los asistentes y se plantearon los propósitos de las siguientes reuniones con los peticionarios y los colectivos de familiares de desaparecidos.

El 6 de septiembre de 2018, a solicitud de I(DH)EAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., y del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., se llevó a cabo una nueva reunión entre integrantes de estas organizaciones peticionarias y el grupo de trabajo, cuyo objetivo fue el análisis de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, misma que fue expuesta ante al grupo de trabajo por el doctor Juan Carlos Gutiérrez, asimismo se abordaron aspectos referentes a la Comisión Ejecutiva Nacional y Estatal de Atención a Víctimas, así como del Sistema Nacional de Búsqueda. Por su parte la licenciada Silvia Chico Rinckoar, expuso aspectos del Protocolo Homologado de Investigación, el modelo de investigación, análisis dogmático de los delitos de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares, debida diligencia, plan de investigación y objetivos.

El 6 de septiembre de 2018, al concluir la exposición de las organizaciones peticionarias, el grupo de trabajo recibió a los especialistas invitados a propuesta de doctora Ibett Estrada Gazga, los doctores: Yadira Yetzabel Reyna Hernández, Emmanuel Santos Narvárez y Mariana Castilla Calderas con el objetivo principal de que profundizaran en temas vinculados con el enfoque integral de atención psicosocial y métodos y alcances de antropología forense, para que el grupo de trabajo contara con más elementos para realizar su trabajo de investigación y análisis de la solicitud de AVGM/01/2018.

El 10, 11 y 14 de septiembre de 2018 el grupo de trabajo llevó a cabo 30 visitas in situ en los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad, del Estado de México, con la finalidad de entrevistar a diversas autoridades encargadas de la prevención, atención, investigación y sanción de la desaparición de mujeres en dichos municipios.

Las entrevistas se realizaron durante las visitas in situ a personal del servicio público de las siguientes dependencias, conforme a la calendarización que se muestra en el Cuadro 1:

- Las Células de Búsqueda Municipales.
- Los módulos del Programa para la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas, No Localizadas, Ausentes y Extraviadas (ODISEA).
- Los Ministerios Públicos de la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares de cada Municipio.
- Las Unidades de Atención Inmediata y Primer Contacto, de la Agencia del Ministerio Público especializada en Violencia Familiar, Sexual y de Género (AMPEVFSyG).

<b>Cuadro 1. Visitas <i>in Situ</i> Realizadas</b>		
<b>Municipio</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Fecha</b>
Nezahualcóyotl	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Célula de Búsqueda Municipal.</li> <li>• Módulo ODISEA.</li> </ul>	10 de septiembre de 2018
Chimalhuacán	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Célula de Búsqueda Municipal.</li> <li>• Módulo ODISEA.</li> <li>• Ministerio Público.</li> <li>• Unidad de Atención Inmediata y Primer Contacto, que atiende también los casos del municipio de Nezahualcóyotl.</li> </ul>	10 de septiembre de 2018
Ixtapaluca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Célula de Búsqueda Municipal.</li> <li>• Ministerio Público.</li> <li>• Unidad de Atención Inmediata y Primer Contacto.</li> </ul>	10 de septiembre de 2018
Valle de Chalco Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Célula de Búsqueda Municipal.</li> <li>• Módulo ODISEA.</li> <li>• Ministerio Público.</li> <li>• Unidad de Atención Inmediata y Primer Contacto.</li> </ul>	10 de septiembre de 2018
Ecatepec de Morelos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Célula de Búsqueda Municipal.</li> <li>• Módulo ODISEA.</li> <li>• Ministerio Público.</li> <li>• Unidad de Atención Inmediata y Primer Contacto.</li> </ul>	10 de septiembre de 2018

<b>Cuadro 1. Visitas <i>in Situ</i> Realizadas</b>		
<b>Municipio</b>	<b>Dependencia</b>	<b>Fecha</b>
Toluca de Lerdo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México (CBPEM).</li> <li>• Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México (CEAVEM).</li> <li>• Unidad de Análisis y Contexto.</li> <li>• Célula de Búsqueda Municipal.</li> <li>• Módulo ODISEA.</li> <li>• Ministerio Público.</li> <li>• Unidad de Atención Inmediata y Primer Contacto.</li> </ul>	11 de septiembre de 2018
Cuautitlán Izcalli	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Célula de Búsqueda Municipal.</li> <li>• Módulo ODISEA.</li> <li>• Ministerio Público.</li> <li>• Unidad de Atención Inmediata y Primer Contacto.</li> <li>• Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición cometida por Particulares. (ubicada en Cuautitlán de Romero Rubio).</li> </ul>	14 de septiembre de 2018

El día 17 de septiembre de 2018, el grupo de trabajo se reunió con el propósito de definir los principios a seguir como parte de la metodología para entrevistar a familiares de víctimas, activistas y representantes de colectivos, y posteriormente realizar en tres grupos de escucha, las entrevistas mencionadas. Cabe indicar que por solicitud de las víctimas, la Comisionada Nacional recibió el 26 de septiembre de 2018 a un grupo de 15 personas: familiares de víctimas, activistas y representantes de colectivos, mismas que participaron previamente en la sesión de entrevistas del 17 de septiembre de 2018 con el grupo de trabajo.

El 18 y 19 de septiembre del 2018, el grupo de trabajo participó en dos reuniones con las autoridades del ámbito estatal, a fin de plantear cuestionamientos para aclarar y complementar la información que el estado proporcionó previamente en respuesta al cuestionario que el grupo de trabajo les envió el 31 de agosto de 2018, a través del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Estado de México.

El 21 y 26 de septiembre de 2018 el grupo de trabajo se reunió para homologar la información obtenida en las visitas *in situ*, derivada de los cuestionarios que se realizaron a diversas personas servidoras públicas; así como la coordinación para la integración del informe.

Finalmente el 28 de septiembre de 2018, el grupo de trabajo se declaró en sesión permanente para el análisis de insumos, la integración y revisión del presente informe que

contiene las conclusiones y propuestas emitidas por este con motivo de la solicitud de AVGM/01/2018 por desaparición de mujeres, en los siete municipios anteriormente mencionados.

### **3. SOLICITUD DE LA DECLARATORIA DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO<sup>8</sup>**

Las organizaciones solicitantes de la AVGM/01/2018, fundaron su petición en la información sobre el contexto de violencia y vulnerabilidad de las mujeres que habitan en el Estado de México, así como de las desapariciones de mujeres que se han presentado en los municipios señalados.

La solicitud, que se adjunta como Anexo 1 de este documento, pone énfasis en que, si bien existe una alerta declarada para el Estado de México en el año 2015, las medidas no han sido implementadas de forma adecuada y, por el contrario, la violencia contra las mujeres ha aumentado. Adicionalmente, indican que en la Declaratoria de 2015, no se tiene contemplada la desaparición de niñas y mujeres en el territorio; a todo ello, se suman elementos como la impunidad, violencia institucional, revictimización, criminalización, políticas públicas insuficientes para la atención y prevención de los casos. El diagnóstico que acompaña la solicitud resaltó que el fenómeno de desaparición por condición de género ha sido un elemento que ha carecido de análisis y de estrategias específicas para su erradicación.

El diagnóstico presentado por las solicitantes señala que el Estado de México es la entidad con el mayor número de casos de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en todo el país con un total de 1,790 casos oficialmente registrados, lo que representa un número alarmante comparado con las cifras nacionales, ya que las desapariciones en el Estado de México son casi dos veces superiores a las presentadas por cualquier otra entidad federativa. El 11% de las desapariciones que se han reportado en el país hasta enero de 2018 corresponden al Estado de México, donde se reporta un total de 3,861 casos, siendo el 46% de las desaparecidas, mujeres, niñas y adolescentes. El análisis de datos entregado en la solicitud señala que 7 son los municipios de mayor incidencia: Toluca de Lerdo, Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Ixtapaluca y Valle de Chalco Solidaridad.

La solicitud señala que las cifras de mujeres, niñas y adolescentes desaparecidas puede ser mayor debido a que muchos de los casos de desaparición no suelen ser reportados por

---

<sup>8</sup> Como se mencionó anteriormente, la solicitud íntegra presentada por las organizaciones peticionarias, puede consultarse en línea en la página web de la CONAVIM, en el apartado Alertas de Violencia de Género, sección Solicitudes en Proceso.

diversas razones, entre las cuales se encuentran: temor a sufrir represalias, amenazas e intimidaciones por parte de las autoridades, pertenencia a familias de escasos recursos y el no recibir información sobre sus derechos como víctimas. A esto se suma, como lo señala la solicitud, que el delito de desaparición forzada no está contemplado en el Código Penal del Estado, por lo que algunos casos pudieron haber sido abordados como secuestro o privación de la libertad.

La solicitud señala que los funcionarios tienen poca capacitación en el tema de mujeres desaparecidas y en el de desaparición forzada, y que a las víctimas de desaparición se les clasifica como personas extraviadas, ausentes o no localizadas. La distribución por rangos de edad señala que la mayoría de los casos de mujeres desaparecidas se ubica entre los 15 y 17 años, lo que representa el 31% del total de casos reportados, seguido por el rango de los 10 a los 14 años con el 16% del total de casos reportados por desaparición; el diagnóstico señala que los casos de menores desaparecidas pueden estar ligados con la trata de personas. En ese sentido, la solicitud señala que existen pocas cifras e investigaciones que dimensionen el fenómeno de la desaparición de niñas y adolescentes asociado con trata de personas.

El diagnóstico presentado en la solicitud de AVGM emite recomendaciones en todos los niveles que componen al gobierno, entre los que se encuentra: el gobernador del estado, al cual se le pide que reconozca públicamente la problemática de la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres, así como llevar a cabo las acciones necesarias para atender dicha problemática (organización de mesas de trabajo, recolección de información necesaria para llevar de forma correcta los procesos de búsqueda, entre otras acciones); a titulares de la Fiscalía General del Estado de México, a los Diputados del Congreso del Estado, a los Agentes del Ministerio Público, a la Titular de la CEAVEM, entre otro personal del servicio público, e Instituciones que conforman el gobierno del Estado de México.

#### **4. INFORMACIÓN PRESENTADA POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO A SOLICITUD DEL GRUPO DE TRABAJO DE LA AVGM/01/2018**

##### **4.1 Contenido y alcance de la información proporcionada por el gobierno del Estado de México**

Para el desarrollo de esta investigación, se solicitó información al estado a través de un cuestionario, una solicitud directa de datos y en las reuniones con las autoridades celebradas los días 18 y 19 de septiembre. A lo largo de la indagación se observaron variaciones en los datos que otorga el estado en relación con el número de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas; en delitos cometidos contra las mujeres, así como en el contexto de violencia en la entidad y en los municipios de la solicitud de

AVGM/01/2018. Se optó por incluir los datos más recientes ofrecidos por el estado en lo que concierne a la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres; así como delitos cometidos contra ellas. En el Anexo 2 se encuentran los cuestionarios y las solicitudes realizadas.

De la información proporcionada por el gobierno del Estado de México, entregada a la CONAVIM, se resaltan los siguientes datos referidos a los siete municipios de la entidad para los cuales se solicitó la declaratoria de alerta de violencia de género por desaparición de mujeres.

En Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad, habitan más de 5 millones de personas, de las cuales 2 millones 939 mil 978 son mujeres<sup>9</sup>. Ecatepec de Morelos es el municipio con mayor número de mujeres, seguido de Nezahualcóyotl, y Toluca de Lerdo.

<b>Tabla 1. Número de mujeres que habitan en los municipios señalados en la solicitud de alerta de violencia de género.</b>			
<b>Municipio</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>
Ecatepec de Morelos	<b>863,201</b>	814,477	1,677,678
Nezahualcóyotl	542,519	497,348	1,039,867
Toluca de Lerdo	455,009	418,527	873,536
Chimalhuacán	348,045	331,766	679,811
Cuautitlán Izcalli	274,001	257,040	531,041
Ixtapaluca	252,840	242,723	495,563
Valle de Chalco Solidaridad	204,363	191,794	396,157
<b>Total</b>	<b>2,939,978</b>	<b>2,753,675</b>	<b>5,693,653</b>

Fuente: INEGI, 2015.

Sobre las características de la población femenina en cada municipio, el estado informó que en Ecatepec de Morelos, las mujeres con edades de 15 a 44 años representan el 48% del total de las mujeres en el municipio. En el municipio de Nezahualcóyotl 43.9% predomina el mismo grupo de edad, de 15 a 44 años de edad. En Ixtapaluca 52.6% de

<sup>9</sup> INEGI. 2015. *Encuesta Intercensal*. México.

mujeres se encuentran entre los 0 a 29 años de edad siendo este municipio el que tiene el mayor porcentaje de mujeres jóvenes de los siete estudiados. Por su parte en el municipio de Chimalhuacán hay dos grupos de edad muy marcados: las niñas menores de 14 años de edad que representan el 53.7% y las mujeres de 60 a 74 años que representan el 15.6%. En Cuautitlán Izcalli, el grupo de edad predominante son las niñas de cero a 14 años de edad que representan el 59.2%. En Toluca de Lerdo predomina el grupo etario de cero a 14 años que representa el 61.1% del total de la población femenina.<sup>10</sup>

## 4.2 Información respecto de los delitos cometidos contra mujeres

### 4.2.1 Denuncias de desaparición, ausencias y/o no localización

El estado presentó la siguiente información:

<b>Tabla 2. Total de denuncias por desaparición, ausencias y/o no localización de niñas, adolescentes y mujeres, de 2012 al 31 de agosto de 2018.</b>			
<b>Municipio</b>	<b>Total de Reportes</b>	<b>Total Localizadas</b>	<b>Pendientes por Localizar</b>
Chimalhuacán	488	357	127
Cuautitlán Izcalli	353	276	66
Ecatepec de Morelos	1120	841	266
Ixtapaluca	412	318	87
Nezahualcóyotl	933	708	221
Toluca de Lerdo	1444	1226	210
Valle de Chalco Solidaridad	358	256	96
<b>Total</b>	<b>5108</b>	<b>3982</b>	<b>1073</b>

Del total de registros de denuncias por desaparición de niñas, adolescentes y mujeres en los municipios en comento, se han recuperado a 3,982 de ellas en el periodo del 2012 al 31 de agosto del 2018, quedando pendientes de localizar 1,073. El estado explicó que todas las carpetas se encuentran activas hasta la localización, por ende, las carpetas en casos de personas desaparecidas no pueden ser archivadas o reservadas.

El estado presentó las siguientes estadísticas de delitos cometidos contra mujeres, en los municipios relacionados con la solicitud de AVGM/01/2018.

<sup>10</sup> Ibid.

#### 4.2.2 Sobre el delito de trata de personas

Con relación al delito de trata, el estado informó que se han iniciado por año las siguientes carpetas de investigación:

<b>Tabla 3. Carpetas de investigación iniciadas, en las cuales las víctimas del delito de trata sean niñas, adolescentes y mujeres</b>							
<b>Municipio</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Toluca de Lerdo	1	3	11	7	8	5	8
Ecatepec de Morelos	0	0	2	5	3	3	1
Nezahualcóyotl	0	0	1	1	1	5	0
Cuautitlán Izcalli	0	0	0	0	1	1	2
Chimalhuacán	0	0	0	0	1	2	0
Ixtapaluca	0	0	0	1	0	1	0
Valle de Chalco Solidaridad	0	0	1	0	0	2	0
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>11</b>

De dichas carpetas, en las que se tiene identificadas a la persona o personas victimarias, son las siguientes:

<b>Tabla 4. Carpetas de investigación iniciadas, en los casos de niñas, adolescentes y mujeres, en las cuales se identificó a la persona victimaria o victimarias del delito de trata,</b>							
<b>Municipio</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Toluca de Lerdo	1	2	7	4	4	2	2
Ecatepec de Morelos	0	1	1	2	2	0	1
Nezahualcóyotl	0	0	1	0	1	5	0
Cuautitlán Izcalli	0	0	0	1	0	1	0
Chimalhuacán	0	0	0	0	0	1	0
Ixtapaluca	0	0	0	0	0	0	0
Valle de Chalco Solidaridad	0	0	0	0	0	1	0
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>3</b>

#### 4.2.3 Sobre el delito de secuestro relacionado con la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres

De acuerdo con la información proporcionada por el estado, en el periodo de 2012 a 2018, el municipio de Ecatepec de Morelos tuvo mayor número de denuncias por el delito de secuestro relacionado con la desaparición de mujeres con 52 casos, seguido por Chimalhuacán con 32, Nezahualcóyotl con 29, Toluca de Lerdo con 27; por otra parte Cuautitlán Izcalli, Ixtapaluca y Valle de Chalco Solidaridad son los de menor número de casos.

<b>Tabla 5. Denuncias por el delito de secuestro a mujeres en municipios del Estado de México de 2012 a 2018 desagregado por edades</b>							
Edad/Municipio	Toluca de Lerdo	Ecatepec de Morelos	Nezahualcóyotl	Cuautitlán Izcalli	Chimalhuacán	Ixtapaluca	Valle de Chalco Solidaridad
<b>0-11 años</b>	3	0	3	2	6	0	0
<b>12 a 17 años</b>	4	4	3	4	3	2	0
<b>18 años en adelante</b>	21	39	23	7	23	7	5
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>43</b>	<b>29</b>	<b>13</b>	<b>32</b>	<b>9</b>	<b>5</b>

#### 4.3 Información sobre la capacidad institucional y acciones del gobierno del Estado de México, para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres

La información del estado no da evidencia del diseño e implementación de una política pública integral para atender la desaparición de niñas, mujeres y adolescentes en el Estado de México; informó que a la fecha cuenta con la siguiente capacidad institucional para prevenir, atender y erradicar la desaparición, ausencia y/o no localización de niñas, adolescentes y mujeres:

- Fiscalía General de Justicia del Estado de México (FGJEM);
- Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género;
- Fiscalía Especializada en Trata de Personas (FETP);
- Fiscalía Especializada de Femicidios (de la Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género);
- Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares (de la Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género);
- Dirección General de Planeación y Evaluación de la Fiscalía General (Dirección General de Información, Planeación, Programación y Evaluación de la FGJEM);

- Coordinación General de Combate al Secuestro;
- Secretaría de Seguridad;
- Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México (CBPEM);
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México (CEAVEM);
- Coordinación General de Servicios Periciales de la FGJEM;
- Coordinación General de la Policía de Investigación;
- Centro de Prevención del Delito del Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad;
- Secretaría de Educación;
- Secretaría de Justicia y Derechos Humanos;
- Unidad de Análisis de Contexto de la Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género;
- Dirección General de Prevención y Reinserción Social;
- Sistema Estatal de Seguridad Pública;
- Direcciones de Seguridad Pública Municipales;
- Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMBS).

Con relación a la CBPEM, se creó el 17 de abril de 2018, por Decreto del Ejecutivo Estatal a fin de dar cumplimiento a lo plasmado por la *Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*. A la fecha cuenta con la titular designada, y se encuentra en etapa de construcción de sus áreas para operar.

La Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares adscrita a la Fiscalía General del Estado, a la fecha cuenta con 115 personas servidoras públicas distribuidas de la siguiente forma:

<b>Tabla 6. Personal adscrito a la Fiscalía Especializada para la Investigación en Materia de Desaparición Forzada y la Desaparición Cometida por Particulares. Datos de agosto 2018</b>	
<b>Plaza</b>	<b>Número de servidores públicos</b>
Fiscal Especializado	1
Administrativo	12
Agente del Ministerio Público	29
Agente Investigador	56
Antropólogo	2
Chofer	2
Escolta	2
Secretaria Particular	1
Trabajador Social	10
<b>Total</b>	<b>115</b>

El estado abundó que la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición cometida por Particulares, se auxilia de las diferentes sedes u oficinas de la Fiscalía que se encuentran en otros Municipios; así como de los Módulos ODISEA.

La Agencia Especializada de Niñas, Niños y Adolescentes actualmente cuenta con 33 servidores con perfiles de psicología, 18 de trabajo social y 88 asesores jurídicos para brindar una atención multidisciplinaria e integral, los cuales están organizados y algunos focalizados en la atención de las personas ofendidas de desaparición, ausencia y/o no localización de niñas, niños y adolescentes.

Por otra parte, sobre la capacidad institucional y la capacitación de los cuerpos de Policías Especializados en Materia de Búsqueda de Niñas, Adolescentes y Mujeres Desaparecidas, Ausentes o no Localizadas, el estado informó que cada uno de los municipios señalados en la solicitud cuenta con su propia *célula de búsqueda de personas desaparecidas*.

<b>Tabla 7. Integrantes por Célula de Búsqueda de Personas Desaparecidas</b>	
<b>Municipio</b>	<b>Número de elementos</b>
Toluca de Lerdo	5
Ecatepec de Morelos	16
Nezahualcóyotl	5
Cuautitlán Izcalli	40
Chimalhuacán	7
Ixtapaluca	4
Valle de Chalco Solidaridad	7
<b>Total</b>	<b>84</b>

Asimismo, informó que ha brindado capacitación a las y los integrantes de las Células de Búsqueda, funcionarios federales, estatales y municipales sobre los siguientes temas:

“Mujeres y niñas desaparecidas: prevención y atención”, impartido por la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición Cometida por Particulares, en el cual se abordaron los siguientes contenidos:

- 1.1. Delitos vinculados a la violencia de género y su relación con la desaparición de niñas y mujeres
- 1.2. Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso González y otras, Caso Radilla y Caso Iguala)
- 1.3. Antecedentes e intervención del estado en la búsqueda de personas desaparecidas (Programas Odisea, Alerta Amber, Protocolo Alba y Protocolo Homologado para la

Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada)

#### 1.4. Actuación policial en el caso de mujeres y niñas desaparecidas

En particular sobre las acciones de prevención de desaparición, ausencia y/o no localización de niñas, adolescentes y/o mujeres, el estado informó que la FGJEM realizó las siguientes acciones:

Difusión:

- Se crearon diversos folletos relacionados con temas de mujeres, niñas y niños desaparecidos: Alerta Amber, Odisea, prevención de la desaparición de menores de edad, cartel informativo que anuncia que no es necesario esperar 72 horas, ni ningún otro término para reportar una desaparición.
- Se elaboró una cartilla para guardar huellas digitales y cabellos de niñas y niños, así como información para prevenir su desaparición.
- Se diseñó un Twitter y un Facebook para la difusión de la Alerta Amber en las redes sociales.
- Se formalizó la coordinación con TV Mexiquense para la difusión de las cédulas Odisea y la Alerta Amber en sus transmisiones.
- Se puso en marcha la página de internet a la que se accede mediante la liga: <http://www.fiscaliadesaparecidosedomex.org.mx>, en la cual proporciona información sobre el Protocolo Alba, Odisea, información sobre las personas que se encuentran desaparecidas, células de búsqueda de personas desaparecidas.

Como parte de las acciones de atención a los reportes de personas no localizadas, desaparecidas o ausentes, el estado informó lo siguiente:

- Se coordinó la implementación de las Células de Búsqueda de Personas Desaparecidas en los 11 municipios con Alerta de Género declarada.
- Se creó la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición cometida por Particulares, en el marco de la legislación general de la materia.
- Se crearon cuatro agencias del Ministerio Público de dicha Fiscalía con turnos que atienden a las familias de las víctimas las 24 horas, los 365 días del año, en los municipios de mayor incidencia de reportes: Ecatepec de Morelos, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y Naucalpan.
- Se implementó un Módulo Odisea de 24 horas, que genera las cédulas, tanto de la Alerta Odisea como la Alerta Amber en todo el Estado de México, las 24 horas del día, los 365 días del año.
- Se estableció una célula de la Coordinación de Investigación y Análisis de la Fiscalía General, que atiende de forma inmediata las solicitudes del MP de la

Fiscalía de Desaparición Forzada, la cual analiza números celulares, otorga geolocalizaciones, redes sociales y otros datos básicos para la localización de personas.

- Se generó un enlace con el C5 de la Secretaría de Seguridad para la obtención expedita de cámaras y videos de lugares claves referidos por los familiares de las víctimas para su localización.
- Se elaboró, en coordinación con el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, el Protocolo Alba.
- Se capacitó a un total de 2,458 funcionarios públicos en temas relacionados con búsqueda y localización de personas desaparecidas y Protocolo Alba.
- Se creó la Unidad de Análisis y Contexto, a fin de analizar casos relacionados con mujeres y niñas desaparecidas, a través de diversas disciplinas, perspectivas y metodologías que permita develar patrones criminológicos, sociológicos, antropológicos que están asociados a la desaparición.
- Se colabora activamente para la creación y activación del Sistema Nacional de Búsqueda para Personas Desaparecidas, encabezada por la Procuraduría General de la República.

Sobre la capacidad institucional en materia de reparación integral del daño en los casos de desaparición, ausencia y/o no localización de niñas, adolescentes y mujeres, la CEAVEM, con fundamento en el artículo 7 de las *Reglas de Operación del Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral*<sup>11</sup> indicó que el objeto del *Programa Abasto, Canasta Alimentaria* es apoyar con alimentos de primera necesidad a los ofendidos por desaparición. Y de las *Reglas de Operación Programa de Abasto Alimentario para Víctimas y Ofendidos*.<sup>12</sup>

La CEAVEM indicó que conforme al artículo 8, fracción III, son apoyos urgentes aquellos enfocados a la difusión, búsqueda y localización para personas desaparecidas.

Respecto al acompañamiento que el Estado de México brinda a las víctimas directas e indirectas de delitos en materia de trata de personas, con base en los artículos 88, 90 y 102 de la Ley de Víctimas del Estado de México, la CEAVEM otorga atención multidisciplinaria e integral que se conforma por las áreas de asesoría jurídica, contención psicológica y terapia, trabajo social, a la par de la gestión de programas de asistencia y ayuda, así como apoyos en materia de salud ante los integrantes del Sistema Estatal de Víctimas y particulares en caso de ser necesario, cabe resaltar que dicha Comisión cuenta con personal especializado en las tres materias en cada uno de los municipios en cuestión. El estado indicó que proporciona asistencia a todas las víctimas, desde su llegada a la

---

<sup>11</sup> Disponibles en la liga: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/nov164.pdf>

<sup>12</sup> Estas reglas están disponibles en la liga: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/jun2310.pdf>

Agencia del Ministerio Público hasta su albergue en los refugios, los cuales se encuentran bajo la coordinación de la FETP.

Dichos apoyos se darán conforme a los requisitos establecidos en la Ley de Víctimas del Estado de México y Reglas de Operación del *Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral*.

El estado indicó que cuenta con un banco de datos, desagregado por sexo y edad, con información relativa a la desaparición, ausencia y no localización de personas, el cual se rige por lo establecido en el Protocolo Alba, así como el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada.

Este banco de datos concentra la información de cada uno de los casos de desaparición o no localización que se presentan en el territorio estatal, así como la posibilidad de consulta en tiempo real desde cualquier punto geográfico del estado. Este banco de datos es administrado por la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares y alimentado por los Módulos ODISEA, los cuales son dependientes de la misma Fiscalía<sup>13</sup>.

Respecto a la existencia de un banco de datos forenses, desagregado por sexo y edad, con información relativa a la desaparición, ausencia y/o no localización de personas, el estado, a través de la Coordinación General de Servicios Periciales en coordinación con la FGJEM y la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México, informó que cuentan con un banco de datos forenses que opera con el seguimiento del *Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense* publicado en el Diario Oficial de la Federación en marzo de 2015, con base en la *Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*.

Las dependencias que participan y se comunican para la identificación de cadáveres son: la Procuraduría General de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las Fiscalías Regionales y la Fiscalía de Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

El estado informó que la CEAVEM tiene entre sus facultades: el acompañamiento de defensores especializados en diligencias de reconocimiento, así como la erogación de

---

<sup>13</sup> El Programa ODISEA fue creado en el año 1991 y se ha encaminado a ser un área donde las familias y amistades reportan la desaparición o no localización de alguno de su ser querido. El apoyo brindado en ODISEA es complementario a la denuncia formal que ante el Agente del Ministerio Público deberá realizar en apego a los protocolos de atención en el tema de desaparecidos en el Estado de México, véase: <http://www.fiscaliadepersonasdomex.org.mx/odisea.html>

recurso del fondo estatal para la contratación de servicios independientes en materia de antropología forense para la identificación de cadáveres.

De acuerdo con el estado, en el periodo comprendido del 2012 al 31 de agosto de 2018, el número total de casos registrados de mujeres desaparecidas en los siete municipios estudiados es el siguiente: 12,021; de las cuales han sido localizadas 9,614 y se encuentran pendientes por localizar 2,407.

La información contenida en la base de datos se comparte con base en convenios de colaboración celebrados entre Procuradurías Estatales y la Procuraduría General de la República.

Asimismo, se coordina mediante el aprovechamiento de la tecnología y las redes sociales, que permiten en tiempo real intercambiar datos de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas o no localizadas (Plataformas de Mensajería Instantánea).

Además, a través de la *Alerta Amber*, la FGJEM, se coordina con otras entidades federativas, así como con autoridades estatales para el intercambio de información de niñas, niños y adolescentes desaparecidos.

La Unidad de Análisis de Contexto genera perfiles victimológicos relativos a la desaparición, ausencia y no localización de niñas, adolescentes y mujeres.

El 9 de mayo de 2016 se realizó la presentación de la campaña de comunicación social relacionada con el tema de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de México, denominada: “No dejemos que las arranquen de nuestra vida”, misma que se difundió en los 125 municipios del Estado de México, pero focalizada en los 11 municipios en los cuales se decretó la Alerta de Violencia de Género por violencia feminicida, a través de medios de comunicación, redes sociales, entre otros.

Asimismo, se realizaron spots para la difusión de dicha campaña en las pantallas que se encuentran en las áreas de atención al público de las dependencias de gobierno del Estado de México, se les colocó subtítulos para que fueran comprensibles para personas con discapacidad auditiva.

También reportó que difundió el violentómetro en lugares públicos, a fin de que la ciudadanía cuente con un instrumento sencillo que le permita conocer si son o no víctimas de violencia.

Señaló que el 14 de septiembre de 2017 se publicó en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno, el *Programa de Cultura Institucional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, cuyo objetivo general es impulsar y garantizar al interior y exterior de la

administración pública estatal, la construcción de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, a través de la cultura institucional.

En materia de salud, el estado informó que durante el ejercicio fiscal 2016-2017 se implementaron 17 módulos de atención para la NOM 046, distribuidos en los municipios con Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por violencia feminicida pertenecientes a la Secretaría de Salud del Estado de México, estos módulos están especializados en violencia familiar y/o sexual, con el objetivo de establecer los criterios que deben seguirse para la detección, prevención, atención médica y orientación que se brinda a las personas afectadas por violencia familiar o sexual.

Además señaló que ha implementado un *Programa de Luminarias* en todo el territorio estatal y en particular en los 11 municipios declarados en Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por violencia feminicida, mismo que consiste en colocar nuevas luminarias en las zonas de alto índice de riesgo, así como mejorar y reparar el alumbrado ya existente.

A través del CEMyBS el estado realizó las siguientes acciones:

<b>Tabla 8. Acciones Realizadas de enero de 2016 a junio de 2018 por el CEMyBS</b>			
<b>Acción</b>	<b>Población Objetivo</b>	<b>Año</b>	<b>Beneficiarias (os)</b>
Pláticas, conferencias y obras de teatro, en diversos temas.	Población en General (incluye acciones en colonias con mayor índice de violencia)	Enero a 31 de diciembre 2016	46,303
		Enero a 31 de diciembre 2017	35,336
		Del 1 al 30 de junio de 2018	3,982
Jornadas preventivas	Población en General	Enero a 31 de diciembre 2016	16,379
		Enero a 30 de noviembre 2017	7,631
		Del 7 de febrero al 15 de marzo de 2018	1,613
Se coadyuva en la estrategia educativa a través de pláticas, talleres, conferencias, foros, entre otros, en diversos temas, dirigida a adolescentes.	Adolescentes	Enero al 31 de diciembre 2016	31,117
		Enero al 31 de diciembre 2017	35,695
		Del 1 al 30 de junio de 2018	8,457
<b>Total</b>			<b>186,513</b>

El gobierno del Estado de México, a través del CEMyBS, presentó un Modelo para la implementación de una propuesta de política pública para el rescate de espacios públicos, en el municipio de Toluca de Lerdo mediante acciones interinstitucionales; actualmente con este modelo se capacita a los municipios de: Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad, quienes tienen a su cargo la administración y conservación de los espacios de propiedad pública municipal, por ende y en respeto irrestricto a su autonomía, son quienes se encuentran facultados para diseñar y ejecutar acciones a fin de su recuperación.

Por lo que la participación del CEMyBS tiene un rol de asesor y acompañante metodológico del Modelo, reforzando las acciones emprendidas por los ayuntamientos.

Además, el CEMyBS realizó un Modelo de Redes como una estrategia de trabajo comunitario para la detección, apoyo y referencia de casos de violencia de género contra las mujeres y el impulso del pleno desarrollo de su ciudadanía mediante 18 redes comunitarias, en los municipios de Valle de Chalco Solidaridad, Ecatepec de Morelos y Tultitlán. Derivado de lo anterior, se han integrado las redes comunitarias de la siguiente manera:

<b>Tabla 9. Redes Comunitarias Integradas en 2016 y 2017</b>					
<b>No.</b>	<b>Municipio</b>	<b>Colonia</b>	<b>Fecha de Instalación</b>	<b>Denominación</b>	<b>Total de Mujeres</b>
1	Ecatepec de Morelos	Las Américas	30 de junio, 2016	Redes mexiquenses: Por la vida de las mujeres	8
2		Ciudad Cuauhtémoc	21 de marzo, 2017	Amor por ti misma	22
3		Guadalupe Victoria	21 de marzo, 2017	Guadalupe Victoria, Ecatepec de Morelos	41
4		Nicolás Bravo	21 de marzo, 2017	Nicolás Bravo, Ecatepec de Morelos	41
5		Río de Luz	15 de agosto, 2017	Mujeres con Derechos	16
6		Ciudad Azteca	17 de agosto, 2017	La verdad duele pero libera	18

<b>Tabla 9. Redes Comunitarias Integradas en 2016 y 2017</b>					
<b>No.</b>	<b>Municipio</b>	<b>Colonia</b>	<b>Fecha de Instalación</b>	<b>Denominación</b>	<b>Total de Mujeres</b>
7	Valle de Chalco Solidaridad	María Isabel	14 de noviembre, 2016	Mujeres Valle de Chalco Solidaridad	10
8	Valle de Chalco Solidaridad	Chalco de Díaz Covarrubias	13 de marzo, 2017	Región los Volcanes	24
9	Cuautitlán Izcalli	Atlanta	20 de febrero, 2017	1, 2, 3 por ti, por mí, por todas	26
10	Chimalhuacán	Cesteros	6 de marzo, 2017	Contigo por una vida sin violencia, Chimalhuacán	49
11	Ixtapaluca	Geovillas de Ayotla	2 de marzo, 2017	Ni una más por Ixtapaluca	13
12	Naucalpan de Juárez	Adolfo López Mateos	16 de enero, 2017	Transformando Mujeres	31
13	Nezahualcóyotl	El Sol	20 de febrero, 2017	Ni una más	11
14	Tlalnepantla	La Presa	7 de febrero, 2017	Mujeres en Libertad	27
15		El Puerto	13 de marzo, 2017	Por ellas y por nosotras	35
16	Toluca de Lerdo	Centro: Atzacapotzaltongo	27 de febrero, 2017	Amor y fortaleza	20
17		Centro	15 de junio, 2017	Fuerza y Valor	25
18	Tultitlán	San Bartolo	20 de noviembre, 2016	Mujeres empoderadas de Tultitlán	11
<b>Total</b>					<b>428</b>

Es importante señalar, que el número de redes que existe en total es distinto al reporte anterior, en virtud de que los municipios han creado redes adicionales por sus propios medios.

La FGJEM reportó que se impartieron pláticas y conferencias para estudiantes y usuarios de los Sistemas DIF Municipales en temas de prevención de la violencia y se participó en foros, jornadas de prevención y ferias de servicios en varios municipios.

Asimismo, dicha Fiscalía ha realizado las siguientes acciones:

Se creó la Unidad de Género y Erradicación de la Violencia, cuya tarea es transversalizar la perspectiva de género dentro de la propia institución, la cual implementa la actividad de Cine Debate para la prevención de la violencia, proyectando películas con temas en la materia, para promover la discusión y el cambio de pensamiento en las y los servidores públicos de la propia FGJEM.

Se creó el Comité para la Prevención y Atención de la Discriminación, la Desigualdad Laboral entre Hombres y Mujeres y el Acoso y el Hostigamiento Sexual, que genera mecanismos de prevención de estas conductas, mediante las actividades organizadas por la Unidad de Género.

Se certificó a la FGJEM bajo la Norma NMX-R-025-SCFI-2015.

Por otra parte, el estado reporta que se pusieron en marcha los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) en Ecatepec de Morelos y Amecameca, que cuentan con el apoyo multidisciplinario de instancias como la CEAVEM, el CEMyBS y organizaciones de la sociedad civil (OSC), para la atención integral a las víctimas de violencia.

Se instaló la AMPEVFSyG en el municipio de Chimalhuacán, en colaboración con el gobierno municipal.

En el marco de la Declaratoria de AVGM por violencia feminicida, la FGJEM coordinó la implementación de las Policías de Género, unidades capacitadas en la materia que se encargan en cada municipio alertado de atender los casos de violencia contra las mujeres por cuadrante y por turno.

Se coordinó la implementación de las Células de Búsqueda de Personas Desaparecidas en los 11 municipios con AVGM por violencia feminicida, más otros 32 municipios.

Se creó el Programa de Unidades Móviles de Ministerio Público de Género, que se trasladan a comunidades en que las posibles víctimas se encuentran en dificultades para acudir a denunciar ante las autoridades y así lograr para ellas un acceso a la justicia.

Se pusieron en marcha 3 albergues para víctimas directas e indirectas del delito de trata de personas.

En coordinación con OSC, se impulsa un proyecto que tiene como objetivo el reforzar las capacidades y herramientas de las y los agentes del Ministerio Público, en materia de atención a mujeres víctimas de violencia de género en la AMPEVFSyG de Metepec y los CJM de Ecatepec de Morelos y Toluca de Lerdo; el cual es respaldado por la ONUMujeres,

En coordinación con una OSC y la CEAVEM se está elaborando un Protocolo para la implementación y seguimiento de las órdenes de protección para mujeres víctimas de delito de género, el cual será puesto en marcha en los municipios alertados.

Se elaboraron y publicaron 14 instrumentos normativos para garantizar los derechos de las mujeres en la procuración de justicia, tales como el Protocolo de Femicidios, el de Víctimas de Violencia Sexual, de Violencia de Género y el Protocolo Alba del Estado de México.

Se creó el Grupo Especializado en Investigación y Perspectiva de Género, que analizó 538 carpetas y averiguaciones previas en archivo, de las cuales entraron en estudio 282, formulándose recomendaciones de diligencias faltantes en ellas. En 25 se encontró probable responsabilidad.

Se creó la Unidad de Análisis y Contexto que estudia las carpetas de investigación de feminicidios y personas desaparecidas, a efecto de identificar patrones criminógenos y los orígenes de estos fenómenos delictivos, a fin de establecer políticas de prevención y otorgar a los agentes de los ministerios públicos las líneas de investigación o material para reforzar sus teorías de caso.

Se creó el Grupo Especializado para la Atención e Investigación de asuntos de alto impacto relacionados con muertes violentas de mujeres, que mediante una metodología multidisciplinaria basada en la sentencia del Sistema Interamericano de Campo Algodonero y en la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de Mariana Lima Buendía, estudia aquellos feminicidios que por determinadas características, o por su complejidad, se eligen para su estudio.

Se implementó el Programa de Capacitación en materia de Derechos Humanos y Género para el personal de la FGJEM.

Se capacitó a diferentes instancias en relación a temas de género y protocolos como: Policías de género, Células de reacción inmediata, Células para búsqueda de personas desaparecidas, Policía Estatal.

Se obtuvieron capacitaciones en los Estados Unidos de América para personal de la FETP Trata de Personas, los refugios de trata, la Coordinación de Género y la Fiscalía de Desaparición Forzada, quien además recibió cursos por parte de la Cruz Roja Internacional.

Se brindaron cursos al personal de las Agencia Especializada de Niñas, Niños y Adolescentes (ANNAES), dependiente de la Fiscalía Central de Género y atiende los delitos cometidos en agravio de este sector, con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), a efecto de continuar con la especialización.

Asimismo, la Policía Municipal de Toluca de Lerdo recibió equipo biométrico por parte de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, el cual permitirá establecer una base de datos mediante biometrización, con el fin de cruzar información que coadyuve a la localización de personas reportadas como desaparecidas.

En materia de armonización legislativa para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres el gobierno del Estado de México informó que:

Se publicaron los Decretos 68 y 69 para cumplir con las recomendaciones en materia penal y civil formuladas por la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Respecto al Código Civil y de Procedimientos Civiles del Estado de México, se elimina la figura de la emancipación, las dispensas por edad para casarse, se prevé que en el acta de defunción se incorpore como causa de muerte la violencia familiar o de género, en el procedimiento de controversia de violencia familiar se elimina la figura de la conciliación, se establecen los gastos de embarazo y parto en los casos de divorcio, se elimina el plazo de un año de matrimonio para tramitar el divorcio y se establece que la pensión alimenticia para la cónyuge no sea inferior al cuarenta por ciento del sueldo del cónyuge.

En el Código Penal y de Procedimientos Penales del Estado de México, se realizaron también diversas reformas atendiendo a las recomendaciones emitidas por instancias nacionales e internacionales en materia de género, a fin de aplicar la perspectiva de género en la individualización de las penas, la regulación del fraude familiar como tipo penal independiente. Se prevé la reparación del daño en todos los casos de violencia de género, se crea un capítulo especial para delitos de género y se establecen de forma puntual que en dichos delitos no opera el perdón, por lo que son perseguibles de oficio.

También señala que el 10 de mayo de 2018 se publicó en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” el Decreto Número 309 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México y de la Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de

México, por el que se norma la creación de las Unidades de Género y Erradicación de la Violencia.

#### **4.4 Información sobre la capacidad institucional del Estado de México para la investigación y búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, ausentes y no localizadas:**

Al respecto, el estado informó de la creación de la CBPEM a partir de la emisión del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023 desde la perspectiva de género, en su Pilar “Seguridad”, Eje transversal “Igualdad de Género”.

Se realizó el acuerdo interinstitucional por el que se autoriza y da a conocer el Protocolo Alba del Estado de México, así como el acuerdo por el que se da a conocer el protocolo Alerta Amber del Estado de México, finalmente reportó que se publicaron y difundieron las cédulas del Programa ODISEA.

Se creó el Programa de Estímulos Económicos para Hijas e Hijos de Madre o Tutora Desaparecida, Víctima de Femicidio u Homicidio Doloso, en coordinación con la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México y se establecen sus reglas de operación, mediante Acuerdo publicado el 14 de febrero 2017, y que se puede consultar en la liga: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/feb142.pdf>

Señaló que la organización civil I(DHE)AS capacitó a Ministerios Públicos de las Fiscalías Regionales en temas de búsqueda y localización de personas desaparecidas, los días 27 y 28 de septiembre de 2017, en el marco de la AVGM por violencia feminicida.

#### **4.5 Mesas de Trabajo**

Finalmente el estado reportó la realización de Mesas de Trabajo para escuchar a los colectivos de víctimas indirectas o directas de delitos en materia de desaparición en las que las víctimas son niñas, adolescentes y mujeres, de manera mensual y bimestral en los municipios señalados en la solicitud de AVGM/01/2018. Éstas fueron realizadas de 2012 a 2018 y en ellas participan la FGJEM, la FETP, la CEBP, la Fiscalía Especializada de Femicidios, la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición cometida por Particulares, la Procuraduría General de la República, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO).

**5. ANÁLISIS RESPECTO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN LOS MUNICIPIOS DE CHIMALHUACÁN, CUAUTITLÁN IZCALLI, ECATEPEC DE MORELOS, IXTAPALUCA, NEZAHUALCÓYOTL, TOLUCA DE LERDO Y VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO**

**5.1. Contexto sociodemográfico de los siete municipios señalados en la solicitud de AVGM/01/2018**

El total de población de los siete municipios que contempla la Solicitud de AVGM/01/2018, por desaparición de niñas, adolescentes y mujeres en el Estado de México, así como su distribución por edades, se muestra en orden decreciente en la tabla siguiente:

<b>Tabla 10. Población total por sexo y edad</b>			
<b>Municipio</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>
<b><i>Ecatepec de Morelos</i></b>	<b><i>814,477</i></b>	<b><i>863,201</i></b>	<b><i>1,677,678</i></b>
00-04 años	61,026	59,864	120,890
05-09 años	67,770	65,269	133,039
10-14 años	69,620	69,506	139,126
15-19 años	73,337	69,632	142,969
20-24 años	73,215	75,279	148,494
25-29 años	68,347	69,347	137,694
30-34 años	62,171	67,617	129,788
35-39 años	59,998	65,814	125,812
40-44 años	57,944	68,947	126,891
45-49 años	52,380	54,875	107,255
50-54 años	47,596	55,456	103,052
55-59 años	37,502	44,646	82,148
60-64 años	31,106	33,724	64,830
65-69 años	22,012	25,503	47,515
70-74 años	15,004	16,796	31,800
75 años y más	15,153	20,628	35,781
No especificado	296	298	594
<b><i>Nezahualcóyotl</i></b>	<b><i>497,348</i></b>	<b><i>542,519</i></b>	<b><i>1,039,867</i></b>
00-04 años	35,482	33,033	68,515
05-09 años	38,977	38,453	77,430
10-14 años	41,170	42,263	83,433
15-19 años	42,562	41,795	84,357
20-24 años	44,809	44,523	89,332
25-29 años	39,342	42,584	81,926
30-34 años	35,754	41,025	76,779

<b>Tabla 10. Población total por sexo y edad</b>			
<b>Municipio</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>
35-39 años	37,057	43,628	80,685
40-44 años	38,699	43,044	81,743
45-49 años	31,781	35,578	67,359
50-54 años	30,218	33,254	63,472
55-59 años	22,492	27,653	50,145
60-64 años	19,037	23,893	42,930
65-69 años	14,087	17,191	31,278
70-74 años	11,573	13,163	24,736
75 años y más	13,938	20,909	34,847
No especificado	370	530	900
<b><i>Toluca de Lerdo</i></b>	<b><i>418,527</i></b>	<b><i>455,009</i></b>	<b><i>873,536</i></b>
00-04 años	37,916	35,657	73,573
05-09 años	38,986	41,302	80,288
10-14 años	39,259	40,218	79,477
15-19 años	38,227	37,585	75,812
20-24 años	41,104	42,064	83,168
25-29 años	32,537	36,882	69,419
30-34 años	34,025	36,535	70,560
35-39 años	30,459	35,577	66,036
40-44 años	30,168	35,874	66,042
45-49 años	24,320	27,338	51,658
50-54 años	20,870	25,623	46,493
55-59 años	16,463	18,273	34,736
60-64 años	12,020	13,988	26,008
65-69 años	8,286	9,171	17,457
70-74 años	5,647	7,560	13,207
75 años y más	8,201	11,332	19,533
No especificado	39	30	69
<b><i>Chimalhuacán</i></b>	<b><i>331,766</i></b>	<b><i>348,045</i></b>	<b><i>679,811</i></b>
00-04 años	32,632	32,216	64,848
05-09 años	35,052	30,728	65,780
10-14 años	33,006	32,002	65,008
15-19 años	31,302	32,264	63,566
20-24 años	33,276	34,466	67,742
25-29 años	28,123	31,914	60,037
30-34 años	25,683	26,281	51,964
35-39 años	24,795	27,410	52,205
40-44 años	21,752	24,275	46,027
45-49 años	16,042	21,108	37,150
50-54 años	16,120	17,582	33,702
55-59 años	12,400	13,666	26,066

<b>Tabla 10. Población total por sexo y edad</b>			
<b>Municipio</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>
60-64 años	8,693	9,820	18,513
65-69 años	5,830	5,925	11,755
70-74 años	3,287	3,725	7,012
75 años y más	3,343	4,497	7,840
No especificado	430	166	596
<b><i>Cuautilán Izcalli</i></b>	<b>257,040</b>	<b>274,001</b>	<b>531,041</b>
00-04 años	18,649	18,548	37,197
05-09 años	20,407	19,354	39,761
10-14 años	22,676	21,343	44,019
15-19 años	20,979	20,117	41,096
20-24 años	22,377	22,541	44,918
25-29 años	21,007	20,987	41,994
30-34 años	19,966	22,228	42,194
35-39 años	20,411	24,151	44,562
40-44 años	20,061	23,272	43,333
45-49 años	16,856	19,404	36,260
50-54 años	16,269	17,907	34,176
55-59 años	11,644	13,646	25,290
60-64 años	9,345	12,013	21,358
65-69 años	7,847	8,001	15,848
70-74 años	4,048	4,388	8,436
75 años y más	4,407	5,903	10,310
No especificado	91	198	289
<b><i>Ixtapaluca</i></b>	<b>242,723</b>	<b>252,840</b>	<b>495,563</b>
00-04 años	19,438	19,791	39,229
05-09 años	24,468	22,717	47,185
10-14 años	25,793	24,622	50,415
15-19 años	25,214	21,884	47,098
20-24 años	22,132	22,477	44,609
25-29 años	18,024	21,397	39,421
30-34 años	16,160	19,036	35,196
35-39 años	16,567	18,490	35,057
40-44 años	17,153	20,833	37,986
45-49 años	18,217	19,171	37,388
50-54 años	15,143	13,976	29,119
55-59 años	8,604	10,521	19,125
60-64 años	5,712	7,589	13,301
65-69 años	4,540	3,986	8,526
70-74 años	2,682	2,431	5,113
75 años y más	2,418	3,482	5,900
No especificado	458	437	895

<b>Tabla 10. Población total por sexo y edad</b>			
<b>Municipio</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Total</b>
<b><i>Valle de Chalco Solidaridad</i></b>	<b><i>191,794</i></b>	<b><i>204,363</i></b>	<b><i>396,157</i></b>
00-04 años	18,663	17,791	36,454
05-09 años	19,271	18,555	37,826
10-14 años	19,071	19,338	38,409
15-19 años	18,613	17,016	35,629
20-24 años	17,511	19,110	36,621
25-29 años	16,024	17,841	33,865
30-34 años	15,696	17,832	33,528
35-39 años	13,900	16,312	30,212
40-44 años	11,418	13,975	25,393
45-49 años	10,093	12,103	22,196
50-54 años	9,073	10,419	19,492
55-59 años	8,453	9,116	17,569
60-64 años	5,653	5,973	11,626
65-69 años	3,272	3,969	7,241
70-74 años	2,665	2,206	4,871
75 años y más	2,317	2,735	5,052
No especificado	101	72	173

Elaboración propia con base en INEGI (2015)

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), las carencias sociales que conforman la medición de pobreza son: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda y de acceso a la alimentación; y sus datos al 2015 indican que del total de la población del Estado de México:

- 13.2% se encuentra en situación de rezago educativo (2,234.5 miles de personas)
- 19.9% carece de acceso a servicios de salud (3,372.1 miles de personas)
- 10% carece de acceso a calidad y espacios en la vivienda (1,687.3 millones de personas)
- 20.2% carece de acceso a la alimentación (3,419.9 miles de personas)
- 57.7% carece de acceso a la seguridad social (9,774 miles de personas)
- 10.2% carece de acceso a servicios básicos en la vivienda (1,729.7 miles de personas)

La información del CONEVAL (2015), indica que los municipios de Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo, Cuautitlán Izcalli, y Valle de Chalco Solidaridad, tienen un grado de rezago social muy bajo y Chimalhuacán, un grado bajo, conforme a los indicadores siguientes:

<b>Tabla 11. Indicadores de rezago social en los municipios con solicitud de AVGM por desaparición de niñas, adolescentes y mujeres</b>							
<b>Rezago</b>	<b>Chimalhuacán</b>	<b>Ecatepec de Morelos</b>	<b>Ixtapaluca</b>	<b>Nezahualcóyotl</b>	<b>Toluca</b>	<b>Cuautitlán Izcalli</b>	<b>Valle de Chalco Solidaridad</b>
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	37%	26%	27%	26%	26%	19%	36%
Población sin derechohabencia a servicios de salud	25%	26%	24%	25%	16%	23%	33%
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	5%	2%	6%	1%	4%	2%	1%
Viviendas que no disponen de refrigerador	19%	8%	15%	10%	20%	5%	18%
<b>Grado de rezago social</b>	<b>Bajo</b>	<b>Muy Bajo</b>	<b>Muy Bajo</b>	<b>Muy Bajo</b>	<b>Muy Bajo</b>	<b>Muy Bajo</b>	<b>Muy Bajo</b>

Elaboración propia con base en CONEVAL (2015)

Lo anterior muestra que los siete municipios han superado carencias relativas a la calidad y espacios de la vivienda. No obstante, existen carencias significativas en salud y educación. Chimalhuacán, Valle de Chalco Solidaridad e Ixtapaluca son los municipios más desfavorecidos con 37%, 36% y 27% de la población de 15 años y más con educación básica incompleta, respectivamente. Así como el 33%, 26% y 25% de la población de Valle de Chalco Solidaridad, Ecatepec de Morelos, así como Chimalhuacán y Nezahualcóyotl respectivamente, se encuentran sin derechohabencia a servicios de salud.

Al respecto, es importante mencionar que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) sintetiza el avance obtenido en tres dimensiones para el desarrollo de las personas: *la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de*

*vida digna.*” (PNUD, 2015: 6, cursivas nuestras). Es una medida que da cuenta del nivel de bienestar y ejercicio pleno de las capacidades de las personas que las habitan. Con ello, muestra qué entidades han alcanzado los mayores y mejores logros. Para calcularlo se usan tres índices: salud, educación e ingreso.

El índice de salud (IS) “refleja la capacidad básica de contar con una vida larga y se calcula mediante la esperanza de vida.” (PNUD, 2015: 8).

El índice de educación (IE) “mide el progreso relativo de las entidades, tomando como referencia los años promedio de escolaridad para personas mayores de 24 años y los años esperados de escolaridad para personas entre 6 y 24 años” (PNUD, 2015: 8).

Por su parte, el índice de ingreso (II) “*refleja el acceso a recursos que permiten gozar de una vida digna*” (PNUD, 2015: 9) En el país, la entidad con el mayor nivel de desarrollo humano fue el entonces Distrito Federal, seguido de Nuevo León y Sonora. El Estado de México se ubica debajo de la media nacional; mientras que Chiapas es la entidad con el IDH más bajo del país.

Las mediciones de 2008, 2010 y 2011, ubicaron al Estado de México en la posición 16 a nivel nacional. Sin embargo, solo con el IE desciende a la posición 14. Las proyecciones del PNUD en 2015, indicaron que al Estado de México alcanzaría al entonces Distrito Federal en el año 2063. Lo anterior sugiere la existencia de elementos estructurales que impiden la movilidad del desarrollo humano y, con ello, el logro de la igualdad y el bienestar. De acuerdo con lo que reportó CONEVAL (2015), Chimalhuacán y Ecatepec de Morelos son municipios con serios rezagos en los IE e IS. Lo anterior da cuenta de la imperante necesidad de mantener estrategias para la igualdad y para construir una vida libre de violencia en el campo de la educación y la salud integral.

## **5.2 Contexto de los municipios señalados en la solicitud en materia de violencia contra las mujeres**

La violencia contra las mujeres es “*todo acto violento que tiene por motivo profundo la pertenencia al sexo femenino y que ocasiona como resultado sufrimiento y/o daño físico, psicológico o sexual, ya sea en la vida pública o en el ámbito privado*” (Inmujeres, 2007:132). La Ley General de Acceso considera cinco tipos de violencia, es decir, psicológica, física, patrimonial, económica y sexual. Según el lugar donde ocurre la violencia se definen sus modalidades como: familiar, laboral, docente, hostigamiento sexual, acoso sexual, violencia en la comunidad, violencia institucional, violencia feminicida.

Entre los factores de riesgo vinculantes a la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres, el grupo de trabajo analizó, algunos delitos que son identificados como factores de

vulnerabilidad, que colocan a las niñas, adolescentes y mujeres en un perfil de riesgo para ser víctimas de desaparición ya sea por particulares o por desaparición forzada; la pertinencia de este ejercicio estriba en las narrativas que se circunscriben a los motivos o explicaciones que dieron origen a que ocurriera su desaparición; es conveniente el análisis de aparentes delitos inconexos, que las coloca en sumatoria de factores victimizantes, de acuerdo a la directriz de las 100 Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad,<sup>14</sup> que establece como concepto: se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

El Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), a través de la Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2016), generó información sobre las experiencias de violencia que han enfrentado las mujeres de 15 años y más:

- Por tipo de violencia: emocional-psicológica, física, sexual, económica o patrimonial,
- En la relación de pareja y en los ámbitos escolar, laboral, comunitario, familiar,
- Para estimar la extensión y gravedad de la violencia contra las mujeres.
- Con la finalidad de apoyar en el diseño y seguimiento de políticas públicas orientadas a atender y erradicar la violencia contra las mujeres por razones de género.

De acuerdo con la ENDIREH 2016, el Estado de México reportó un incremento en la violencia contra las mujeres, sobre todo la que ejercen agresores distintos a la pareja.

<b>Tabla 12. Comparativo 2011-2016 de Prevalencia de la Violencia por Tipo y Agresor. Mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida</b>								
<b>Tipo de violencia</b>	<b>ENDIREH 2011</b>				<b>ENDIREH 2016</b>			
	<b>Emocional</b>	<b>Física</b>	<b>Sexual</b>	<b>Económica/patrimonial</b>	<b>Emocional</b>	<b>Física</b>	<b>Sexual</b>	<b>Económica/o patrimonial</b>
Pareja	57.6	53.8	16.1	8.2	53.3	50.0	21.2	7.8
Otros Agresores	55.3	17.0	5.8	43.2	62.5	31.9	30.1	48.9
<b>Total</b>	<b>73.4</b>	<b>54.3</b>	<b>19.2</b>	<b>46.2</b>	<b>75.3</b>	<b>58.3</b>	<b>41.5</b>	<b>50.8</b>

Fuente: ENDIREH, 2011, 2016

<sup>14</sup> <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>

<b>Tabla 13. Prevalencia de la violencia por ámbito entre las mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida</b>			
<b>Escolar</b>	<b>Laboral</b>	<b>Comunitario</b>	<b>Familiar</b>
28.1	27.5	50.2	12.3

Fuente: ENDIREH, 2016

El Estado de México cuenta con un Banco de Datos sobre Violencia contra las Mujeres cuyo vínculo se encontraba dentro del sitio [alertadegenero.edomex.gob](http://alertadegenero.edomex.gob), en el momento de la redacción del informe, no obstante su consulta no fue posible (septiembre 30 de 2018); por ello los datos siguientes son estatales y fueron obtenidos del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM).

De acuerdo con el BANAVIM, en el Estado de México se reportan al 30 de septiembre de 2018, 601 casos de violencia contra las mujeres, de los cuales:

- En 4,172 casos, las personas agresoras fueron hombres;
- En 299 casos, las personas agresoras fueron mujeres;
- En 3,131 casos no se reporta el sexo de la persona agresora.
- Destaca que sólo se tiene registro de una orden de protección y que no se señala que se haya proporcionado servicio alguno a las mujeres víctimas.
- El tipo de violencia que predomina es la psicológica, seguida en orden decreciente por la física, patrimonial, económica y sexual.
- La modalidad de la violencia predominante es la familiar, seguida en orden decreciente por la ejercida en la comunidad, la institucional y la laboral.

La FGJEM indicó que el registro de las denuncias por violencia no se hace de acuerdo con los tipos señalados por la Ley General de Acceso sino en función de los tipos del Código Penal para el Estado de México: abuso sexual, feminicidio, homicidio doloso, hostigamiento sexual, lesiones dolosas, obligaciones alimentarias, sustracción de hijo, violación y violencia familiar.

Los CJM, las AMPEVFSyG, además de las Mesas Especiales de Agencias del Ministerio Público de las Fiscalías Regionales, creadas por Acuerdo del Procurador General de Justicia, son competentes para iniciar carpetas de investigación por cualquier forma de violencia contra las mujeres.

De acuerdo con la FGJEM, del 2014 al 2018 se denunciaron y abrieron carpetas de averiguación, por los siguientes delitos:

**Tabla 14. Delitos contra mujeres por número de carpetas y víctimas, 2014-2018**

AÑO	2014		2015		2016		2017		2018	
	CARPETAS	VICTIMAS								
ABUSO SEXUAL	1,142	1,142	786	786	1,091	1,120	1,451	1,495	1,132	1165
FEMINICIDIO	48	48	59	59	56	59	64	68	64	68
HOMICIDIO DOLOSO	187	197	321	336	281	290	273	292	175	180
HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL	189	189	167	170	215	216	289	291	201	201
LESIONES DOLOSAS	23,158	23,158	12,953	13,248	7,937	7,937	14,108	14,108	12,578	13107
OBLIGACIONES ALIMENTARIAS	3,084	3,084	2,273	2,450	1,078	1,299	2,455	3,012	1,231	1663
SUSTRACCION DE HIJO	626	626	690	723	580	691	900	1,174	652	973
VIOLACION	1,959	1,959	1,545	1,545	2,148	2,173	1,944	1,977	1,186	1204
VIOLENCIA FAMILIAR	3,676	3,676	3,785	3,857	3,818	4,132	5,567	6,088	3,563	3872
<b>TOTAL</b>	<b>34,069</b>	<b>34,079</b>	<b>22,579</b>	<b>23,174</b>	<b>17,204</b>	<b>17,917</b>	<b>27,051</b>	<b>28,505</b>	<b>20,782</b>	<b>22,433</b>

Fuente: FGJEM por solicitud directa del grupo de trabajo (2018).

Derivado de las cifras señaladas en la tabla anterior, se observa que en cuanto a las mujeres víctimas de delito en el periodo de 2014 a 2018, asciende a un total de 126,108 mujeres, de las cuales el mayor número se concentra en 2014, seguido de 2017.

La distribución de delitos por cada uno de los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad, es la siguiente:

**Tabla 15. Chimalhuacán. Delitos contra mujeres por número de carpetas y víctimas 2014-2018**

AÑO	2014		2015		2016		2017		2018	
	CARPETAS	VICTIMAS								
ABUSO SEXUAL	46	46	25	25	35	35	73	75	19	20
FEMINICIDIO	1	1	5	5	2	2	2	3	4	4
HOMICIDIO DOLOSO	11	11	22	22	13	13	11	13	5	5
HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL	2	2	1	1	4	4	3	3	6	6
LESIONES DOLOSAS	230	230	30	31	319	319	510	510	504	548
OBLIGACIONES ALIMENTARIAS	24	24	11	11	16	19	59	72	22	33
SUSTRACCION DE HIJO	7	7	4	4	13	19	27	34	16	24
VIOLACION	110	110	92	92	107	113	107	107	44	45
VIOLENCIA FAMILIAR	37	37	12	12	36	38	109	115	51	54
<b>TOTAL</b>	<b>468</b>	<b>468</b>	<b>202</b>	<b>203</b>	<b>545</b>	<b>562</b>	<b>901</b>	<b>932</b>	<b>671</b>	<b>739</b>

Fuente: FGJEM por solicitud directa del grupo de trabajo (2018).

En el municipio de Chimalhuacán de 2014 a 2018, los cuatro delitos contra las mujeres que registraron mayor número de víctimas fueron: lesiones dolosas (1,638 víctimas), violación (467 víctimas), violencia familiar (256 víctimas) y abuso sexual (201 víctimas).

**Tabla 16. Cuautitlán Izcalli. Delitos contra mujeres por número de carpetas y víctimas 2014-2018**

AÑO	2014		2015		2016		2017		2018	
	CARPETAS	VICTIMAS	CARPETAS	VICTIMAS	CARPETAS	VICTIMAS	CARPETAS	VICTIMAS	CARPETAS	VICTIMAS
ABUSO SEXUAL	36	36	26	26	55	57	59	64	55	55
FEMINICIDIO	5	5	4	4	5	5	2	2	1	1
HOMICIDIO DOLOSO	8	8	11	11	5	5	13	13	2	2
HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL	5	5	2	2	13	13	16	16	7	7
LESIONES DOLOSAS	719	719	596	612	695	695	605	605	472	484
OBLIGACIONES ALIMENTARIAS	107	107	86	86	51	57	135	163	71	101
SUSTRACCION DE HIJO	21	21	31	31	28	33	41	51	34	51
VIOLACION	83	83	72	72	104	105	85	86	60	60
VIOLENCIA FAMILIAR	141	141	148	149	256	277	280	304	160	172
<b>TOTAL</b>	<b>1,125</b>	<b>1,125</b>	<b>976</b>	<b>993</b>	<b>1,212</b>	<b>1,247</b>	<b>1,236</b>	<b>1,304</b>	<b>862</b>	<b>933</b>

Fuente: FGJEM por solicitud directa del grupo de trabajo (2018).

En lo que respecta al municipio de Cuautitlán Izcalli, los cuatro delitos contra las mujeres que registraron mayor número de víctimas de 2014 a 2018 son: lesiones dolosas (3,115 víctimas), violencia familiar (1,043 víctimas), obligaciones alimentarias (514 víctimas) y violación (406 víctimas).

**Tabla 17. Ecatepec de Morelos. Delitos contra mujeres por número de carpetas y víctimas 2014-2018**

AÑO	2014		2015		2016		2017		2018	
	CARPETAS	VICTIMAS								
ABUSO SEXUAL	152	152	111	111	153	155	204	208	124	126
FEMINICIDIO	3	3	7	7	10	11	3	3	7	7
HOMICIDIO DOLOSO	34	37	51	59	40	43	37	38	29	30
HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL	20	20	20	22	32	32	34	35	21	21
LESIONES DOLOSAS	2,734	2,734	1,689	1,728	1,622	1,622	1,393	1,393	1,069	1,091
OBLIGACIONES ALIMENTARIAS	252	252	223	229	121	136	240	304	108	141
SUSTRACCION DE HIJO	101	101	129	133	103	122	119	152	83	123
VIOLACION	185	185	120	120	292	294	261	265	129	130
VIOLENCIA FAMILIAR	259	259	363	376	439	463	740	829	462	517
<b>TOTAL</b>	<b>3,740</b>	<b>3,743</b>	<b>2,713</b>	<b>2,785</b>	<b>2,812</b>	<b>2,878</b>	<b>3,031</b>	<b>3,227</b>	<b>2,032</b>	<b>2,186</b>

Fuente: FGJEM por solicitud directa del grupo de trabajo (2018).

En el municipio de Ecatepec de Morelos, los cuatro delitos contra las mujeres que registraron mayor número de víctimas son: lesiones dolosas (8,568 víctimas), violencia familiar (2,444 víctimas), obligaciones alimentarias (1,062 víctimas) y abuso sexual (752 víctimas).

**Tabla 18. Ixtapaluca. Delitos contra mujeres por número de carpetas y víctimas  
2014-2018**

AÑO	2014		2015		2016		2017		2018	
	CARPETAS	VICTIMAS	CARPETAS	VICTIMAS	CARPETAS	VICTIMAS	CARPETAS	VICTIMAS	CARPETAS	VICTIMAS
ABUSO SEXUAL	45	45	57	57	46	46	60	61	44	45
FEMINICIDIO	2	2	1	1	4	4	2	2	2	2
HOMICIDIO DOLOSO	5	5	9	10	6	6	5	5	3	3
HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL	9	9	4	4	11	11	7	7	13	13
LESIONES DOLOSAS	720	720	488	494	394	394	380	380	290	298
OBLIGACIONES ALIMENTARIAS	146	146	49	52	19	24	74	89	27	39
SUSTRACCION DE HIJO	15	15	24	25	10	16	34	42	19	25
VIOLACION	73	73	86	86	77	79	88	89	48	48
VIOLENCIA FAMILIAR	177	177	79	85	56	65	164	175	91	97
<b>TOTAL</b>	<b>1,192</b>	<b>1,192</b>	<b>797</b>	<b>814</b>	<b>623</b>	<b>645</b>	<b>814</b>	<b>850</b>	<b>537</b>	<b>570</b>

Fuente: FGJEM por solicitud directa del grupo de trabajo (2018).

En lo que respecta al municipio de Ixtapaluca, los cuatro delitos contra las mujeres que registraron mayor número de víctimas son: lesiones dolosas (2,286 víctimas), violencia familiar (599 víctimas), obligaciones alimentarias (350 víctimas) y violación (375 víctimas).

**Tabla 19. Nezahualcóyotl. Delitos contra mujeres por número de carpetas y víctimas  
2014-2018**

AÑO	2014		2015		2016		2017		2018	
	CARPETAS	VICTIMAS	CARPETAS	VICTIMAS	CARPETAS	VICTIMAS	CARPETAS	VICTIMAS	CARPETAS	VICTIMAS
ABUSO SEXUAL	58	58	42	42	50	51	91	96	82	84
FEMINICIDIO	3	3	3	3	2	2	6	6	7	8
HOMICIDIO DOLOSO	16	18	22	22	16	17	18	22	13	13
HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL	3	3	4	4	5	5	10	10	12	12
LESIONES DOLOSAS	953	953	192	196	450	450	577	577	588	617
OBLIGACIONES ALIMENTARIAS	76	76	18	18	15	16	104	122	45	62
SUSTRACCION DE HIJO	17	17	11	11	17	19	41	57	37	54
VIOLACION	93	93	93	93	97	100	104	105	79	79
VIOLENCIA FAMILIAR	70	70	29	30	101	110	440	471	194	204
<b>TOTAL</b>	<b>1,289</b>	<b>1,291</b>	<b>414</b>	<b>419</b>	<b>753</b>	<b>770</b>	<b>1,391</b>	<b>1,466</b>	<b>1,057</b>	<b>1,133</b>

Fuente: FGJEM por solicitud directa del grupo de trabajo (2018).

Con relación al municipio de Nezahualcóyotl, los cuatro delitos contra las mujeres que registraron mayor número de víctimas son: lesiones dolosas (2,793 víctimas), violencia familiar (885 víctimas), violación (470 víctimas) y obligaciones alimentarias (294 víctimas).

**Tabla 20. Toluca de Lerdo. Delitos contra mujeres por número de carpetas y víctimas. 2014-2018**

AÑO	2014		2015		2016		2017		2018	
	CARPETAS	VICTIMAS								
ABUSO SEXUAL	75	75	30	30	73	75	83	86	88	92
FEMINICIDIO	9	9	3	3	2	2	3	3	0	0
HOMICIDIO DOLOSO	2	2	9	9	8	10	5	5	2	2
HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL	17	17	8	8	20	20	28	28	10	10
LESIONES DOLOSAS	2,239	2,239	1,174	1,191	1,105	1,105	1,414	1,414	1,209	1,266
OBLIGACIONES ALIMENTARIAS	281	281	211	217	114	130	284	333	112	146
SUSTRACCION DE HUO	68	68	54	55	47	60	72	87	62	94
VIOLACION	107	107	64	64	126	127	35	35	34	34
VIOLENCIA FAMILIAR	418	418	232	234	257	292	402	435	258	286
TOTAL	3,216	3,216	1,785	1,811	1,752	1,821	2,326	2,426	1,775	1,930

Fuente: FGJEM por solicitud directa del grupo de trabajo (2018).

En el municipio de Toluca de Lerdo, los cuatro delitos contra las mujeres que registraron mayor número de víctimas son: lesiones dolosas (7,215 víctimas), violencia familiar (1,665 víctimas), obligaciones alimentarias (1,107 víctimas) y violación (367 víctimas).

**Tabla 21. Valle de Chalco Solidaridad. Delitos contra mujeres por número de carpetas y víctimas. 2014-2018**

AÑO	2014		2015		2016		2017		2018	
	CARPETAS	VICTIMAS								
ABUSO SEXUAL	30	30	33	33	29	29	29	30	20	22
FEMINICIDIO	1	1	3	3	0	0	2	2	2	2
HOMICIDIO DOLOSO	7	7	6	6	8	8	4	4	4	4
HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL	1	1	4	4	5	5	2	2	4	4
LESIONES DOLOSAS	448	448	335	349	239	239	254	254	205	208
OBLIGACIONES ALIMENTARIAS	94	94	68	71	14	15	42	47	21	24
SUSTRACCION DE HUO	20	20	11	13	7	7	19	26	7	10
VIOLACION	77	77	68	68	78	78	48	48	21	21
VIOLENCIA FAMILIAR	57	57	62	62	34	37	42	47	24	24
TOTAL	735	735	590	609	414	418	442	460	308	319

Fuente: FGJEM por solicitud directa del grupo de trabajo (2018).

En lo que respecta al municipio de Valle de Chalco Solidaridad, los cuatro delitos contra las mujeres que registraron mayor número de víctimas son: lesiones dolosas (1,498 víctimas), violación (292 víctimas), obligaciones alimentarias (251 víctimas) y violencia familiar (227 víctimas).

De todo lo anterior, se concluye que de 2014 a 2018 el delito que reporta mayor número de víctimas en los municipios estudiados es el lesiones dolosas, en el que se suma un total de 27,113 mujeres víctimas; y la incidencia se concentra en el municipio de Ecatepec de Morelos con 8,568 víctimas (31.6%) y de Toluca de Lerdo con 7,215 mujeres víctimas (26.6%).

Si tomamos el delito de violencia familiar como un factor de alto riesgo de victimización en un contexto de desaparición de niñas, adolescentes y mujeres, encontramos que en el periodo reportado se registraron 7,119 mujeres víctimas, encontrando la mayor concentración de este delito en los municipios de Ecatepec de Morelos con el 34.3% y Toluca de Lerdo con 23.3%.

El delito de obligaciones alimentarias se encuentra entre los cuatro primeros delitos en seis de siete municipios estudiados<sup>15</sup>, en dicho periodo donde se registraron, 3578 mujeres víctimas, con mayor concentración en los municipios de Toluca de Lerdo con 30.9% y Ecatepec de Morelos con 29.6%.

En este periodo el delito de violación, se encuentra entre los cuatro primeros delitos cometidos en contra de las mujeres en cinco de los siete municipios estudiados<sup>16</sup> las mujeres víctimas fueron 1, 910, encontrándose el mayor número en los municipios de Nezahualcóyotl (24.6%) y de Cuautitlán (21,2%).

El delito de abuso sexual, estuvo entre los cuatro primeros de los cometidos en dos de los siete municipios estudiados, con un total de 953 víctimas, de las cuales 78.9% corresponden a Ecatepec de Morelos y 21.1% a Chimalhuacán.

La violencia familiar, el abuso sexual y las lesiones dolosas como se tiene registrado, es un elemento no sólo destructivo del tejido social importante que provoca problemas adyacentes en niñas, adolescentes y mujeres por ejemplo: la deserción temprana de la escuela, el bajo aprovechamiento escolar, ansiedad, depresión, embarazo temprano, bullying, la reproducción de patrones de violencia en la vida adulta y de manera preocupante potencializa el grado de vulnerabilidad de niñas, adolescentes y mujeres para una dinámica de contexto de desaparición por particulares o desaparición forzada, que puede o no culminar en feminicidio.

Un análisis más puntual de la violencia implica tomar en cuenta distintos factores de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Se exceptúa Chimalhuacán.

<sup>16</sup> La violación no se ubicó en los cuatro primeros delitos cometidos contra las mujeres en Chimalhuacán y Ecatepec de Morelos.

<sup>17</sup> El grupo de trabajo ha referido anteriormente las condiciones bajas y muy bajas de circunstancias sociales, económicas y culturales que viven las mujeres, niñas y adolescentes de los Municipios de Ecatepec de

Se considera en condición de vulnerabilidad aquella víctima del delito que tenga una relevante limitación para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de la infracción penal o de su contacto con el sistema de justicia, o para afrontar los riesgos de sufrir una nueva victimización. La vulnerabilidad puede proceder de sus propias características personales o bien de las circunstancias de la infracción penal.

Por otra parte, en relación con los autos de vinculación a proceso, la FGJEM reportó un total de 765 personas vinculadas a delitos cometidos contra las mujeres en 2016, 814 en 2017 y 502 hasta el 31 de agosto de 2018.

**Tabla 22. Autos de vinculación y personas vinculadas  
2016 al 31 de agosto de 2018**

DELITO	AUTOS DE VINCULACIÓN					
	2016		2017		Enero al 31 Agosto 2018	
	CARPETAS	PERSONAS	CARPETAS	PERSONAS	CARPETAS	PERSONAS
HOMICIDIO DOLOSO DE MUJER	40	47	30	40	12	16
FEMINICIDIO	53	57	45	49	28	28
LESIONES DOLOSAS	21	22	50	52	27	31
ABUSO SEXUAL	95	96	116	117	81	84
HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL	3	3	1	1	3	3
VIOLENCIA FAMILIAR	20	22	14	15	16	22
SUSTRACCION DE HIJO	6	6	4	6	3	3
INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ALIMENTARIAS	95	98	113	117	58	58
VIOLACIÓN	396	414	410	417	249	257
<b>TOTAL</b>	<b>729</b>	<b>765</b>	<b>783</b>	<b>814</b>	<b>477</b>	<b>502</b>

Fuente: FGJEM por solicitud directa del grupo de trabajo (2018).

**Tabla 23. Sentencias condenatorias y personas sentenciadas, 2016 al 31 de agosto de 2018**

DELITO	SENTENCIAS					
	2016		2017		Enero al 31 Agosto 2018	
	CARPETAS	PERSONAS	CARPETAS	PERSONAS	CARPETAS	PERSONAS
HOMICIDIO DOLOSO DE MUJER	29	41	22	29	5	6
FEMINICIDIO	28	37	24	25	21	24
LESIONES DOLOSAS	8	11	18	21	5	5
ABUSO SEXUAL	119	119	67	65	67	68
HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL	0	0	0	0	1	1
VIOLENCIA FAMILIAR	10	10	5	7	5	6
SUSTRACCION DE HIJO	0	0	1	1	1	1
INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ALIMENTARIAS	15	15	16	17	10	10
VIOLACIÓN	357	361	282	293	194	193
<b>TOTAL</b>	<b>566</b>	<b>594</b>	<b>435</b>	<b>458</b>	<b>309</b>	<b>314</b>

Fuente: FGJEM por solicitud directa del grupo de trabajo (2018).

Morelos, Nezahualcóyotl, Toluca, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ixtapaluca y Valle de Chalco Solidaridad.

### 5.3 Información de mujeres no localizadas y desaparecidas

De acuerdo con la FGJEM, el número total de mujeres reportadas como no localizadas en el periodo 2012-2018 es de 2,363.

Los años 2016, 2017 y 2018 tuvieron un crecimiento considerable, debido a que del 2015 al 2016 la desaparición de mujeres se elevó en 91%, y en lo que va del 2018 se incrementó un 34.1% en relación con el 2017.

El total acumulado del periodo refleja que la mayoría de las mujeres reportadas como no localizadas tiene entre 15 a 17 y de 21 a 29 años.

También la Fiscalía informa que predominan reportes de mujeres no localizadas sin escolaridad específica, seguido de mujeres con escolaridad secundaria, primaria y preparatoria. En consecuencia, prevalece la ocupación como estudiante de las mujeres reportadas como desaparecidas, así como solteras. Las siguientes tablas muestran la información aquí descrita.

**Tabla 24. Mujeres reportadas como no localizadas por edad. 2012-2018**

POR GRUPO DE EDAD	AÑO DE REGISTRO							TOTAL
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
00-04 AÑOS	6	13	5	16	26	40	52	158
05-09 AÑOS	8	9	6	11	24	35	62	155
10-14 AÑOS	2	31	36	31	80	64	93	337
15-17 AÑOS	22	66	65	65	139	145	145	647
18-20 AÑOS	56	16	13	18	39	37	58	237
21-29 AÑOS	16	26	32	47	58	70	120	369
30-39 AÑOS	34	9	24	29	40	48	68	252
40-49 AÑOS	10	8	8	10	18	19	16	89
50-59 AÑOS	9	6	2	7	10	8	14	56
60-69 AÑOS	3	1	4	0	7	5	6	26
70 AÑOS O MAS	3	2	1	1	9	7	7	30
SIN ESPECIFICAR	7	0	0		0	0	0	7
<b>TOTALES</b>	<b>176</b>	<b>187</b>	<b>196</b>	<b>235</b>	<b>450</b>	<b>478</b>	<b>641</b>	<b>2,363</b>

Fuente: FGJEM por solicitud directa del grupo de trabajo (2018).

**Tabla 25. Mujeres reportadas como no localizadas por escolaridad. 2012-2018**

ESCOLARIDAD	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
SIN ESPECIFICAR	87.0	128.0	105.0	73.0	91.0	92.0	123.0	<b>699</b>
ALFABETA					1.0	4.0	1.0	<b>6</b>
ANALFABETA	13.0	4.0	1.0	7.0	13.0	14.0	23.0	<b>75</b>
CARRERA TECNICA	4.0	2.0	3.0	6.0	5.0	9.0	7.0	<b>36</b>
DOCTORADO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0</b>
EDUCACION ESPECIAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0</b>
GUARDERIA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0</b>
INGENIERIA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0</b>
LICENCIATURA	6.0	1.0	4.0	5.0	14.0	16.0	21.0	<b>67</b>
MAESTRIA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	<b>1</b>
MATERNAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0</b>
NO ESTUDIA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	<b>1</b>
PREESCOLAR	2.0	4.0		8.0	10.0	8.0	19.0	<b>51</b>
PREPARATORIA	16.0	6.0	26.0	31.0	85.0	85.0	123.0	<b>372</b>
PRIMARIA	18.0	16.0	18.0	41.0	81.0	98.0	115.0	<b>387</b>
SECUNDARIA	30.0	26.0	39.0	64.0	150.0	151.0	208.0	<b>668</b>
<b>TOTALES</b>	<b>176.0</b>	<b>187.0</b>	<b>196.0</b>	<b>235.0</b>	<b>450.0</b>	<b>478.0</b>	<b>641.0</b>	<b>2,363</b>

Fuente: FGJEM por solicitud directa del grupo de trabajo (2018).

**Tabla 26. Mujeres reportadas como no localizadas por ocupación. 2012-2018**

OCUPACIÓN	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DESEMPLEADA	4	12	10	10	6	9	10	<b>61</b>
EMPLEADA	20	12	27	27	60	77	106	<b>329</b>
AMA DE CASA	0	1	0	0	53	96	67	<b>217</b>
INDEPENDIENTE	41	32	7	40	125	114	134	<b>493</b>
ESTUDIANTE	43	53	97	93	182	135	263	<b>866</b>
SERVIDORA PÚBLICO	0	0	0	0	0	1	1	<b>2</b>
SIN OCUPACIÓN	2	2	4	4	9	30	40	<b>91</b>
SIN ESPECIFICAR	66	75	51	61	15	16	20	<b>304</b>
<b>TOTAL</b>	<b>176</b>	<b>187</b>	<b>196</b>	<b>235</b>	<b>450</b>	<b>478</b>	<b>641</b>	<b>2,363</b>

Fuente: FGJEM por solicitud directa del grupo de trabajo (2018).

Del 1 de enero de 2012 al 15 de septiembre de 2018, la FGJEM reporta un acumulado de 3,686 mujeres desaparecidas y no localizadas en los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad. Toluca de Lerdo es el municipio con mayor número de

mujeres desaparecidas con 915, seguido por Ecatepec de Morelos con 863 casos y por Nezahualcóyotl con 743.

<b>Tabla 27. Personas desaparecidas y no localizadas, 1 de enero de 2012 al 15 de septiembre de 2018</b>			
<b>Municipio</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>
Chimalhuacán	360	488	848
Cuautitlán Izcalli	294	353	647
Ecatepec de Morelos	863	1120	1983
Ixtapaluca	236	412	648
Nezahualcóyotl	743	933	1676
Toluca de Lerdo	915	1444	2359
Valle de Chalco Solidaridad	275	358	633
<b>Total</b>	<b>3686</b>	<b>5108</b>	<b>8794</b>

Fuente: Información entregada por la FGJEM el 26 de septiembre de 2018.

La desaparición de mujeres es un tipo penal reconocido a partir del 17 de noviembre de 2017 con la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. La FGJEM, explicó que, ante el reporte de mujeres no localizadas:

[...] a partir de 2016, todos los casos de no localización de personas, incluyendo mujeres, se registran como denuncia de hechos y se inician como noticias criminales o carpetas de investigación. Se inicia el expediente como una denuncia de hechos que se investiga bajo los lineamientos del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desparecidas y la Investigación de delitos en materia de Desaparición Forzada, o bien del Protocolo Alba, según sea el caso. Es hasta el cumplimiento de las 72 horas de búsqueda que concluye la primera etapa de ambos protocolos, la denuncia es elevada en el sistema a Carpeta de Investigación y se da continuidad a las actuaciones y diligencias en atención a la protección de los derechos e integridad de las víctimas, según lo establecido en los citados protocolos y en la Ley General de la materia. Según el avance de las investigaciones, la clasificación de la carpeta se puede modificar en función de un probable hecho delictuoso. En este caso, es posible declinar la competencia a la fiscalía correspondiente y en su caso, conservar un desglose para continuar la búsqueda (secuestro, privación de la libertad, sustracción, por dar algunos ejemplos) (FGJEM y FCDVVG, 25 de septiembre de 2018)

De acuerdo con el artículo 18 de la Ley General de Acceso, la violencia institucional refiere a “los actos u omisiones del personal del servicio público de cualquier orden de gobierno que discriminan o tienen como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.”

Las instancias encargadas de atender la desaparición, ausencia y/o no localización de niñas, adolescentes y mujeres en el Estado de México, se muestran en la tabla siguiente:

<b>Tabla 28 Instancias encargadas de la atención e investigación sobre la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres en el Estado de México</b>	
<b>Instancia</b>	<b>Tipo de atención</b>
Ministerio Público (FGJEM)	Recibe denuncia
Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares	Recibe denuncia
	Investiga
	Búsqueda de personas.
Comisión de Búsqueda del Estado de México (Atención) Células de Búsqueda Municipales (Búsqueda)	Búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas, ausentes o no localizadas.
	Investigación y persecución de delitos de desaparición forzada de personas y la cometida por particulares.

Elaboración propia con base en la información obtenida en las entrevistas de las visitas *in situ*.

Destaca que, de acuerdo con lo informado por la Fiscalía General de Justicia del Estado de México y la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos al Grupo de Trabajo, en el Estado de México:

*No se tiene contemplado el tipo penal de desaparición forzada o desaparición cometida por particulares en contra de mujeres en el Código Penal sino en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en los artículos del 27 al 41, aunque no se da calidad específica al sujeto pasivo, puede ser hombre o mujer en estas tipificaciones penales con vigencia nacional, tanto en fuero federal como local a partir de su publicación el 17 de noviembre de 2017, por decreto presidencial (Cuestionario a autoridades 7918, página 5).*

A continuación se señalan los protocolos para la investigación y búsqueda de mujeres reportadas como ausentes, no localizadas y desaparecidas, con que cuenta el Estado de México:

- Protocolo Alba del Estado de México. Es resultado de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, así como de las recomendaciones emitidas por la CONAVIM en el marco de la declaratoria de la AVGM por feminicidio de 2015, decretada en 11 Municipios del Estado de México. Se implementa en caso de mujeres, niñas, niños y adolescentes en calidad de desaparecidos. Debe ser aplicado por las autoridades del gobierno estatal y municipal del Estado de México, con la coordinación de las autoridades federales.
- Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidos y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada. Este documento es aprobado por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, el 20 de agosto de 2015. Tiene como objetivo el establecer mecanismos homologados para todas las Fiscalías o Procuradurías en la búsqueda e investigación de personas desaparecidas.
- Alerta Amber. El 10 de septiembre de 2013 se publicó el Acuerdo del Titular del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Comité para la implementación del Programa Alerta de Género en el Estado de México, el cual es un órgano interinstitucional que busca ser un espacio de coordinación entre las autoridades de la entidad, así como con el Gobierno Federal.

A partir del 17 de abril de 2018, se creó por decreto del Ejecutivo Estatal, la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México, a fin de dar cumplimiento a lo plasmado por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, a la fecha en etapa de construcción de áreas para operar en conjunto con las diversas instituciones locales y nacionales relacionadas al tema de desaparición, siendo uno de los grupos de especial atención el de las mujeres, adolescentes y niñas.

De acuerdo con lo observado en las visitas in situ y en las entrevistas realizadas a las Células de Búsqueda, Módulos Odisea, Unidades de Atención Inmediata y Primer Contacto, así como las Células de Búsqueda municipales, los días 18 y 19 de septiembre de 2018, se detectaron las siguientes acciones u omisiones que derivan en violencia institucional contra las mujeres de violencia institucional:

- El lenguaje de las personas a cargo es revictimizante, debido a que se afirma constantemente que todos los casos de ausencia son voluntarios y por la existencia de violencia familiar, que las madres no cuidan bien de sus hijas

por ir a trabajar, que las muchachas se van con el novio; entre otras. Lo anterior muestra discriminación y nulo conocimiento sobre perspectiva de género.

- No existe un Banco Estatal de Datos del Estado de México sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.
- Las personas que operan las instancias encargadas de atender los casos de mujeres desaparecidas, lo hacen con pocos recursos, usando sus propios celulares y grupos de WhatsApp para intercambiar información.
- La información entregada por la FGJEM, a solicitud directa del grupo de trabajo, muestra una carencia de recursos humanos que conduce a la inoperancia y violencia institucional contra las mujeres.
- La capacidad institucional de las Células de Búsqueda de Personas Desaparecidas, no es proporcional a la cantidad de reportes. Por ejemplo, Ecatepec de Morelos es el municipio que registró la mayor cantidad de desapariciones de mujeres y cuenta con pocos elementos policíacos adscritos a las Células de Búsqueda.

Como se mencionó anteriormente el número de servidores públicos por plaza asociada a la Procuración de Justicia en Materia de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por particulares, es de 115.

Aunado a lo anterior, en las entrevistas con víctimas indirectas de desaparición de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas<sup>18</sup> se identificaron las siguientes acciones y omisiones en materia de procuración de justicia:

- Revictimización a partir del lenguaje: “No educó”, “no cuidó”, “la dejó”, “su hija se fue con alguien más”
- Desplazamiento forzado a causa de la inacción o lentitud para recibir órdenes y/o medidas de protección ante las amenazas e intimidaciones que reciben por investigar y buscar a sus familiares.
- “Queremos abogados, no damas de compañía”, para referirse a las omisiones de los asesores jurídicos. Las víctimas indirectas señalaron aprender de manera autodidacta.
- No se reconocen sus aportaciones a la investigación o búsqueda de sus hijas. Ante la lentitud y/u omisión de las autoridades, ellas emprenden un camino de búsqueda con sus propios medios e incorporándose a colectivos. Algunas señalaron saber quién(es) se llevaron a sus hijas, pero las autoridades deslegitiman su información.
- Al revisar carpetas, se dan cuenta que no se investiga el caso por meses.

---

<sup>18</sup> No solo se considera víctima a toda persona física que ha sufrido un daño ocasionado por una infracción penal, incluida tanto la lesión física o psíquica, como el sufrimiento moral y el perjuicio económico.

- Impacto en la salud derivado de la desaparición de sus hijos: hipotensión, bruxismo, afecciones cardíacas. La CEAVEM les brinda apoyos de hospedaje, alimentos y médico, sin embargo refieren que en los centros de salud son menospreciadas y deben demostrar que los efectos en su salud son derivados de los hechos victimizantes que han vivido y para ello les piden hablar de los casos.
- Desintegración familiar en casos en que reciben amenazas cuando saben quiénes desaparecieron a sus hijas, o por el hecho de invertir tiempo en la búsqueda de sus hijas, otros integrantes de la familia.

En este sentido el término víctima también incluye como víctimas secundarias a quienes integran la familia inmediata y a las personas que están a cargo de la víctima directa. Destacan a estos efectos, las personas menores de edad, las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar, las víctimas de delitos sexuales, así como los familiares de víctimas de muerte violenta.

Por lo tanto, es obligación del Estado la adopción de aquellas medidas que resulten adecuadas para mitigar los efectos negativos del delito (victimización primaria); así como procurar que el daño sufrido por la víctima del delito no se vea incrementado como consecuencia de su contacto con el sistema de justicia (victimización secundaria). Además de garantizar, en todas las fases de un procedimiento penal, la protección de la integridad física y psicológica de las víctimas, sobre todo a favor de aquéllas que corran riesgo de intimidación, de represalias o de victimización reiterada o repetida (una misma persona es víctima de más de una infracción penal durante un periodo de tiempo).

También resulta necesario otorgar una protección particular a aquellas víctimas que van a prestar testimonio en el proceso judicial. Incluso la especial atención en los momentos en que sea puesta en libertad la persona a la que se le atribuye la comisión del delito.

El grupo de trabajo insta al Estado a redoblar esfuerzos en la prevención, atención y sanción de la violencia familiar; de acuerdo con las Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México<sup>19</sup>, emitido el 25 de julio del 2018, a saber:

*14. De conformidad con la Convención y con su recomendación general núm. 33 (2015), sobre el acceso de las mujeres a la justicia, el Comité recomienda al Estado parte que:*  
*Vele por que se capacite, de manera sistemática y obligatoria, a los jueces, los fiscales, los defensores públicos, los abogados, los agentes de policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en los planos federal, estatal y local, acerca de los derechos de la mujer y la igualdad de género,*

---

<sup>19</sup> <http://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/07/comunicado-cedaw>

*para poner fin al trato discriminatorio de que son objeto las mujeres y las niñas;*

*Adopte medidas eficaces que hagan que el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia se aplique en el conjunto de los sistemas judiciales federal y estatales, vele por que los jueces que discriminan a las mujeres rindan cuentas, y revise la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 para garantizar que se publiquen todas las decisiones de los tribunales;*

*Vele por que la información sobre los recursos legales esté a disposición de las mujeres víctimas de la violencia de género y cualquier forma de discriminación, particularmente en lenguas indígenas y formatos accesibles para las mujeres con discapacidad, e implante un sistema de tribunales móviles y asistencia jurídica gratuita destinado a facilitar el acceso a la justicia de las mujeres que viven en zonas rurales y remotas;*

*Aliente a las mujeres a denunciar los incidentes de violencia de género, incluida la violencia doméstica, se asegure de que las mujeres víctimas de discriminación y violencia de género tengan acceso a recursos efectivos y oportunos, y garantice que todos los casos de violencia de género contra la mujer se investiguen eficazmente y que los autores sean enjuiciados y castigados como corresponda.*

## **5.4 Obligaciones del estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres**

### **5.4.1 Obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres**

La obligación de respetar los derechos humanos, consiste en el deber del estado y sus agentes, de no obstaculizar, interferir o impedir su goce.<sup>20</sup> Para el caso de mujeres desaparecidas, esta obligación implica la abstención por parte del estado de violar los derechos de las mujeres desaparecidas y de sus familiares, por ejemplo, mediante acciones u omisiones que impidan la ejecución de trabajos inmediatos para la búsqueda y localización de mujeres desaparecidas, o para una investigación eficaz; lo anterior a través del uso de estereotipos de género, prejuicios, la culpabilización de las víctimas, la revictimización y la invisibilización del problema por parte de autoridades y de las y los servidores públicos encargados de la atención.

---

<sup>20</sup> Daniel Vázquez y Sandra Serrano. *Principios y Obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF, 2013.

Así, esta obligación requiere de un esfuerzo estructural, coordinado y transversal de todas las instituciones de procuración de justicia, tanto en la búsqueda y localización de las víctimas, como de autoridades encargadas de prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, en todos los órdenes de gobierno, para incorporar la perspectiva de género y de derechos humanos, que permita a las y los servidores públicos realizar las investigaciones con debida diligencia así como tratar a las víctimas directas e indirectas, con el debido respeto de sus derechos como personas dotadas de la dignidad inherente a su condición humana y como titulares plenas de derechos.<sup>21</sup>

Asimismo, implica que el Estado se abstenga de elaborar leyes, políticas, normas, programas, procedimientos administrativos y estructuras institucionales que directa o indirectamente impidan la búsqueda y localización de las mujeres desaparecidas.

Con relación a la solicitud de AVGM/01/2018 por desaparición de mujeres en el Estado de México, las organizaciones solicitantes señalan que el motivo de dicha solicitud, corresponde al alarmante número de mujeres y niñas desaparecidas en el Estado de México, en particular en los municipios de Toluca de Lerdo, Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Ixtapaluca y Valle de Chalco Solidaridad; así como a la impunidad, violencia institucional, revictimización, criminalización y la ausencia de una política pública eficaz para la atención y prevención de estos casos. Adicionalmente, señalan que las autoridades encargadas de la procuración de justicia brindan un trato discriminatorio, al revictimizar y criminalizar a las víctimas y a sus familiares.

Por otra parte, en el *Diagnóstico sobre la desaparición de mujeres en el Estado de México*, que las organizaciones solicitantes elaboraron y el cual acompañó a la solicitud, se indica que de acuerdo a las entrevistas que realizaron a familiares de mujeres desaparecidas, muchos de los casos de mujeres víctimas de desaparición, no son denunciados por:

- Temor de las víctimas indirectas a sufrir represalias, pues es posible que la autoridad encargada de recibir la denuncia, sea la misma responsable de la desaparición o pueda tener nexos con el crimen organizado.
- Amenazas e intimidaciones por parte de las autoridades.

Asimismo, las organizaciones solicitantes señalaron en su Diagnóstico que pueden existir casos de secuestros extorsivos contra mujeres que no son denunciados, debido a la posible existencia de colusión en el delito por parte de servidores públicos. También indicaron que debido a que el delito de desaparición forzada y desaparición por particulares no se

---

<sup>21</sup> Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo Reparaciones y Costas. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf), consultado el 6 de julio de 2018.

encuentra tipificado en el Código Penal del Estado de México, es posible que puedan existir casos llevados como secuestro o privación de la libertad. En este sentido, señalaron que la inoperancia de la impartición de justicia en materia de desaparición de mujeres y niñas, se agudiza debido a la poca capacitación de los funcionarios públicos en materia de búsqueda de personas desaparecidas y de investigación del delito de desaparición forzada y desaparición por particulares. Además, apuntaron que, en ocasiones, las autoridades clasifican las desapariciones con conceptos inadecuados como: persona extraviada, no localizada o ausente, lo cual impide que la búsqueda se inicie de manera inmediata.

En este sentido, las solicitantes manifestaron que, debido a la falta de tipificación del delito de desaparición de personas, se da paso a la invisibilización del fenómeno, lo que impide el seguimiento de los casos. En suma, en el Diagnóstico de las solicitantes, se señala una ausencia de reconocimiento del Estado de México frente a estos delitos.

Por otra parte, las organizaciones solicitantes de la AVGM/01/2018, I(DH)EAS e IMDHD, indicaron que, entre el 27 de septiembre y el 5 de octubre de 2017, realizaron dos talleres de capacitación, en coordinación con la Subprocuraduría de Género del Estado de México (Sic), dirigidos a agentes del Ministerio Público, para fortalecer las capacidades operativas en la implementación del Protocolo Alba y el Protocolo Homologado de búsqueda en el Estado. Para ello, puntualizaron las apreciaciones del personal del servicio público capacitado con relación a los procesos de búsqueda e investigación en los casos de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, no localizadas, extraviadas o ausentes, las cuales refieren a la falta de recursos humanos, capacitación continua, logística, comunicación, coordinación y articulación. Asimismo, informaron que, en opinión de dicho personal, existe un número de carpetas de investigación superiores al capital humano, agentes del Ministerio Público apáticos, carencia de reconocimiento de la realidad social asociada a la problemática, desconocimiento de los protocolos, falta de presupuesto y presencia de estereotipos de género.

Adicionalmente, el Diagnóstico de las organizaciones solicitantes, refiere que, en las respuestas de la Fiscalía General del Estado presentadas bajo solicitud de información, se informa sobre la capacitación a Policías Ministeriales y Agentes del Ministerio Público de los once municipios y sus respectivas Fiscalías. Al respecto, las organizaciones solicitantes señalan que la capacitación de todos los agentes que participan en la búsqueda e investigación de casos de mujeres desaparecidas es crucial para la efectividad de los trabajos, agregando que se debe garantizar la permanencia de las capacitaciones y que es necesario cubrir a todo el personal, en específico en los municipios mayormente afectados.

Sobre la capacidad institucional, las solicitantes refirieron que, a partir de información obtenida vía solicitud de información pública presentada a la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, en el marco de la Declaratoria de AVGM por violencia feminicida, los mecanismos implementados para la búsqueda e identificación de mujeres desaparecidas

han sido: la creación de Células de Género y reacción inmediata, así como la elaboración del Protocolo Alba y la generación de herramientas web. Asimismo, se informó que la Fiscalía Especializada para la Investigación de Personas Desaparecidas, No Localizadas, Ausentes o Extraviadas, cuenta con 11 Agentes del Ministerio Público distribuidos en diferentes sedes; la Fiscalía Especializada de Trata de Personas, cuenta con 15 Agentes del Ministerio Público; y la Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género, tiene un total de 133 Agentes del Ministerio Público. Con base en esto, las solicitantes señalaron que es indiscutible que el número de agentes especializados del Ministerio Público no alcanza a cubrir todos los municipios del Estado de México, y que por las dimensiones del problema son insuficientes en aquellos que concentran la mayoría de los casos.

Con relación a la búsqueda desde los familiares, las solicitantes señalan que éstos enfrentan vacíos en la atención y que desconocen ante quien están solicitando y demandando un trámite. Por lo anterior, las familias, comienzan un proceso de documentación jurídica a fin de encontrar estrategias para que servidoras y servidores públicos les presten atención, cumplan con sus obligaciones y sean diligentes en los trámites, señalando que son las familias quienes terminan haciéndose cargo del traslado de expedientes, impresión de fotocopias y verificación de la llegada del expediente. En este sentido, con base en esta experiencia, se indica la presencia de violencia institucional y procesos de revictimización, agregando también que las primeras 24 horas generalmente se pierden en materia de atención e investigación, pues las denuncias por parte de los familiares no se realizan o bien si se llevan a cabo, en muchas ocasiones las autoridades niegan la recepción de la denuncia pues obtienen como respuesta que deben esperar al menos 72 horas. De tal forma, en su diagnóstico las solicitantes señalan diversos testimonios de familiares de víctimas, que dan cuenta de la existencia de violencia institucional y discriminación en la atención, misma que se agrava cuando se interrelaciona con otros factores de vulnerabilidad como la pobreza.

Durante las entrevistas que se sostuvieron por parte del grupo de trabajo con víctimas indirectas y colectivos, estos manifestaron que han encontrado trabas en el acceso a la justicia por parte de servidores públicos de los Ministerios Públicos, mismos que indican a las mujeres que deben esperar 72 horas para la denuncia o porque en realidad la víctima “se fue con el novio”. Al respecto, consideraron que lo que se requiere no son más Fiscalías, sino que las y los encargados de la atención, la brinden de manera efectiva, pues en los casos en los que las víctimas desaparecen con la pareja, esta última tiene 20 años más que ellas, sin que exista una posterior investigación en caso de que la víctima sea localizada. Así, en concordancia con lo señalado por la solicitante, indican que existen procesos de revictimización y violencia institucional que se agudiza por condiciones de clase, raza y género.

Por otro lado, las familias de las víctimas en entrevistas con el grupo de trabajo, indicaron que el principal problema al que se enfrentan es la negligencia en la atención por parte de las autoridades adscritas a las células de búsqueda, agencias del ministerio público y policías de investigación de la Fiscalía del Estado de México, refiriendo que existe desconocimiento sobre el Protocolo Alba y además falta de sensibilidad y desconocimiento de estas autoridades sobre el tema de desapariciones. Aunque destacaron que han recibido buena atención por parte de la CEAVEM.

Respecto a este punto, preocupa al grupo de trabajo que, durante las entrevistas con colectivos y víctimas indirectas de desaparición de mujeres, algunas de las personas entrevistadas señalaron que la sustracción de mujeres fue realizada por funcionarios públicos. Inclusive, se señaló que en algunos casos se les ha pedido dinero o que temen que haya vínculos entre la delincuencia organizada y las autoridades de seguridad y ministerios públicos, como se señaló en el mismo Diagnóstico de las organizaciones solicitantes.

En concordancia con esta situación, en el marco de las visitas *in situ* realizadas por el grupo de trabajo, se identificó que la mayoría de los servidores públicos entrevistados en las Células de Búsqueda, Ministerios Públicos y Fiscalía, señaló que ha recibido capacitación en derechos humanos y perspectiva de género; sin embargo, no todos cuentan con capacitación sobre desaparición de mujeres, y sólo han leído los protocolos<sup>22</sup>. También se apreció que a pesar de haber manifestado contar con capacitación, se pudieron identificar casos de falta de sensibilización en la atención a víctimas.<sup>23</sup> Asimismo, es importante destacar que en las entrevistas, se hizo también referencia a la falta de personal y de recursos materiales, así como a la necesidad de contención emocional para un trabajo efectivo.

Sobre la atención a personas que no hablan español, de las visitas *in situ* se apreció que no existe una definición clara de ante qué instancia se debería acudir ni el tiempo de respuesta. Las respuestas de las autoridades ante qué instancia acudir son variadas (se indicó como posibles opciones para la realización de la traducción a personas conocidas que dominan idiomas como el otomí para que sirvan de intérpretes<sup>24</sup> o la traducción a través de aplicaciones en teléfonos).<sup>25</sup>

Por lo que respecta a la información que presentó el Estado de México, se indicó que FGJEM, ha brindado a las y los integrantes de las Células de búsqueda, capacitación

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, en los municipios de Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad. Asimismo, destacan los casos de Chimalhuacán y Cuautitlán Izcalli, en que se desconocía el protocolo Alba y cuestiones básicas de las órdenes de protección.

<sup>23</sup> Se registró el caso de un MP en Ecatepec de Morelos, en el que se pidió a una mujer que había ido a consultar su carpeta de investigación, que regresara después de dos días bajo el argumento de que “estaban muy ocupados” y la iban a hacer esperar mucho.

<sup>24</sup> Cédula de Búsqueda de Chimalhuacán.

<sup>25</sup> Administrador de la base de datos ODISEA y Alerta Amber.

relacionada con la prevención y atención de mujeres y niñas desaparecidas, impartido por la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición cometida por Particulares; la cual versó sobre delitos vinculados a la violencia de género y su relación con la desaparición de niñas y mujeres, sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros temas. Respecto de esta institución refirió que se implementó el Programa de Capacitación en materia de Derechos Humanos y Género, sin embargo, no se remite evidencia de lo anterior.

El estado también señaló que se capacitó a las policías de género, las células de reacción inmediata, las células para búsqueda de personas desaparecidas y la policía estatal en temas de género y protocolos. Indicó que se obtuvieron capacitaciones en los Estados Unidos de América para personal de la Fiscalía de Trata de Personas, los refugios de trata, la Coordinación de Género y la Fiscalía de Desaparición Forzada, quien además recibió cursos de parte de la Cruz Roja Internacional. Asimismo, se brindaron cursos al personal de las Agencias del Ministerio Público para la Atención de Niñas, Niños, Adolescentes y Expósitos (ANNAES) con el DIF Nacional, a efecto de continuar con la especialización. Al respecto, tampoco se remite evidencia de lo anterior.

Por otra parte, el estado indicó que la organización solicitante IDHEAS Litigio Estratégico y Derechos Humanos A.C., capacitó a Ministerios Públicos de las Fiscalías Regionales en temas de búsqueda y localización de personas desaparecidas, los días 27 y 28 de septiembre de 2017, en el marco de la Alerta de Género por violencia feminicida.

Adicionalmente, la FGJEM informó que la política criminal de género del estado se ha fortalecido con la Unidad de Análisis de Contextos mediante estudios sociológicos, antropológicos, patrones de violencia de género contra las niñas y mujeres, los posibles rasgos comunes entre los diversos casos de feminicidio, homicidio doloso y desaparición de niñas y mujeres, las características etarias, de sexo, etnia, orientación sexual, discapacidad y demás enfoques diferenciales que se requieran, los perfiles de los victimarios y de las víctimas, la georreferenciación o mapeos delictivos, el marco normativo doctrinario, estatal, federal e internacional de derechos humanos, con énfasis en derechos de las niñas y de las mujeres, así como las investigaciones realizadas en la materia. De las entrevistas realizadas con dicha autoridad, mencionaron que parte de los retos que tienen para realizar su actuación es contar con bases de datos confiables y la falta de personal, ya que renunciaron cuatro personas en el área, pero sólo se contrató a una nueva persona.

El estado mencionó que el Poder Ejecutivo cuenta con las dependencias señaladas en el apartado de información proporcionada por el para prevenir, atender y erradicar la desaparición, ausencia y/o no localización de niñas, adolescentes y mujeres.

Sobre la capacidad institucional en materia de Procuración de Justicia para atender los casos relativos a niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, ausentes o no localizadas, el estado indicó que la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada y la Desaparición cometida por Particulares, a la fecha cuenta con un total de 115 servidoras y servidores públicos. Asimismo, de la información que fue proporcionada, resalta que sólo se cuentan con dos peritos antropólogos y 29 agentes del ministerio público.

Adicionalmente, el estado señaló que como parte de la capacidad institucional para la Atención a Víctimas de casos de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, ausentes o no localizadas, actualmente cuenta con 33 servidores con perfiles de psicología, 18 de trabajo social y 88 asesores jurídicos para brindar una atención multidisciplinaria e integral los cuales están organizados y algunos focalizados en la atención de las personas ofendidas de desaparición, ausencia y/o no localización de niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, no se especifica a qué instancia pertenecen estas servidoras y servidores públicos.

Por otra parte, en el marco de las reuniones llevadas a cabo con autoridades estatales, la CEAVEM refirió que la institución a su cargo cuenta con 345 servidoras y servidores públicos contratados de base, 30 a través de contrato, y 31 plazas eventuales. Indicó que se tiene una gran necesidad de personal, sobre todo de asesores jurídicos. Actualmente sólo se tienen 108 asesores jurídicos, y se debería de estar a la par con los abogados defensores (los cuales son 400). Indicó que recientemente se autorizó el incremento de 70 plazas para psicología, trabajo social y asesoría jurídica; sin embargo, reiteró que es necesario fortalecer esta institución.

Respecto de la capacidad institucional en la administración de justicia, el estado indicó que se cuentan con la FGJEM, con policía especializada a nivel estatal y en diferentes municipios, y con el Poder Judicial del Estado de México. Sin embargo, no remite mayor información sobre los recursos con los que cuenta el Poder Judicial para administración de justicia.

Sobre la capacidad institucional de Policías Especializados en Materia de Búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, ausentes o no localizadas, el estado refirió que cada uno de los municipios señalados en la solicitud cuenta con su propia Célula de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD). El número de elementos con los que cuenta cada una de ellas se describe a continuación:

<b>Tabla 29. Elementos Adscritos a las CBPD</b>	
<b>Municipio</b>	<b>Número de Elementos</b>
Toluca de Lerdo	5
Ecatepec de Morelos	16
Nezahualcóyotl	5
Cuautitlán Izcalli	40
Chimalhuacán	7
Ixtapaluca	4
Valle de Chalco Solidaridad	7
<b>Total</b>	<b>84</b>

Con relación a los mecanismos para la coordinación entre las autoridades, los acuerdos y compromisos desahogados, el estado manifestó que, la PGR y las Procuradurías y Fiscalías Estatales encuentran sustento para la coordinación que realizan en el día a día, en los convenios que se han celebrado entre las mismas. Refiere como una actividad de vinculación entre las autoridades de las diversas entidades federativas y el gobierno federal las acciones derivadas de la aplicación de la Alerta Amber. No se remite evidencia.

Asimismo, señala la existencia de mecanismos informales de coordinación, a través de los cuales el Estado de México a través de la FGJEM cuenta con todo el apoyo de las demás dependencias homologas a nivel estatal y federal, así como de la Comisión Nacional de Seguridad, a fin de impulsar las investigaciones en materia de personas desaparecidas. De lo anterior no se anexó evidencia. Por otra parte, indicó que para la coordinación estatal se aprovechan de la tecnología y las redes sociales, que permiten en tiempo real intercambiar datos de niñas, adolescente y mujeres desaparecidas o no localizadas (Plataformas de Mensajería Instantánea).

Durante la reunión con autoridades se les solicitó que especificaran los mecanismos de coordinación con que cuentan. Al respecto, el estado respondió que la información se comparte a través de WhatsApp y que facilita la comunicación el que las fiscalías se encuentren en un mismo edificio. La Fiscal Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género refirió que el que ella encabece a diversas Fiscalías favorece la coordinación (feminicidio, trata, personas desaparecidas y la unidad de contexto). El uso de la mensajería instantánea celular para la comunicación entre las autoridades también pudo ser apreciado a través de las visitas in situ<sup>26</sup>.

Con base en la información expuesta, el Grupo de Trabajo observa que algunas conductas realizadas por parte de los servidores públicos, señaladas por las solicitantes, e identificadas en las entrevistas a familiares, colectivos y en el marco de las visitas in situ, constituyen

<sup>26</sup> Ej. Administración de los datos de Odisea y Alerta Amber.

formas de violencia institucional que implican un incumplimiento de la obligación de respetar los derechos humanos de las mujeres y comprometen el ejercicio efectivo de los mismos. Por otra parte, se identifica una insuficiencia de personal, falta de sensibilización y capacitación y una negativa al reconocimiento del problema de la desaparición de mujeres en el Estado de México, al amparo de un discurso que reproduce estereotipos de género que culpabilizaba a las mujeres de su desaparición; sin caer en cuenta que aunque las mujeres se ausenten de manera voluntaria, dicho acto es consecuencia de un contexto de violencia feminicida presente en la entidad y reproducido al interior de la familia, o que la pareja puede pertenecer a redes de trata.

Por otra parte, se aprecia que el estado carece de mecanismos claros de coordinación en sus actuaciones. Las autoridades de manera general refirieron que se cuenta con grupos de WhatsApp para compartir la información de manera automática; sin embargo, este mecanismo puede resultar potencialmente riesgoso por filtraciones de información. Además, no se apreció que se contara con una política de atención criminal entre las distintas fiscalías, más allá de los análisis de contexto que son realizados. En tal sentido se considera conveniente la creación de un mecanismo que permita tener una política coordinada para la atención a hechos delictivos.

Si bien, el grupo de trabajo toma nota de los trabajos del estado en materia de capacitación, lo cierto es que los mismos son insuficientes para contar con servidoras y servidores públicos conscientes y con conocimientos adecuados, sobre el tema de desaparición, perspectiva de género y derechos humanos, de tal forma que con sus acciones u omisiones no interfieran u obstaculicen la obligación de respetar los derechos humanos.

Ante estas debilidades en la capacidad estatal para la atención de casos de mujeres desaparecidas, el Grupo de Trabajo considera indispensable fortalecer los esfuerzos en materia de capacitación, así como focalizarlos de manera específica al tema de desaparición de mujeres, incluyendo mecanismos de evaluación de resultados y desempeño, a fin de garantizar que los cursos o talleres que se implementen, cumplan con su objetivo central. De manera particular, es necesario fortalecer a las instancias policiacas y de investigación con los recursos necesarios para su eficaz funcionamiento.

Asimismo, el contar con mecanismos para la selección de perfiles adecuados en las instituciones de seguridad e investigación resulta conveniente para asegurar un trato digno a las mujeres.

Otra carencia importante que el Grupo de Trabajo identificó en las autoridades estatales que atienden los temas de desaparición de mujeres, es la falta de contención emocional. Al respecto, el Grupo de Trabajo considera indispensable que se otorgue este servicio de manera periódica y gratuita con la finalidad de que las servidoras y servidores públicos puedan brindar una atención más sensible y eficiente.

Aunado a lo anterior, es preciso realizar un diagnóstico sobre las necesidades institucionales, ya que en algunos casos es claro que se requieren especialistas con determinadas características (como la falta de asesores jurídicos para atender la demanda de trabajo en la CEAVEM); pero en otros casos se requiere identificar las áreas y los perfiles con los que es prioritario reforzar a las instituciones (tal como la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición cometida por Particulares; y la Unidad de Análisis de Contexto).

Derivado de lo expuesto, el Grupo de Trabajo considera que las autoridades del estado no han cumplido adecuadamente con el deber de respetar, situación que tiene serias consecuencias respecto de la obligación de garantizar y proteger otros derechos y limita la posibilidad del estado de cumplir con sus deberes de procuración e impartición de justicia.

#### **5.4.2 Obligación de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia**

La obligación de proteger, implica que el Estado y sus agentes, generen el marco jurídico y la maquinaria institucional necesarios para prevenir las violaciones a derechos humanos.<sup>27</sup> Para el caso de mujeres desaparecidas, la obligación de proteger refiere a que el estado genere las condiciones necesarias para impedir que las mujeres sean víctimas de desaparición o de otros delitos que puedan resultar de alguna situación de particular vulnerabilidad. En este sentido, el estado debe de garantizar que, en caso de ser víctimas de desaparición, la investigación para la búsqueda y localización de mujeres, se realice con debida diligencia y que, tanto las víctimas directas como indirectas, reciban la protección necesaria.

La adopción de medidas para la búsqueda y localización de mujeres, es fundamental desde el momento en que el estado tiene conocimiento de que una mujer se encuentra desaparecida; asimismo, se requiere valorar la situación de riesgo e implementar medidas de búsqueda, localización y protección eficaces para impedir que las desapariciones de mujeres sigan ocurriendo. De ahí la importancia de establecer procedimientos legales justos y eficaces, que incluyan, entre otros, medidas de protección para las víctimas directas e indirectas y el acceso efectivo a tales procedimientos.

En relación a la solicitud AVGM/01/2018, las mujeres se encuentran en un alto grado de vulnerabilidad por la persistencia y reiteración de casos de desaparición, afectando el derecho de las mujeres a la vida, la libertad, integridad y seguridad. Asimismo, en el *Diagnóstico sobre la desaparición de mujeres en el Estado de México* que las

---

<sup>27</sup> Daniel Vázquez y Sandra Serrano. *Principios y Obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF, 2013.

organizaciones solicitantes elaboraron y el cual acompañaron a la solicitud, indicaron que de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, el Estado de México es la entidad con el mayor número de casos de mujeres desaparecidas del país, con un total de 1.790 casos registrados; agregando que mientras que el porcentaje de mujeres a nivel nacional es del 25%, éste asciende a 46% en el Estado de México. En este sentido, indicaron que el número de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en el Estado de México es casi dos veces superior a otras entidades del país, enfatizando que existe una tendencia creciente en el número de casos, en especial en aquellos municipios que ya cuentan con Declaratoria de AVGM por violencia feminicida.

Adicionalmente, mencionaron que, de acuerdo a información entregada por la FGJEM obtenida vía solicitud de información, encontraron que, de los 125 municipios del estado, son 7 los que concentran el mayor número de mujeres y niñas desaparecidas, mismos que son los contemplados en la solicitud: Toluca de Lerdo, Ecatepec de Morelos, Nezahualcóyotl, Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Ixtapaluca y Valle de Chalco Solidaridad.

Por otro lado, el Diagnóstico de las solicitantes apunta a que existen indicios sobre desaparición de niñas y adolescentes asociadas a la trata de personas en el Estado de México. Con base en la respuesta de la FGJEM vía solicitud de información, identificaron que los rangos de edad de las mujeres desaparecidas son los siguientes:

- Entre los 15 y 17 años, representa el 31%.
- Entre los 10 a 14 años de edad, representa el 16%.
- Entre los 21 a 29 años de edad, representa con el 15%.

Al respecto, las solicitantes indicaron que un número relevante de casos de menores de edad desaparecidas entre los 10 y los 17 años de edad, pueden estar vinculados con la trata de personas. Asimismo, señalaron que el delito de secuestro se encuentra presente en los 18 juzgados de control, y debido a que el delito de desaparición forzada y desaparición por particulares no están regulados en el Código Penal del Estado de México, infiriendo que hechos constitutivos de estos delitos pudieron haber sido clasificados como secuestro o privación de la libertad, delitos que si se encuentran tipificados en el Código Penal del Estado de México.

Con relación al delito de feminicidio, las solicitantes indican que derivado de la AVGM por violencia feminicida, se ha generado una arquitectura institucional y política pública para su prevención, protección, investigación y sanción; sin embargo, refieren que el avance no ha sido suficiente en materia de desaparición de mujeres, lo cual podría ser atribuible, a un incremento real en el número de casos de un año a otro; a la ausencia de políticas públicas para prevenir, investigar, sancionar y reparar las desapariciones de

mujeres; y a la falta de tipificación del delito de desaparición de personas o desaparición forzada en el Código Penal de la entidad.

Asimismo, las organizaciones solicitantes señalan que, de datos obtenidos por solicitud de información a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CDHEM), cinco de los siete municipios indicados en la solicitud están dentro de los nueve que presentan el mayor número de quejas presentadas ante esta institución en relación con violencia basada en género (Toluca de Lerdo 16, Naucalpan 15, Nezahualcóyotl 10, Chalco 9, Tlalnepantla 8, Ecatepec de Morelos 7, Atizapán de Zaragoza 7, Chimalhuacán 7 y Zumpango 7).

Con respecto a la CEADEM, las solicitantes señalaron que mediante solicitud de información, se advirtió que a diciembre de 2017, se contaban con 90 registros de ofendidos relacionados con casos de desapariciones de mujeres. De las anteriores cifras, las solicitantes indican que se atienden casos mínimos frente a la magnitud del problema, y que, a pesar de las reformas en los registros, siguen siendo invisibles las quejas directamente relacionadas con los delitos.

Con relación a la búsqueda de mujeres desaparecidas desde los familiares, las solicitantes señalaron que no reciben una adecuada atención ni una adecuada asesoría jurídica o mecanismos de protección, dejando ver que los familiares caen en situaciones de riesgo y rechazo social, argumentando la necesidad de que se reconozca la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las familias de personas desaparecidas y los enfoques diferenciales que deben adoptarse para su atención. En concordancia con esta situación, en el marco de las entrevistas del grupo de trabajo a colectivos, se señaló el riesgo que sienten y el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran.

En lo que se refiere a la información que presentó el Estado de México, se señaló la existencia de Mesas permanentes con los Colectivos integrados por familiares de personas que se encuentran desaparecidas. Asimismo, el estado indicó que, en dichas Mesas de trabajo, se cuentan con enlaces de diversas dependencias a nivel estatal, así como federal y se generan acuerdos de carácter nacional e internacional, a fin de impulsar las búsquedas. Sin embargo, en el marco de las entrevistas por parte del grupo de trabajo a colectivos, se señaló que es difícil que dichas reuniones sean efectivas, ya que, al acudir personas distintas a las reuniones, se entorpece la continuidad de las acciones acordadas en sesiones anteriores, al tener que explicar los acuerdos y trabajos previos.

En el marco de las entrevistas del grupo de trabajo a las autoridades estatales, la Comisionada Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de México, señaló que se tiene planeado que dicha institución cuente con una plantilla de 95 personas, contando con las plazas a partir de octubre de este año. Respecto de la instalación del Consejo Ciudadano de conformidad con el artículo 62 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de

Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, informó que ya solicitó a la Comisión Nacional de Búsqueda los lineamientos mediante los cuales este órgano fue instalado a nivel nacional, de manera que cuando se tenga instalada la Comisión de Búsqueda se pueda iniciar con la convocatoria correspondiente. Asimismo, señaló que, al facultar la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas la creación de grupos de búsqueda (artículo 67), se espera formalizar el funcionamiento de las células de búsqueda municipales como grupos regionales de la Comisión.

Asimismo, dentro de las acciones reportadas para la prevención, la titular de la Comisión refirió que, en coordinación con una OSC (sin especificar cuál), la CEADEM está elaborando un Protocolo para la implementación y seguimiento de las órdenes de protección para mujeres víctimas de delitos de género, el cual será puesto en marcha en los municipios que cuentan con declaratoria de AVGM por violencia feminicida, sin que se remita evidencia de ello.

En el mismo tenor, durante las reuniones que se llevaron a cabo con autoridades estatales, también se reportó que el estado cuenta con cinco refugios para mujeres, hijas e hijos en situación de violencia, que de manera temporal brindan seguridad, protección y atención multidisciplinaria a fin de facilitar su proceso de empoderamiento y ejercicio pleno de sus derechos. De igual forma, se mencionó que se tiene un albergue para víctimas de trata perteneciente a la FGJEM, y está pendiente que se construya un albergue para víctimas de ese delito con inversión de otros países.

Sobre el registro de órdenes de protección, el estado señala que se han dictado las siguientes, sin desglosar el tipo de medida que fue implementada o cuántas fueron emitidas en casos relacionados con la desaparición de mujeres:

<b>Tabla 30. Registro de Órdenes de Protección</b>	
<b>Año</b>	<b>Número</b>
2012	781
2013	3,261
2014	3,587
2015	8,233
2016	15,087
2017	34,635
2018	35,976
<b>Total</b>	<b>101,560</b>

Con relación a las medidas de protección, el estado indicó que la instancia que cuenta con esta información es el Poder Judicial del Estado de México. Respecto el número de órdenes y medidas que son cumplidas, refirió no contar con la información.

La adopción de medidas para proteger a las víctimas directas e indirectas de desaparición de mujeres y evitar que sean hostigadas, intimidadas, amenazadas, dañadas o que se ponga en peligro su vida de cualquier forma, es fundamental en esta obligación toda vez que el Estado tiene que actuar de forma inmediata al tener conocimiento de que una mujer ha sido víctima de desaparición, valorar la situación de riesgo, incluyendo a familiares, e implementar medidas de protección eficaces para las víctimas indirectas o para las mujeres víctimas de desaparición en caso de ser localizadas. De esta manera, se requiere la adopción de medidas positivas, que atiendan las necesidades de protección de las mujeres, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentren<sup>28</sup>.

Al respecto, el Grupo de Trabajo considera necesario elaborar un protocolo para la emisión, implementación y seguimiento de las órdenes de protección, que incluya víctimas directas e indirectas de desaparición de mujeres y el cual especifique que las mismas deberán ser emitidas, aunque no exista una denuncia previa. Otra de las medidas para salvaguardar la vida de las mujeres víctimas de desaparición que son localizadas, así como la garantía de protección de las víctimas indirectas, es la canalización a los refugios existentes en el Estado de México. También se considera necesario contar con un registro sobre éstas, de manera que se pueda medir su eficacia y sirva para realizar acciones de planeación de seguridad pública.

Aunado a lo anterior, como un presupuesto básico para garantizar la protección de los derechos de las mujeres, es necesario que el estado cuente con la regulación adecuada para investigar y sancionar la desaparición de mujeres. En este sentido, como se ha señalado, se aprecia que el Código Penal del Estado de México no regula el tipo penal de desaparición forzada.

Se considera que a partir de un control de convencionalidad, es necesario que el estado de México homologue su legislación, de acuerdo con las observaciones finales del Comité contra la Desaparición Forzada, emitidas el 11 de febrero de 2015, en las que dicho órgano advirtió la diversa tipificación del delito de desaparición forzada y solicitó al Estado mexicano adoptar las medidas legislativas necesarias a fin de asegurar que a la mayor brevedad posible la desaparición forzada sea tipificada, tanto a nivel federal como estatal, como delito autónomo que se ajuste a la definición contenida en el artículo 2 de la Convención y que prevea penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad<sup>29</sup>. Cabe señalar que, a la fecha, sólo el Estado de México, Quintana Roo y Yucatán no prevén dentro de su regulación el delito de desaparición forzada.

---

<sup>28</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, Op. cit., párr. 243

<sup>29</sup> Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención*, 2015, párr. 20. Disponible en: [http://www.hchr.org.mx/images/CED/Observaciones%20Finales%20\\_Comite%20Desaparicion%20Forzad a%20\\_MX2015.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/CED/Observaciones%20Finales%20_Comite%20Desaparicion%20Forzad a%20_MX2015.pdf) (consultado el 25 de septiembre de 2018).

Asimismo, se considera pertinente que en la Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de México se incorpore que, dentro de las actuaciones que se desarrollen para la declaración de ausencia en el caso de mujeres desaparecidas, se deberán de tomar en consideración las circunstancias particulares que estas padecen, así como adicionar el enfoque diferenciado y el interés superior del menor como principios rectores.

Finalmente, se considera importante que la Comisión Estatal de Búsqueda instale a la brevedad el Consejo Ciudadano estatal, de manera que personas expertas en el tema, OSC y familiares de personas desaparecidas puedan tener mayor participación en las labores de búsqueda, sobre todo en la revisión de los programas de búsqueda. Además, se considera oportuna la incorporación de las células de búsqueda municipales a la Comisión Estatal de Búsqueda, con el fin de asegurar la continuidad de sus funciones y que estas instituciones de seguridad cuenten con mayor capacitación en la materia.

El Grupo de Trabajo identificó que en el Estado de México no se presentan condiciones suficientes para impedir que las mujeres sean víctimas de desaparición o de otros delitos que puedan resultar de alguna situación de particular vulnerabilidad ni mecanismos de seguridad y acompañamiento para que, tanto las víctimas directas como indirectas de desaparición de mujeres, reciban la protección necesaria.

#### **5.4.3 Obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres**

La obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres implica que las autoridades dirijan sus esfuerzos a consolidar una cultura de respeto pleno a los derechos humanos bajo los principios de igualdad y no discriminación<sup>30</sup>. Esta obligación se manifiesta en dos grandes compromisos, por una parte, que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa con los que cuentan y, por otra, avanzar en la satisfacción de sus derechos, esto es, ampliar la base de su realización. Es decir, no se trata de un deber meramente promocional, sino que debe tender al empoderamiento de las personas desde y para los derechos<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Véase Corte IDH, *Caso Yatama Vs Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de junio de 2005, serie C. No. 127, párr. 186.

<sup>31</sup> Véase Serrano, Sandra, “*Obligaciones del estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*” en Ferrer Mac-GregorPoisot, Eduardo *et. al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios en jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 119.

Esta obligación requiere que el estado dé cumplimiento a diversos compromisos nacionales e internacionales en la materia. Entre ellos, que las mujeres conozcan y accedan plenamente a sus derechos, así como a los mecanismos e instancias para su defensa y a los recursos jurídicos que las protegen y asistan en caso de ser víctimas de violencia.

Lo anterior conlleva la exigencia para el estado mexicano y para sus instituciones de garantizar el empoderamiento de las mujeres desde y para el ejercicio de sus derechos. También implica que las personas encargadas de las instancias de la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas cuenten con las herramientas teóricas y metodológicas necesarias para que desempeñen sus funciones con perspectiva de género, y con un enfoque intercultural, multicultural, diferenciado y de derechos humanos.

Cumplir con esta obligación incluye, además, lograr sensibilizar a mujeres y a hombres sobre el fenómeno de la violencia de género como producto cultural y social, que no es natural y, por tanto, es susceptible de modificarse para permitir condiciones de vida digna.

En la solicitud de Alerta de Violencia de Género presentada por I(DH)EAS, Litigio Estratégico, A.C. y el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.,<sup>32</sup> se señalaron aspectos vinculados a la promoción de los derechos humanos como la falta de una política pública adecuada y efectiva para la prevención y atención de los casos de desaparición de mujeres y niñas, una situación estructural que tiene sus raíces en conceptos referentes a la inferioridad y subordinación de las mujeres, como fenómeno social enraizado en costumbres y mentalidades, en una cultura de violencia y discriminación basada en el género. Asimismo, señalan la falta de denuncias que, desde su punto de vista, tiene entre sus causas que los familiares de las víctimas carecen de información sobre sus derechos y de recursos económicos para acudir al Ministerio Público y dar seguimiento a su denuncia.

Por su parte, el estado<sup>33</sup> señala que cuenta con marcos normativos con los que se investigan los delitos de desaparición, ausencia y no localización de mujeres, tal como la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en los artículos del 27 al 41, aunque no se da calidad específica al sujeto pasivo, puede ser hombre o mujer en estas tipificaciones penales con vigencia nacional,

---

<sup>32</sup> Oficio emitido por las peticionarias: I(DH)EAS e IMDHD fechado el 24 de septiembre, señalando como asunto: Respuesta oficio CNPVEM/DGAPP/1290/2018 y petición de información.

<sup>33</sup> Fuentes: Cuestionario del grupo de trabajo dirigido a las Autoridades del Estado de México con motivo de la Solicitud de AVGM por desaparición de mujeres en los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad del Estado de México, Información estadística que solicita el grupo de trabajo a las Autoridades del Estado de México con motivo de la Solicitud de AVGM por desaparición de mujeres en los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad a las autoridades de los diferentes niveles de gobierno y Entrevistas *in situ*.

tanto en el fuero federal como local a partir de su publicación el 17 de noviembre de 2017, por decreto presidencial. De este marco se deriva el procedimiento de investigación sobre la desaparición, ausencia y/o no localización de niñas, adolescentes y mujeres y ordenamientos jurídicos que el estado señala llevan a cabo la FGJEM, a través de la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, la Comisión de Búsqueda del Estado de México creada mediante el Decreto Ejecutivo del Estado de fecha 17 de abril de 2018.

De igual forma, en lo que hace a los Derechos Humanos de las Mujeres el Estado emitió la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México, publicada en el año 2008, y a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el 28 de febrero de 2017 y el 17 de abril de 2018 se crearon la Fiscalía Especializada para la Investigación de Personas Desaparecidas, No Localizadas, Ausentes o Extraviadas de la FGJEM y la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México. Ambas instancias son las encargadas de iniciar con los procedimientos de investigación y búsqueda de personas desaparecidas. Como estrategia señaló que cuenta con 30 Unidades de Atención para Mujeres, sus Hijas e Hijos en situación de Violencia, ubicadas estratégicamente en todo el Estado de México, las cuales se encuentran a cargo del CEMyBS.

#### **5.4.4 Obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres**

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promueven la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres<sup>34</sup>. Asimismo, implica realizar las acciones necesarias que aseguren la reducción de los factores de riesgo, anticipar y evitar la generación de la violencia en su contra<sup>35</sup>.

La obligación de prevención respecto de los derechos de las mujeres y, en específico, de su derecho a vivir una vida libre de violencia se ve reforzada a partir de la obligación prevista en la *Convención Belém do Pará* que establece la obligación de actuar con debida diligencia y de adoptar medidas positivas para prevenir violaciones a los derechos humanos de las mujeres, así como asegurarse de que éstos se protejan, respeten, promuevan y ejerzan<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Véase Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *Op. cit.*, párr. 175.

<sup>35</sup> Véase Álvarez de Lara, Rosa María y Pérez Duarte, Alicia Elena (2011). *Modelos para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, p. 264.

<sup>36</sup> Artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Véase también ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: violencia contra la mujer. La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la

En consecuencia, la estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra las mujeres. Asimismo, se deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia<sup>37</sup>.

Con relación a la obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos, las organizaciones peticionarias, I(DH)EAS, Litigio Estratégico A.C. y el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.<sup>38</sup> señalaron en su solicitud lo siguiente: se observa una tendencia creciente de casos de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, con una mayor incidencia en mujeres con rango de edad entre 15 y 17 años (59% del total) en los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Netzahualcóyotl y Toluca de Lerdo, municipios que ya cuentan con alerta de género desde el año 2015, a pesar de lo cual se observa la falta de una política pública adecuada y efectiva para la prevención, de tal forma que el fenómeno de la desaparición por condición de género ha carecido de análisis y estrategias concretas para su erradicación. Por otra parte, el que los delitos de desaparición forzada y desaparición por particulares no estén contemplados en el Código Penal del Estado de México, puede generar que se clasifiquen como secuestro o privación ilegal de la libertad o bien que se registren como no localizadas, extraviadas o ausentes, lo que impide su búsqueda inmediata. Lo anterior, de acuerdo con las peticionarias, se suma a la omisión, discriminación, revictimización y/o criminalización de las mujeres por parte de las autoridades encargadas de prevenir, atender, investigar y sancionar los diferentes tipos de violencia contra las mujeres. Todo ello genera impunidad ante el fenómeno de la desaparición de mujeres y provoca entre las mujeres un sentimiento de desamparo que repercute en un mayor nivel de vulnerabilidad frente a los agresores.

Las peticionarias también señalaron que la desaparición de niñas y mujeres es una violencia ejercida contra ellas en el ámbito comunitario e institucional, que implica la continuidad de la violencia y la aquiescencia de un círculo social que la permite o la ignora hasta naturalizarla.

En torno a la obligación de prevención, el estado señaló que implementó lo siguiente: Protocolo Alba del Estado de México, en caso de mujeres, niñas, niños y adolescentes en calidad de desaparecidos, por parte de las autoridades del gobierno estatal y municipal del Estado de México, con la coordinación de las autoridades federales; así como el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidos y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, el cual tiene por objetivo el establecer mecanismos homologados

---

mujer, E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006, párr. 29 y artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

<sup>37</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras* (“Campo Algodonero”) Vs. México, *Op. cit.*, párr. 258.

<sup>38</sup> Oficio emitido por las peticionarias: I(DH)EAS e IMDHD fechado el 24 de septiembre, señalando como asunto: Respuesta oficio CNPVEM/DGAPP/1290/2018 y petición de información.

para todas las Fiscalías o Procuradurías en la búsqueda e investigación de personas desaparecidas.

Durante las entrevistas realizadas en las visitas *in situ*, el personal del servicio público manifestó que el estado brinda atención a los casos que así lo requieren apoyo como capacitación laboral, proyectos productivos, capacitación en materia de inversión, apoyados con SEDESOL, Instituto del Emprendedor, Secretaría del Trabajo. Y así lograr eventualmente superar las condiciones adversas de autosuficiencia en los/las usuarios/as.

Durante las entrevistas realizadas por el grupo de trabajo a las víctimas indirectas de desaparición de niñas, adolescentes y mujeres, señalaron que al momento de recibir atención médica canalizada por la CEAVEM, ésta les pregunta por qué son víctimas y cuál es su sufrimiento. Entonces tienen que narrar los hechos por los cuales fueron referidas, para determinar si el daño médico es provocado por su situación de ofendidas y víctimas indirectas. En opinión del grupo de trabajo, lo anterior es un acto de revictimización cometido por el personal de Sistema de Salud pública de la entidad.

#### **5.4.5 Obligación de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres**

Las peticionarias señalan en la solicitud de AVGM que:

*“[E]n la respuesta de la FGJEM se establece que el rango de edad en el cual se concentran la mayoría de los casos es el comprendido 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%.*

*Un número relevante de casos de menores de edad desaparecidas entre los 10 y los 17 años de edad pueden estar vinculados con la trata de personas. A nivel nacional los grupos ilegales asociados al narcotráfico han comenzado a controlar las redes de trata de personas. Esta situación señala, entre otras prácticas de abuso y violencia contra las mujeres como la esclavitud sexual y prostitución infantil, someterlas a trabajo forzado y utilización como informantes.*

*En entrevista realizada por IDHEAS a la Red por los Derechos de la Infancia en México - REDIM - se señala que, de acuerdo a su experiencia, cuando se produce la desaparición en las primeras 24 horas, las jóvenes en su mayoría menores de edad son generalmente trasladadas a otro estado. En muchos casos esto sucede a través de su detención en casas de seguridad de grupos delincuenciales asociados al negocio del narcotráfico. Según REDIM, es*

*probable que estas redes operen entre Puebla, Morelos, Estado de México y Michoacán. En algunos casos las niñas y mujeres son comercializadas por los grupos criminales quienes las utilizan para establecer cuotas o pagos entre sí.*

*La “narco utilización” es un nuevo término que designa como los cárteles y los grupos delincuenciales asociados a éstos implementan prácticas de uso (utilización de niñas, niños y adolescentes en diferentes actividades de los grupos delictivos, como informantes, transporte de droga en microtráfico, diferentes servicios al grupo) que muchas veces culminan con la incorporación de personas menores de edad a su estructura. Las niñas son enganchadas desde redes sociales, como novias de sus integrantes o bien bajo amenazas directas, son llevadas a la fuerza, “levantadas” y desaparecidas.*

*El Estado México se ubica como uno de los cuatro Estados del centro del país con el mayor número de investigaciones abiertas por la Fiscalía Especializada (21), sin embargo, los casos llevados por las delegaciones de la PGR para el estado solo ascienden a dos, lo superan Puebla y Tlaxcala.*

*Según lo expresa el informe “Una mirada desde las organizaciones de la sociedad civil a la trata de personas en México”<sup>21</sup> publicado por Hispanics in Philanthropy, el contexto regional del centro conformado por Ciudad de México, Puebla, Tlaxcala, Morelos, Estado de México, Michoacán e Hidalgo, el problema de la trata de personas está ligado al desplazamiento forzado por factores económicos o de violencia y la facilidad con la que cuentan los grupos de delincuencia organizada para vincular a los jóvenes en negocios ilícitos. Una problemática muy delicada es la que viven las niñas y mujeres migrantes en tránsito. Sobre el contexto de esta zona se advierte:*

*‘En términos de seguridad, estas entidades son sitios de violencia; particularmente se habla de secuestro, extorsión, homicidios, robo de combustible y desaparición de personas. La trata de personas se combina con estas actividades ilícitas y se dinamiza en las mismas rutas del trasiego de drogas, armas y migrantes transnacionales’.*

*El informe determina como zonas de enganche en el Estado de México a los municipios de Atizapán y Ecatepec de Morelos.*

*A la fecha se presentan pocas cifras y e investigaciones que determinen la dimensión de las desapariciones de niñas, adolescentes asociadas a la trata de personas. Sin embargo, la concentración del mayor número de casos de mujeres desaparecidas en los rangos de edad de los 10 a los 14 y de los 15 a los 17 años es un fuerte indicio del vínculo que puede existir en este sentido.”*

Durante la recopilación de la información el grupo de trabajo realizó visitas *in situ*, el día 11 de septiembre de 2018 se visitó la Unidad de Análisis de Contexto, quienes manifestaron que hasta el momento en que se realizó la visita se encuentran en un proceso de recopilación y validación de información obtenida de las carpetas de investigación, por lo que, con la información con la que hasta ahora cuenta esa Unidad no es suficiente, ni apta para establecer si existen o no vínculos entre la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres y los delitos en materia de trata de personas. En este sentido, hicieron énfasis en establecer que se encuentran en una etapa inicial de análisis de contexto, de manera específica en la recopilación de información. No obstante lo anterior, debe señalarse que las autoridades del Estado de México en la reunión celebrada con el grupo de trabajo el día 19 de septiembre de 2018, reconocen que ese vínculo podría existir, sin embargo, sólo puede verse una vez que se conozca el paradero de la víctima de desaparición.

Asimismo, debe señalarse que la Unidad de Análisis de Contexto, ha iniciado recientemente y a petición de la Comisionada de Búsqueda del Estado de México, con el propósito de ponerla en conocimiento de los casos de niñas y mujeres desaparecidas de las que tiene conocimiento la Unidad de Análisis de Contexto, como un insumo para dar cuenta del “[a]lcance de la Unidad en el problema público de desaparición vinculado a la violencia de género en la entidad contra las niñas y mujeres.”

Las iniciativas de investigación informadas por la Unidad de Análisis de Contexto, son las siguientes:

- Desapariciones de niñas en las regiones de Ecatepec de Morelos y Texcoco, Estado de México del 2010 al 2014 (dos casos), cuyo objetivo general fue comprender el *modus operandi*, prácticas y patrones criminales que intervinieron en las desapariciones de niñas y el contexto dentro del cual sucedieron; visibilizar dichos patrones e identificar si en otros casos de desapariciones de niñas de 2010 a 2014 ocurridos en las regiones de Ecatepec de Morelos y Texcoco se presentaron patrones similares.
- Análisis sobre la sistematicidad en seis casos presuntamente relacionados de desapariciones y feminicidios de adolescentes, ocurridos en los municipios de Ecatepec de Morelos y Tecámac durante el periodo 2010-2016. Objetivo General: conocer los patrones sistémicos que incidieron en la comisión de los seis casos aparentemente relacionados, de desapariciones y feminicidios de adolescentes, ocurridos en los municipios de Ecatepec de Morelos y Tecámac durante el periodo 2010-2016.

- Análisis del caso de una víctima de Tlalnepantla de Baz, Estado de México. Objetivo General: aportar elementos lógicos y estratégicos para la búsqueda y localización de la víctima, así como la investigación del caso.
- Desaparición de mujeres con fines de trata de personas en el municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México del 2010 al 2014. Objetivo General: aportar elementos lógicos y estratégicos para la búsqueda con presunción de vida de la víctima y para la investigación del caso.
- Análisis de la desaparición de la víctima menor de edad en Naucalpan de Juárez, Estado de México. Objetivo General: aportar los elementos lógicos y estratégicos para la búsqueda y localización de la víctima, así como para investigación del caso.
- Análisis comparativo de declaraciones de actores de interés asociados a los casos de desaparición de tres víctimas de desaparición de los Municipios de Acolman, Atizapán de Zaragoza y Tecámac. Objetivo General: analizar la secuencia lógica en los hechos que refieren los actores de interés en sus declaraciones, respecto a la desaparición de la víctima antes, durante y después de los hechos, a fin de aportar elementos para la búsqueda con presunción de vida.

La revisión de casos desde la perspectiva del análisis de contexto sin duda implica un avance importante en la mejora de la investigación criminal, pues son herramientas de probada efectividad no sólo en el plano nacional, sino en el internacional.

Asimismo, durante la recopilación de información por parte del grupo de trabajo, las autoridades del Estado de México, en diversas ocasiones hablaron del trabajo que realizaba la Unidad de Análisis de Contexto unidad y los beneficios recibidos en la mejora de las investigaciones, sin embargo, se observó que la Unidad está realizando actividades que de manera regular deberían corresponder al Ministerio Público, la Policía y el personal pericial, como son: la elaboración del plan de investigación, los planes de búsqueda y localización, la elaboración de hipótesis, la definición de líneas de investigación y la sugerencia de realización de actos de investigación (redes de vínculos, análisis de redes telefónicas, mapas georeferenciados, líneas de tiempo, etc.) en casos de personas desaparecidas o no localizadas. Al respecto es pertinente señalar que un área de la naturaleza de la Unidad de Análisis de Contexto no puede suplir el trabajo de una fiscalía y viceversa, los insumos para ese análisis de contexto deben provenir de la actividad regular de investigación criminal.

La investigación penal incluye la investigación policial y la investigación pericial, está última con requerimientos especiales para la documentación de los casos de desaparición. En esta materia el grupo de trabajo se reunió con la maestra Yadira Yetzabel Reyna Hernández, antropóloga física, quien ha participado como perita en diversas

investigaciones sobre desaparición de personas y quien señaló que la investigación pericial debe auxiliarse de la teoría Antropológica, la arqueología forense, la antropología física forense, y las especialidades necesarias para la identificación humana, como son: Medicina Forense, Odontología Forense, Dactiloscopia, Antropología Física Forense y Genética Forense.

Sobre el particular, el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares, señala las pruebas periciales de las cuáles puede auxiliarse el Ministerio Público en su investigación, es decir:

#### Denuncia

- Persona no localizada
  - Criminalística de campo
  - Fotografía forense
  - Química
  - Genética
  - Audio y video
  - Ingeniería, informática y telecomunicaciones
  - Dactiloscopia
- Persona localizada con vida
  - Identificada
    - Medicina forense
    - Fotografía
    - Audio y video
    - Psicología
    - Genética
    - Química
    - Dactiloscopia
  - No identificada
    - Medicina Forense
    - Antropología forense
    - Genética
    - Dactiloscopia
    - Fotografía
    - Audio y video
    - Psicología
- Persona localizada sin vida
  - Lugar del hallazgo
    - Arqueología
    - Antropología
    - Criminalística de campo
    - Fotografía

- Audio y video
- Topografía y/o arquitectura
- Medicina forense
- Gabinete
  - Medicina forense
  - Antropología física
  - Odontología forense
  - Criminalística de campo
  - Genética
  - Dactiloscopia
  - Fotografía
  - Audio y video
  - Química

Respecto del listado anterior y a partir de las entrevistas realizadas, las autoridades señalaron el uso reiterado y casi exclusivo de las pruebas de genética “ADN”. Adicionalmente señalaron que para desarrollar la investigación pericial, la Fiscalía especializada sólo cuenta con 2 antropólogos, sin que se complete las especialidades requeridas para elaborar las periciales de identificación de personas localizadas.

Además, el uso de herramientas metodológicas como el plan de investigación es un derecho para todas las víctimas, por lo tanto no puede estar limitado sólo a unos casos, sino que la investigación debe realizarse utilizando todos los medios de que dispone la autoridad. Ello es así porque la obligación de investigar está directamente ligado el acceso a la justicia, como un derecho humano garantizado por todos los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.

Tal como señala el documento denominado Debida Diligencia en la Investigación de Graves Violaciones a Derechos Humanos<sup>39</sup>, “[l]a obligación de investigar graves violaciones a los derechos humanos es uno de los deberes elementales del estado para garantizar la tutela de los derechos fundamentales”, y añade que “a partir de la obligación improrrogable de respetar el derecho a la vida y la prohibición de la tortura ... la investigación judicial efectiva de conductas lesivas de los derechos mencionados está concebida para tener un efecto tutelar, aleccionador y disuasivo.”<sup>40</sup>

Los tres efectos del cumplimiento de la debida diligencia mencionados por la CoIDH en diversas sentencias<sup>41</sup>, se encuentran interrelacionados pues la tutela se integra por dos

---

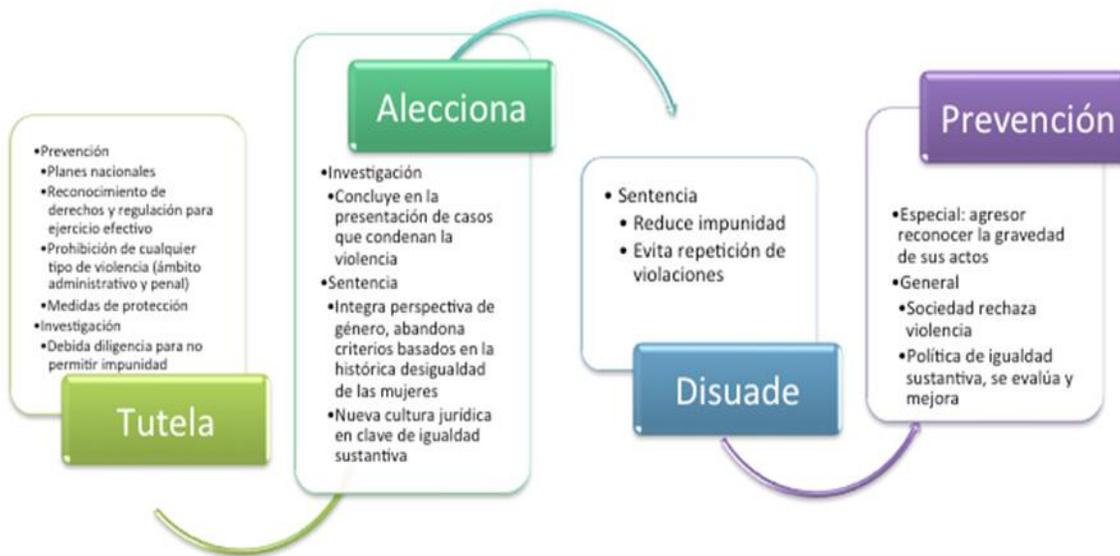
<sup>39</sup> Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL, Buenos Aires, 2010.

<sup>40</sup> Declaración de la Asamblea General de la ONU sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Resolución 48104, de 20 de diciembre de 1993, pp. 1 y 2

<sup>41</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 130; Caso Myrna MacI Chang

acciones estatales fundamentales que son la de prevenir e investigar las violaciones de los derechos humanos, mientras que el efecto aleccionador se vincula con la investigación y la sanción; y el disuasivo se relaciona con la sentencia y la prevención, en sus dos aspectos, especial y general.

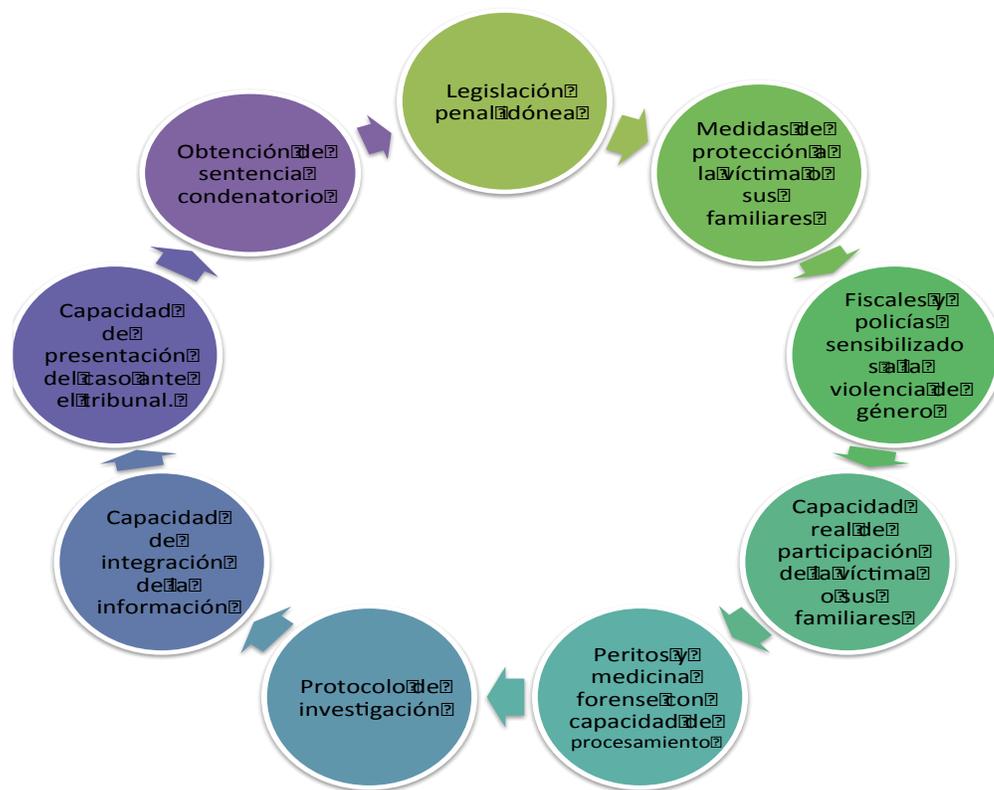
Este modelo ha sido desarrollado en el marco del *corpus juris*<sup>42</sup> de los derechos de las mujeres, que ha centrado los compromisos internacionales en obligaciones específicas de cumplimiento en el ámbito legislativo, administrativo y judicial, para erradicar la discriminación y la violencia de género contra la mujer.



En relación con lo anterior, podemos afirmar que la prevención, la investigación y la sanción forman círculos virtuosos, que contribuyen al ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres.

Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 156.

<sup>42</sup> Cfr. O'Donnell, Daniel, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Oficina en Colombia del Alto Comisionado en Derechos Humanos, Bogotá, 2004, p. 57. “La expresión “*corpus juris* de los derechos humanos” es un aporte de la Corte Interamericana a la doctrina internacional. En su Opinión Consultiva OC-16/1999, la Corte Interamericana manifestó que “El *corpus juris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones)” (párr. 115)



Es por ello que la legislación y jurisprudencia internacionales ha establecido que la debida diligencia en la investigación de las violaciones a los derechos humanos es un deber del estado que se compone de la prevención, la investigación y la sanción.

La debida diligencia para la atención de la violencia contra la mujer se encuentra contenida en la Convención de Belém do Pará en su artículo 7.b que establece como obligación de los estados parte “[a]ctuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”.

Para estar en posibilidades de garantizar el respeto a los derechos humanos es necesario identificar las circunstancias que permiten la violación de los derechos de las mujeres. Previa identificación de los derechos humanos en mayor riesgo o vulneración, y las circunstancias en que son amenazados o violentados, es preciso la prohibición de determinadas conductas, que por sí mismas constituyen violencia de género.

La CoIDH ha referido que la investigación se debe efectuar “[c]on seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus

*familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad*<sup>43</sup>.

Así, el texto contenido en el segundo párrafo del artículo 212 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), establece los parámetros que debe cumplir cualquier investigación penal:

*“Artículo 212. Deber de investigación penal*

*...*

*La investigación deberá realizarse de manera inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial, libre de estereotipos y discriminación, orientada a explorar todas las líneas de investigación posibles que permitan allegarse de datos para el esclarecimiento del hecho que la ley señala como delito, así como la identificación de quien lo cometió o participó en su comisión.”*

Al que se añade, por vía de criterios de interpretación jurisdiccional, la obligación de investigar con perspectiva de género, adoptado ya por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que impone a los integrantes del Poder Judicial de la Federación la obligación de juzgar con perspectiva de género.

Sobre el particular, señalan las peticionarias de la Alerta de Violencia de Género (AVG), que:

*“[N]o basta con tratar de dimensionar el problema y contar los casos y cómo se presentan en los municipios del estado, es necesario buscar, investigar y encontrar los responsables de las desapariciones de mujeres y niñas en el Estado de México. Esta tarea está ligada necesariamente con la observación del comportamiento y evolución del crimen organizado y su vínculo con delitos como la trata de mujeres, el feminicidio y el secuestro.”*<sup>44</sup>

Se observó durante el proceso de recolección de información para la elaboración del presente informe, que si bien se están haciendo esfuerzos importantes en materia de búsqueda y localización de mujeres y niñas desaparecidas, no se llevan a cabo esfuerzos similares para la investigación penal de la desaparición con el propósito de sancionar a los responsables de la misma y no sólo a aquellos responsables de la comisión de otros delitos vinculados a la desaparición.

---

<sup>43</sup> Corte I.D.H., Caso Godínez Cruz. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 188; Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 177; Corte I.D.H., Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros). Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 226.

<sup>44</sup> Solicitud de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres en el Estado de México, presentada por i(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A. C. e Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia. P. 21

Se afirma lo anterior, porque a preguntas directas a las personas que forman parte de la Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición Cometida por Particulares (Fiscalía Especializada), se manifestó en las visitas *in situ* a las integrantes del grupo de trabajo que hasta la fecha de las entrevistas (10 y 11 de septiembre de 2018) no se tenía ningún caso por desaparición judicializado<sup>45</sup>.

Además, en la respuesta dada al cuestionario del grupo de trabajo<sup>46</sup> a la pregunta 50. ¿Cuántos asuntos han concluidos (sic) con sentencia condenatoria (apartado del cuestionario relativo a Desaparición y/o no localización de personas) y cuál es el promedio de la pena impuesta? Las autoridades respondieron: “[N]o se cuenta con esa información, ya que los casos de personas desaparecidas no concluyen en sentencias”

Asimismo, en la reunión con autoridades del Estado de México celebrada el 19 de septiembre de 2018, se presentó un diagrama del procedimiento de investigación<sup>47</sup> del delito de desaparición en el que se observa que la conclusión de los casos en la Fiscalía Especializada se presenta de tres formas: por la localización sin vida de la víctima, motivo por el cual se remite a la Fiscalía competente, cuando la víctima es localizada con vida y se determina que la ausencia es voluntaria, o bien cuando la víctima es localizada con vida y se determina la existencia de un delito derivado de la desaparición este se remite a la Fiscalía competente para conocer de ese delito.



<sup>45</sup> Cfr. Entrevista con servidoras y servidores públicos de la fiscalía en los municipios de Chimalhuacán (10 de septiembre de 2018) y del municipio de Toluca de Lerdo (11 de Septiembre de 2018)

<sup>46</sup> Cuestionario del grupo de trabajo dirigido a las autoridades del Estado de México con motivo de la solicitud de Alerta de Violencia de Género por desaparición de mujeres en los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad.

<sup>47</sup> Cfr. Presentaciones de autoridades enviadas al grupo de trabajo.

Con la información con que se cuenta en el momento de la elaboración del presente informe no se puede afirmar que la Fiscalía Especializada no lleve a cabo los actos de investigación necesarios para judicializar casos de Desaparición Forzada o Desaparición de Personas cometida por Particulares, se observa la práctica de remitir los casos a otras Fiscalías, para que sean aquellas y no la Fiscalía Especializada las que judicialicen los casos, de acuerdo a los hallazgos encontrados.

En este sentido es importante señalar que en el Estado de México hasta la fecha y pese a la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas desde el 15 de enero de 2018, no se encuentran tipificadas dichas conductas en la legislación penal estatal, por lo que la investigación de estas conductas debía encuadrarse en otras conductas tipificadas, afirmación que realizan también las peticionarias y que es confirmada por las autoridades del Estado de México al responder a la pregunta 6 del cuestionario del grupo de trabajo, 6. ¿En el Código Penal para el Estado de México, en qué tipo penal se investigan los delitos de desaparición, ausencia o no localización de mujeres?:

*“[N]o se tiene contemplado en el Código Penal sino en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en los artículos 27 al 41, aunque no se da calidad específica al sujeto pasivo, se puede ser hombre o mujer en estas tipificaciones penales con vigencia nacional, tanto en fueron (sic) federal como local a partir de su publicación el 17 de noviembre de 2017, por decreto presidencial.”*

Por ello es importante que la Fiscalía Especializada redefina las prioridades de investigación y contemple como hasta ahora lo ha hecho como prioridad la búsqueda y localización de las personas desaparecidas o no localizadas, pero también que siga una estrategia de documentación adecuada de los delitos establecidos en la Ley General, en concordancia con los objetivos planteados en el nuevo Protocolo Homologado de Investigación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2018:

*1. D]esarrollar una técnica específica, diferenciada y especializada para la investigación de los delitos de desaparición forzada de personas y la cometida por particulares, para conocer el paradero de la persona desaparecida, dilucidar el móvil y motivos de la desaparición, determinar la responsabilidad de los autores del hecho, para así garantizar a las víctimas el legítimo y legal acceso al derecho a la justicia completa e integral y satisfacer su derecho a la verdad.*

2. Homologar la actuación del personal sustantivo de la PGR, Procuradurías o Fiscalías Generales de los Estados durante la investigación cuando exista un hecho que la ley señale como delito, a fin de reunir indicios y recabar datos de prueba para sustentar el ejercicio de la Acción Penal.

3. Conocer el paradero o destino de la persona desaparecida, mediante la acción, coordinación eficaz y oportuna de las instituciones corresponsables en el marco de la actuación legal que corresponda, de acuerdo con su ámbito de competencia, así como garantizar el derecho a la verdad, la atención integral y reparación plena del daño a las víctimas del delito.

4. Establecer los alcances entre búsqueda e investigación que permita de manera efectiva con la Comisión Nacional/Local de Búsqueda la coordinación oportuna las acciones tendentes al fortalecimiento de la investigación.

5. Dilucidar el móvil y los motivos detrás de la desaparición para el diseño de estrategias efectivas para el combate al delito de desaparición forzada de personas y la cometida por particulares.

6. Determinar con certeza jurídica la responsabilidad de la autoría intelectual, material y participes coautores de la desaparición forzada de personas y la cometida por particulares, así como de los delitos conexos o concurrentes, que deriven en sentencias, previendo la proporcionalidad de la reparación integral del daño”<sup>48</sup>

En este sentido debemos destacar que las peticionarias de la AVGM señalan que:

“[D]espués de la declaratoria de la Alerta de Género en el Estado de México, se reconoce el avance en política pública, respuesta estatal y esfuerzos de prevención, así como la visibilidad y la denuncia por parte de las organizaciones de la sociedad civil frente al fenómeno de los feminicidios. Esto se evidencia en particular en que el 22 de abril de 2016 se publicó en la Gaceta el Protocolo de actuación en la investigación del delito de Feminicidio y el Protocolo de actuación policial con perspectiva de género para casos de violencia contra las mujeres”.

Sin embargo, a la par que esto sucede los casos de desaparición sobre niñas, adolescentes y mujeres se han incrementado y esto puede deberse a:

---

<sup>48</sup> Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares, Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. P. 25

*Un incremento real en el número de casos de un año al otro.  
La ausencia de políticas públicas para prevenir, investigar, sancionar y reparar las desapariciones de niñas, adolescentes y mujeres.  
La falta de tipificación del delito de desaparición de personas o desaparición forzada en el Código Penal del Estado de México.*

*Otra posible causa a considerar es un aumento en las denuncias sobre casos de extravío o desaparición de niñas, adolescentes y mujeres, visibilizando la cifra negra que acompaña los mismos.*

*Aunque a partir de la Alerta de Género, se avanza en la implementación del Protocolo Alba y se diseñaron acciones para mejorar la respuesta estatal en estos casos, aún no se tienen los resultados esperados.*

*En este sentido, tampoco existen datos o indicadores de impacto sobre la adecuada implementación por parte de las autoridades ministeriales del Estado de México del Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas e Investigación del Delito de Desaparición Forzada, aprobado en agosto de 2015 en el marco de la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia, el cual es enfático en establecer las diligencias que deben realizar las autoridades en las primeras 24 horas de la desaparición de una persona, pues estas son fundamentales para una búsqueda más efectiva y el esclarecimiento de los hechos.”*

Si bien, la información recopilada para la elaboración de este informe no permite establecer una relación directa de causalidad entre las razones señaladas por las peticionarias y el incremento de los casos de desaparición de niñas, adolescentes y mujeres, debe subrayarse que tanto las peticionarias como las autoridades del Estado de México coinciden<sup>49</sup>, en que no existen indicadores de impacto o de resultado que permitan establecer esas relaciones o bien que permitan evaluar la aplicación de los protocolos de investigación.

Ahora bien, la investigación de delitos de violencia contra las mujeres, requiere probar el contexto de violencia, para lo cual es necesario que se recopilen las pruebas necesarias, que no deben limitarse a pruebas físicas y testimonios, sino que además el órgano investigador debe utilizar pruebas periciales<sup>50</sup> que le permitan demostrar, de manera particular los

---

<sup>49</sup> Cfr. Reunión de integrantes del grupo de trabajo con las autoridades del Estado de México, 19 de septiembre de 2018.

<sup>50</sup> CIDH, Informe “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas”, pf. 217. 20 de enero 2007, pf. 136. En relación con los vacíos e irregularidades que afectan las investigaciones de casos de violencia contra las mujeres, la CIDH ha constatado que durante la investigación de la gran mayoría de estos casos no se recopilan pruebas fundamentales para el debido esclarecimiento de los hechos. Por un lado, la CIDH ha identificado la ausencia de pruebas físicas, científicas y psicológicas para establecer los hechos, lo cual se traduce en el estancamiento de los casos por falta de prueba. Por otro lado, la CIDH ha constatado

elementos constitutivos del tipo penal y de manera general la situación de violencia que prevalecía al momento de cometerse el delito.

Lo anterior, debe ser realizado con protocolos especializados, según sea el caso, además de que debe considerarse el utilizar reactivos, instrumentos y métodos que permitan una certeza aceptable, evitando con esto que un error en los dictámenes periciales ocasione mayor impunidad, al ser debatido el método utilizado. El protocolo debe ser visto como una herramienta indispensable en la investigación de cualquier tipo de delito, pero más aún para aquellos que tiene un componente de discriminación u odio como es el caso de la violencia contra la mujer, específicamente, que garanticen la imparcialidad de quienes intervienen en la investigación.

Con el uso de protocolos de investigación cada una de las autoridades que intervienen tiene la capacidad de conocer a ciencia cierta los aspectos que necesitan considerar para iniciar la investigación, el planteamiento de las posibles hipótesis, así como el procesamiento del lugar de los hechos o de intervención, o bien las pruebas periciales que deben ser practicadas, incluyendo las personas que deben ser entrevistadas.

En este sentido se ha pronunciado la CIDH, al concluir en su informe sobre Acceso a la Justicia de las Mujeres víctimas de violencia en América que los estados deben “[D]iseñar protocolos para facilitar y fomentar la efectiva, uniforme y transparente investigación de actos de violencia física, sexual y psicológica, que incluya una descripción de la complejidad en las pruebas, y el detalle de las pruebas mínimas que es preciso recopilar para proporcionar una fundamentación probatoria adecuada, que incluya pruebas científicas, psicológicas, físicas y testimoniales. Es importante incentivar la investigación multidisciplinaria de estos delitos.”<sup>51</sup>

Sobre el particular debe señalarse que si bien las autoridades del Estado de México en diversas ocasiones establecieron dar cumplimiento al Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas e Investigación del Delito de Desaparición Forzada, aprobado en agosto de 2015, debe decirse también que dicho protocolo, por lo que hace a la investigación penal de la desaparición forzada y la desaparición forzada de personas, ya no es aplicable y a partir del 16 de julio de 2018 corresponde realizar las investigaciones en los términos que establece el nuevo Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por particulares, que se aprobó

---

que la mayoría de los esfuerzos para recopilar evidencia probatoria de actos de violencia contra las mujeres se enfocan en la prueba física y testimonial, en detrimento de otros tipos de prueba que pueden ser cruciales para establecer los hechos como la prueba psicológica y científica. La CIDH asimismo observa la carencia de protocolos que describan la complejidad probatoria de estos casos así como el detalle de las pruebas mínimas que es preciso recopilar para proporcionar una fundamentación probatoria adecuada.

<sup>51</sup> Op. Cit. Nota 5.

y emitió por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia en cumplimiento a lo establecido por el artículo 73 de la Ley General.

En este sentido debe señalarse que durante la reunión celebrada entre integrantes del grupo de trabajo y las autoridades del Estado de México el 18 de septiembre de 2018, se les pidió que explicaran cuál era su plan a corto, mediano y largo plazo para implementar el modelo de investigación aprobado en el nuevo Protocolo Homologado de Investigación, que requiere capacitación específica y en su caso el rediseño de la Fiscalía Especializada para que cuente con las áreas necesarias que exige el modelo de investigación, sin que las autoridades del Estado de México hayan dado respuesta en esa sesión de trabajo o por escrito con posterioridad a dicha reunión.

Si bien, las autoridades del Estado de México manifestaron que si se elaboran los planes de investigación en los casos de desaparición, el grupo de trabajo no tuvo acceso a algún plan de investigación, que cumpliera, cuando menos con los requisitos establecidos por el Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, que señalaron estar aplicando al momento de la recopilación de información para la elaboración del presente informe.

También debe señalarse que se preguntó de manera directa a las víctimas entrevistadas el 17 de septiembre de 2018, sobre el plan de investigación y el plan de búsqueda y localización y respondieron que en sus casos no se habían elaborado.

Comenzar a implementar el nuevo Protocolo de Investigación aprobado por la Conferencia Nacional de Procuradores y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2018, resulta prioritario, debido a que dentro del círculo virtuoso de la investigación también se prevé que exista una capacidad real de la Fiscalía para su integración, es decir, el fiscal debe estar en posibilidad de vincular los elementos facticos con una hipótesis, que desde luego tiene que tener como eje transversal la perspectiva de género. Ante la ausencia de una capacidad integradora, es imposible estructurar un caso sólido que tenga por objeto el individualizar al probable responsable y determinar una aproximación posible, cierta, consistente y coherente de la forma en que ocurrieron los hechos.

Por lo que hace al número de investigaciones a cargo de la Fiscalía Especializada, señalan las peticionarias en su solicitud que:

*“Otro aspecto importante es que se desconoce el número de carpetas de investigación para casos de mujeres desaparecidas y el de sentencias por este tipo de delitos; ya que como se explicó anteriormente el delito de desaparición de personas no se encuentra tipificado, lo cual evidentemente invisibiliza el fenómeno e impide realizar un seguimiento de los casos. Con referencia a los casos de feminicidio, según los datos reportados por el Poder Judicial del*

*Estado de México a 31 de diciembre de 2017, se han emitido 125 sentencias condenatorias, con un promedio de 21 sentencias por año y con un aumento notorio en las mismas en los años 2016 y 2017.”*

Sobre esta afirmación de las peticionarias debe señalarse que las autoridades del Estado de México no proporcionaron el número total de casos de desaparición forzada o desaparición por particulares que tiene a cargo la Fiscalía Especializada, debe resaltarse que en las visitas *in situ*, el personal del servicio público entrevistados manifestaron que el caso de más larga data es de 2011 (Chimalhuacán), mientras que en la Fiscalía Especializada afirmaron que es de 2013, sin que se pueda determinar cuántos casos están en investigación.

Las cargas de trabajo son relevantes, no sólo para cumplir con las obligaciones de investigación, sino porque permiten determinar la capacidad instalada de la institución para cumplir con sus obligaciones. En esta rubro debe señalarse que las autoridades, tanto en las entrevistas realizadas en las visitas *in situ*, como en las reuniones de trabajo celebradas con las autoridades del Estado de México, reconocen que hay una necesidad de contratación de personal que les permita brindar un mejor servicio, y ello se vincula con los resultados que para el Estado de México reporta el Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías 2018, publicado por la organización Impunidad Cero<sup>52</sup>, en el que se afirma que el Estado de México es una de las entidades federativas con menor número de agentes del ministerio público (3.5) por cada cien mil habitantes, mientras que el Estado que reporta mayor número de agentes tiene 24.8 agentes del ministerio público por cada cien mil habitantes:

---

<sup>52</sup> Impunidad Cero. Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías 2018. P. 5

### Ministerios públicos locales por cada 100 mil habitantes 2016



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2017 y datos demográficos de Conapo.

Otro dato relevante que no se dio conocer de manera específica por parte de las autoridades del Estado de México es la carga de trabajo que tiene cada uno de los agentes del ministerio público adscritos a la fiscalía, sin embargo, si corresponde a la media estatal que es el segundo más alto en el país, correspondiendo un total de 367.8 carpetas de investigación<sup>53</sup> para cada agente del Ministerio Público.

<sup>53</sup> Op. Cit. Nota 26, p. 11



Es por ello, que modificar las formas de evaluación del desempeño de las instituciones de procuración de justicia resultan una prioridad, sobre todo cuando se pretende cumplir con obligaciones nacionales e internacionales en materia de investigación y sanción de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

En este sentido, las víctimas entrevistadas el 17 de septiembre de 2018, por el grupo de trabajo para la elaboración de este informe, cuyos familiares desaparecieron este año, manifestaron que no se les brindó información adecuada y suficiente sobre el lugar donde debería de presentar la denuncia, una de ellas manifestó que tardó 20 días en que se atendiera su denuncia, que los servidores públicos que la atendieron no le informaron que

tenía derecho a contar con un asesor jurídico, que se sintió discriminada debido a que se le cuestionó su capacidad para cuidar a sus hijos y la hicieron sentir responsable de su desaparición. También manifestaron que son ellas las que realizan labores de búsqueda de sus familiares, que son ellas las que tienen que entregar oficios de solicitud de actos de investigación o bien de colaboraciones con otras autoridades, y que mientras estuvieron solas en la presentación y trámite de su denuncia e investigación la autoridad no les hacía caso, pero que cuando consiguieron apoyo de un colectivo el trato fue diferente, sobre todo porque la persona que las acompaña si conoce las obligaciones de la autoridad y les exige su cumplimiento.

Asimismo, se les pregunto si habían recibido atención psicológica a lo que manifestaron que sí, pero que la primera vez que asistieron les manifestaron que debían considerar que tal vez su familiar ya no se encontraba con vida y por ello desistieron de esa atención psicológica.

Sobre el particular debe decirse que la autoridad informó de los avances que hay en materia de atención a las víctimas directas e indirectas de la desaparición, pero también reconoció en las entrevistas *in situ* y en la reunión de trabajo celebrada el 18 de septiembre de 2018, que hay algunos servidores públicos que siguen informando a las víctimas que deben esperar 72 horas antes de denunciar.

Es por ello que, sin una evaluación de desempeño basada en indicadores de resultado o de impacto no es posible determinar el nivel de cumplimiento estatal de sus obligaciones en materia de acceso a la justicia de mujeres víctimas de desaparición.

Ahora bien, como se estableció con anterioridad en este apartado, no existe información o análisis que permita establecer si existen o no vínculos entre la desaparición de niñas, adolescentes y la trata de personas, el feminicidio, la delincuencia organizada o la violencia familiar, salvo en los casos específicos en que se ha localizado a la víctima y se tiene información por la comisión de alguno de esos delitos, pero esa información no es suficiente para establecer un patrón o relación entre los casos. Sobre el particular, debe señalarse que las y los servidores públicos entrevistados durante las visitas *in situ* y en las reuniones de trabajo celebradas el 18 y 19 de septiembre de 2018, manifestaron que la principal razón por la que las niñas y/o adolescentes se ausentan de sus hogares, es por problemas con sus familiares.

En este sentido, si bien no se tiene suficiente información para establecer un vínculo de causalidad entre la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres y la violencia familiar, si puede considerarse un factor de riesgo, que debe ser tomado en cuenta para evaluar las políticas de atención a las víctimas del delito, sobre todo porque causa preocupación en las personas integrantes del grupo de trabajo que en las visitas *in situ* se reconoció por parte de servidores públicos que se prefiere judicializar los casos por lesiones en lugar de

violencia familiar y que cuando la víctima se niega a denunciar o cambia de opinión prefieren poner a disposición del juez u oficial calificador al agresor por una infracción administrativa, que al Ministerio público cuando la víctima cambia de opinión sobre la denuncia.

Sobre el particular, es importante señalar que las autoridades del Estado de México, reconocieron en las visita *in situ*, que no han recibido capacitación para la identificación de víctimas de los delitos en materia de trata de personas, por lo que no pueden determinar cuáles son los signos o indicadores que deben alertarlos sobre la posibilidad de estar frente a una probable víctima de esos delitos.

También es importante resaltar que los integrantes de las células de búsqueda entrevistados en las visitas *in situ*, señalaron que no realizan análisis de riesgo, ni planes de seguridad para la protección de las víctimas, aun cuando las autoridades señalaron durante la reunión de trabajo celebrada el 18 de septiembre que si se hace análisis de riesgo, los integrantes del grupo de trabajo no tuvieron acceso a información sobre el contenido y alcance de dicho análisis. Finalmente sobre este tema, y a pregunta expresa de integrantes del grupo de trabajo sobre el establecimiento en las bases de datos de elementos que deben ser tomados en cuenta para evaluar, aún de manera preliminar, el riesgo en que puede estar una víctima niñas, adolescente o mujer desaparecida, las autoridades del Estado de México señalaron que en la base de datos no se incluye esa información.

Además de la capacidad de integración de la investigación es necesario contar con servidoras y servidores públicos capaces de hacer una presentación del caso ante un tribunal, debiendo argumentar conforme a la perspectiva de género, además de incluir el contexto de la violencia que vivió la víctima antes del suceso, debido a que la Fiscalía Especializada manifestó que no tienen casos judicializados por desaparición no es posible verificar el cumplimiento de dichas obligaciones.

No obstante lo anterior, es indispensable que las instituciones cuenten con personas que tengan la capacidad de presentar, con perspectiva de género, los casos ante un tribunal, a fin de que la persona encargada de juzgar tome sus decisiones tomando en cuenta dicha perspectiva.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Op. Cit. Nota 5, párr, pf. 144. La CIDH ha observado principios aplicables a la judicialización de casos de violencia contra las mujeres, los cuales otorgan un amplio margen a los fiscales para decidir cuáles delitos investigan o no, lo que se presta a la influencia de patrones socioculturales discriminatorios en la decisión de cuáles delitos de violencia contra las mujeres deben investigar. La Comisión analizó esta situación en su informe sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres colombianas, en el que varias fuentes, incluida la Defensora Delegada para la Niñez, las Mujeres y la Familia, compartieron con la Relatoría su preocupación acerca de la incorrecta aplicación del principio de oportunidad, el cual otorga a los fiscales de conocimiento la facultad de decidir de acuerdo a criterios generales cuáles delitos investigan o no en los casos de violencia contra las mujeres. El grado de discrecionalidad otorgado en ocasiones a los fiscales facilita que en la decisión de investigar un delito, sus creencias y actitudes personales desempeñen un papel fundamental.

Sobre el particular, la CIDH ha manifestado su preocupación respecto de la aplicación del principio de oportunidad, señalando que:

*“[L]os fiscales parecen estar llevando a juicio oral solamente aquellos casos en que consideran que existe la certeza de obtener una condena. En consecuencia, las consideraciones del fiscal para ir a juicio podrían recaer en la mayor o menor aptitud de la prueba de un caso frente la perspectiva de ser ganado, más que en la gravedad de los hechos investigados, criterio que es muy cuestionable, ya que por ejemplo en el caso de los delitos sexuales, por las características de su comisión, nunca constituyen un caso a ser ganado con certeza. De esta forma, el interés de obrar sobre seguro no ha empujado a la institucionalidad a resolver en forma más adecuada estos delitos, que por su naturaleza, son distintos al resto.”<sup>55</sup>*

Como se ha señalado, una investigación sobre violencia contra las mujeres, que carece de una perspectiva de género en su elaboración hará evidente la ausencia del contexto de violencia y sobre todo los factores por los cuales podría asumirse que es un delito motivado por la discriminación, la misoginia o el odio.

La construcción de ese círculo virtuoso en la procuración e impartición de justicia, requiere servidoras y servidores públicos que se encuentren sensibilizados a la violencia de género, de lo contrario, la investigación realizada con perspectiva de género está destinada a perpetuar un patrón de tolerancia estatal, que se traduce en ineficacia de la cadena de justicia<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Idem, pf. 145

<sup>56</sup> Op. Cit. Nota 17, pf. 147. Además de las deficiencias en materia de investigación, la CIDH observa con preocupación la ineficacia de los sistemas de justicia para juzgar y sancionar los casos de violencia contra las mujeres. La Comisión ha constatado que ciertos patrones socioculturales discriminatorios influyen en las actuaciones de los funcionarios en todos los niveles de la rama judicial, lo que se traduce en un número aún ínfimo de juicios orales y sentencias condenatorias que no corresponden al número elevado de denuncias y a la prevalencia del problema. La CIDH ha podido verificar que la violencia y la discriminación contra las mujeres todavía son hechos aceptados en las sociedades americanas, lo cual se ve reflejado en la respuesta de los funcionarios de la administración de la justicia hacia las mujeres víctimas de violencia y en el tratamiento de los casos. Existe asimismo una tendencia a considerar los casos de violencia contra las mujeres como conflictos domésticos, privados y no prioritarios que deben ser resueltos sin la intervención del estado.



Aun cuando los trabajos que se desarrollen para lograr una investigación sólida y efectiva sobre delitos cometidos en razón de género, la falta de jueces que interpreten los hechos bajo el lente de la perspectiva de género, será un obstáculo para lograr el esclarecimiento de los hechos, la condena de los responsables y la reparación a la víctima. Ya que si bien, la narración de los hechos puede estar completa, la interpretación de la persona encargada de juzgarlos podría resultar en una desestimación de la argumentación y la valoración de la prueba.

Hay que recordar que, en los sistemas de corte acusatorio, donde la valoración de la prueba, de manera libre y lógica, si quien imparte la justicia carece de los conocimientos y capacitación necesaria, en materia de derechos humanos de las mujeres, la interpretación y argumentación con perspectiva de género elaborada por el Fiscal para presentar su caso le será ajena o bien, no tomará en cuenta los elementos que le permitan apreciar el contexto de violencia en que ocurrieron los hechos, todo ello al permitir que “la influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de

la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor... Esta influencia también puede afectar en forma negativa... la valoración de la prueba, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales”<sup>57</sup>

Para el caso del Estado de México, y aun cuando no se ha judicializado ningún caso por desaparición forzada o desaparición cometida por particulares, es obligación del Poder Judicial del Estado contar con personal capacitado en la aplicación de la Ley General, que garantice a las víctimas un acceso a la justicia.

#### **5.4.6 Obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos o de violaciones a derechos humanos**

La obligación de reparar los daños ocasionados a las mujeres que han sido víctimas de delitos o de violaciones a sus derechos humanos se encuentra estipulada tanto en el marco jurídico internacional como en el nacional. Dentro de las obligaciones internacionales a las que se somete el Estado mexicano en cuanto a la reparación del daño se encuentran el establecimiento de mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que las mujeres que hayan sufrido violencia tengan acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, así como a ser informadas de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos<sup>58</sup>.

El artículo 1º párrafo tercero de la CPEUM obliga al Estado mexicano a reparar las violaciones de derechos humanos. La legislación secundaria establece que las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas están obligadas a proteger a las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral<sup>59</sup>. En ese sentido, 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>60</sup>.

Para los casos específicos de violencia feminicida, la legislación nacional considera reparación del daño: a) el derecho a la justicia pronta, expedita e imparcial que implica el deber de investigar las violaciones a los derechos de las mujeres y sancionar a los

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, parr.

<sup>58</sup> Artículo 4 inciso d) de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; Artículo 7 inciso g), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará).

<sup>59</sup> Artículo 1 párrafo tercero de la Ley General de Víctimas.

<sup>60</sup> Artículo 2 párrafo cuarto de la Ley General de Víctimas.

responsables; b) la rehabilitación, que implica el deber de garantizar la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos para la recuperación de las víctimas directas o indirectas; y c) la satisfacción, que consideran las medidas que buscan una reparación orientada a la prevención de violaciones.

Las medidas pueden ser: 1) la aceptación del estado de su responsabilidad ante el daño causado y su compromiso de repararlo, 2) la investigación y sanción de los actos de autoridades omisas o negligentes que dejaron impune la violación de los derechos humanos de las víctimas 3) el diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de delitos contra las mujeres, y 4) la verificación de los hechos y la publicidad de la verdad.<sup>61</sup>

Por su parte, la Corte IDH en el caso Campo Algodonero, estipuló como una obligación para el estado mexicano eliminar por todos los medios posibles la impunidad “pues ésta propicia la repetición crónica de violaciones a derechos humanos.”<sup>62</sup> La reparación del daño debe ser transformadora del contexto que es causa de la discriminación, la cual sustenta la violencia contra las mujeres.

Las organizaciones peticionarias; refieren que el 16 de octubre de 2015 entró en funciones la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, institución responsable de la asesoría jurídica; la cual tiene entre sus funciones operar lo necesario para que las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos, accedan a su derecho a la reparación integral del daño, en sus distintas medidas; a partir de esta fecha dicha Comisión informa que ha atendido un total de 64 casos de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, ausentes o no localizadas, y que esta cifra está integrada al Registro Estatal de Víctimas vigente desde junio de 2016.<sup>63</sup>

Durante los últimos años, las organizaciones peticionarias han acompañado el proceso de búsqueda de justicia de los familiares, en particular en varios casos donde las mujeres son las gestoras principales de la búsqueda de sus seres queridos. Tener esta cercanía les ayuda a comprender no solamente las dificultades jurídicas y los vacíos en la atención que sufren estas mujeres, también hace posible observar los profundos procesos de transformación política y social que tiene cada una de ellas, como personas que se organizan para exigir sus derechos y los de sus familiares desaparecidos.

---

<sup>61</sup> Artículo 26 de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

<sup>62</sup> Véase Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”)*, *Op. cit.*

<sup>63</sup> Las organizaciones peticionarias mencionan en su investigación que la información es a partir de diciembre 31 de 2017 y que la CEAVEM informó que cuenta con 120 registros de ofendidos que incluyen 90 mujeres relacionados con la desaparición de personas. Lo anterior en respuesta a la solicitud de información 00031/SJDH/IP/2018.

Además de ser víctimas indirectas, quienes se encuentran en la búsqueda de las mujeres, niñas y adolescentes desaparecidas, están constantemente en riesgo, por lo que pueden ser víctimas potenciales; las organizaciones peticionarias refieren que en su trabajo de acompañamiento llegan a ser objeto de intimidación, se sienten observadas, perseguidas y frecuentemente sufren violencia institucional, entendida como: “los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminan o tienen como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres [...] así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia”. Padecer este tipo de violencia las revictimiza.

Se reconoce que uno de los objetivos de las organizaciones sociales y civiles que acompañan a familiares con mujeres, niñas y adolescentes en condición de desaparición es que éstos ejerzan el derecho de las personas a ser buscadas vivas y que debe ser reivindicado; llevar a cabo este proceso requiere que no solo las familias sino las instituciones y la sociedad en general puedan en su orden exigirlo, llevarlo a cabo y acompañarlo. Refieren que los casos de niñas y mujeres en condición de desaparición en el Estado de México no solo se han incrementado en los últimos tres años, sino que se vinculan con otros delitos y graves violaciones a los derechos humanos.

Las organizaciones peticionarias han observado en sus acompañamientos patrones claros de discriminación en la atención que reciben las mujeres que buscan a sus familiares, al respecto éstas manifiestan:

*“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”*

*“Le creo porque me lo dijo todo de corrido, me dijo un Ministerio Público”. Al parecer solo hasta que relató los hechos como el funcionario quería escucharlos recibió su atención y credibilidad.*

*“Una vez tuve que esperar desde las 10 de la mañana hasta las 11 de la noche y el policía ministerial de investigación nunca llegó... Se siente mucha frustración”.*<sup>64</sup>

Asimismo, existen afectaciones sobre la salud física, emocional y psicológica, el daño moral y sus consecuencias sobre las vidas de sus familiares se traducen en depresión, enfermedades mentales, desesperanza, desamparo, frustración, dificultades para continuar o reconstruir su plan de vida, desconfianza no solo en las instituciones sino en la comunidad

---

<sup>64</sup> Para más testimonios sobre la violencia institucional vivida por los familiares, consúltese el apartado de “La búsqueda desde los familiares” del escrito inicial de Solicitud de Alerta de las organizaciones peticionarias.

y la sociedad en general. También existen pérdidas económicas o imposibilidad de adelantar la búsqueda por falta de recursos o por no disponer de tiempo.

Lo anterior hace parte del contexto reconocido por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas en sus observaciones finales sobre el informe presentado por México en el 2015, en el cual se expresa la necesidad de reconocer la vulnerabilidad en la que se encuentran las familias de personas desaparecidas y los enfoques diferenciales que se deben adoptar para su atención.

Esta constante revictimización de las familias, merma sus actividades en la búsqueda de sus personas queridas y exigencia de justicia, por lo que para tener una visión amplia sobre reparación integral del daño, debe considerarse atender con efectividad las medidas más urgentes contenidas en la Ley de víctimas *de ayuda inmediata, medidas de asistencia, asesoría jurídica y reparación de daño*. Sin el funcionamiento adecuado de estas medidas la afectación a las víctimas se incrementa cada vez más, pues el círculo de impunidad se acrecienta en tanto observan cada vez más lejano el acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación.

En ese sentido, las organizaciones solicitantes plasmaron una serie de recomendaciones dirigidas a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México. Lo anterior en el marco de una reparación integral del daño:

- Proporcionar de forma rápida y eficaz los servicios de ayuda inmediata, medidas de asistencia y reparación de los daños requeridos por las víctimas. De forma expresa solicitar que los asesores jurídicos de los familiares de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas realicen una labor de acompañamiento de las víctimas ante la fiscalía.
- Capacitar a las y los integrantes de la CEAVEM sobre perspectiva de género, Ley General de Desaparición, Derechos de las víctimas en el sistema acusatorio penal.
- Tener estrategias para atender oficiosamente los casos y establecer relaciones de confianza con las organizaciones sociales y los colectivos de búsqueda que puedan materializarse en una mejor atención a las víctimas directas e indirectas de esta grave violación a los derechos humanos.
- Organizar jornadas para la atención y asistencia a víctimas, por lo menos en los municipios que se consideran en la solicitud de alerta, dando prioridad a los casos de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas.
- Garantizar la asesoría jurídica para cada una de las víctimas que así lo requieran en cada uno de sus procesos penales.
- Acompañar a las víctimas directas e indirectas en el trámite de reparación del daño y declaración especial de ausencia.

Por su parte, el Estado refiere la siguiente información sobre su capacidad institucional en materia de Reparación Integral del Daño en los casos de desaparición, ausencia y/o no localización de niñas, adolescentes y mujeres.

Como mencionó anteriormente, el marco jurídico del estado señala que son apoyos urgentes los enfocados a la difusión, búsqueda y localización para personas desaparecidas; y que el acceso a estos apoyos se dará conforme a los requisitos establecidos en la Ley de Víctimas del Estado de México; así como en las Reglas de Operación del Fondo Estatal.

La CEAVEM tienen el reporte de 62 casos de desaparición, los cuales se ubican en los siguientes municipios: Acolman, Atenco, Atizapán, Atizapán de Zaragoza, Capulhuac, Coacalco de Berriozábal, Jilotepec, La Paz, Metepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tecámac, Tenancingo, Teotihuacán, Tepotzotlán, Tezoyuca, Tlalnepantla, Tlatlaya, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Zacualpan y Zinacantepec, incluidos cinco de los siete municipios señalados en la AVGM/01/2018: Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Toluca de Lerdo, Valle de Chalco Solidaridad.

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México en coordinación con la FGJEM a través de la Fiscalía Central de Delitos Vinculados a Género, refiere en su información que atiende de manera periódica a familiares de 40 personas desaparecidas, conformados en colectivos, asociaciones y OSC.

Los grupos a los que actualmente se les brinda atención respecto a personas aún desaparecidas son: Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (3), Red de Madres Buscando a sus Hijos (14), Deudos y Defensores por la Dignidad de Nuestros Desaparecidos (10), Believe (2), Red de Eslabones por los Derechos Humanos (6), Uniendo Cristales (5).

Asimismo, conforme a lo establecido en la Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de México en el artículo 26, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México cuenta con un registro de Personas Desaparecidas y de los familiares a los que brinda atención, integrado por información de personas con declaración provisional y definitiva por desaparición:

120 ofendidas u ofendidos, víctimas indirectas con registro por familiar desaparecido, de los siguientes municipios: 30 personas víctimas indirectas u ofendidas viven en Ecatepec de Morelos, 12 víctimas indirectas u ofendidas viven en Tecámac, 9 víctimas indirectas u ofendidas viven en Nicolás Romero.

En otra información del Estado, se menciona que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, cuenta con un registro de 70 víctimas directas de

desaparición<sup>65</sup>, quienes conforme a lo dicho por las personas ofendidas, desaparecieron en los siguientes Municipios: 20 en Ecatepec de Morelos, 10 en Tecámac, 6 en Tlalnepantla, 6 en Naucalpan y 5 en Toluca y refiere como nota que se tomaron como referencia los Municipios con mayor incidencia en desaparición.

Por último, en el rubro de Reparación de Daño, atendiendo a la Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de México, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, promovió 2 procesos para la obtención de la Declaración de Ausencia definitiva por Desaparición.

## 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A partir del análisis de la solicitud de AVGM/01/2018, para los municipios de Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Toluca de Lerdo y Valle de Chalco Solidaridad del Estado de México, la información proporcionado por el Gobierno del Estado de México, del contexto estudiado, las entrevistas con las organizaciones solicitantes, las entrevistas con especialistas en Antropología Forense e Intervención Psicosocial, de las entrevistas realizadas durante las *visitas in situ*, las entrevistas realizadas a víctimas indirectas y la información adicional que por otros medios obtuvo el grupo de trabajo se concluyó lo siguiente:

La desaparición de niñas, adolescentes y mujeres en los siete municipios del Estado de México es un problema que pudo ser constatado por el grupo de trabajo a partir de la información otorgada por todos los actores involucrados en el estudio que al efecto se llevó a cabo. Esta afirmación se sostiene a partir de estadística de incidencia enviada por el estado, estadística publicada por instancias federales, entrevistas y visitas *in situ*.

El grupo de trabajo pudo identificar tres grandes rubros de atención inmediata: la prevención en la incidencia, la debida diligencia en la investigación y sanción, así como, y de manera fundamental, la atención a las víctimas considerando ésta hasta la consecución de la reparación integral del daño, por lo tanto, el grupo de trabajo propone:

El estado deberá diseñar una política pública con perspectiva de género y derechos humanos que atienda de manera integral la problemática identificada. Este diseño deberá incluir los siguientes elementos:

1. La caracterización del problema público a partir de este informe más la información con la que pueda contar el estado.

---

<sup>65</sup> Una diferencia de 8 personas en condición de desaparecidas.

2. El diseño de la política pública que contenga: marco normativo en apego a la convencionalidad y constitucionalidad de derechos humanos de las mujeres y las víctimas, la multidimensionalidad del problema, las acciones concretas a realizar con indicadores medibles del avance y los resultados esperados a corto, mediano y largo plazo.
3. La implementación de acciones a corto, mediano y largo plazo congruentes con indicadores y presupuesto.
4. Mecanismos de monitoreo, control y evaluación permanente de las acciones a corto, mediano y largo plazo, así como de la política en su conjunto.

Así mismo, el diseño de esta política deberá contener como mínimo las siguientes áreas de intervención propuestas, cuya implementación será considerada para los efectos del artículo 38 de la Ley General.<sup>66</sup>

#### **PRIMERA. Atención integral y multidimensional a las víctimas y denunciantes.**

En relación con esta área de intervención, el análisis realizado por el grupo de trabajo identificó lo siguiente:

1. Insuficiente personal para atender el número de reportes de personas no localizadas o desaparecidas ya sea en el primer contacto o en el seguimiento de la búsqueda, investigación y acompañamiento a las víctimas.
2. Ausencia de procedimientos adecuados de selección y evaluación del personal del servicio público especializado que se desempeña en las áreas involucradas en la búsqueda y localización de mujeres y niñas basado en perfiles de puestos.
3. Inadecuada difusión de los teléfonos de emergencia, instancias, autoridades y mecanismos de auxilio inmediato ante la no localización o desaparición de una mujer, niña o adolescente.

---

<sup>66</sup> “Para efectos del párrafo cuarto de este artículo, la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional, solicitará al Titular del Poder Ejecutivo de la entidad de que se trate, en un plazo de seis meses a la aceptación, la información necesaria sobre las acciones que están llevado a cabo para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo. Dicha información deberá remitirse dentro de los cinco días siguientes de haber recibido la solicitud. Una vez recibida la información al que se refiere el párrafo anterior, el grupo de trabajo emitirá un dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, el cual se remitirá a la Secretaría de Gobernación para que a través de la Comisión Nacional, determine si la entidad federativa implementó dichas propuestas”.

4. Insuficiente accesibilidad en los medios y mecanismos para realizar denuncias, número y ubicación de módulos para la denuncia y atención de desaparición de mujeres y su posterior seguimiento, ya sea por horarios de atención, la lejanía de las instancias de atención gubernamental, la falta de homologación en el inicio inmediato de la búsqueda o los protocolos de seguimiento de casos entre otros.
5. Deficiencia en los estándares de desempeño del personal del servicio público en la atención de víctimas directas e indirectas, que se manifiesta en la revictimización, por ejemplo en el uso de estereotipos, en la no protección de las víctimas secundarias particularmente respecto de asesoría, acompañamiento y valoración de posibles riesgos, deficiencia de información pertinente hacia las víctimas secundarias e inclusive la solicitud a las personas denunciantes de llevar a cabo diligencias para el avance de la búsqueda.
6. Insuficiente capacidad institucional en infraestructura adecuada, recursos materiales y tecnológicos para la investigación.
7. Insuficientes medidas de contención emocional para el personal del servicio público involucrado en las áreas respectivas.

**En consecuencia, se propone:**

1. Un programa para el fortalecimiento institucional en relación con los recursos humanos, materiales y tecnológicos con los que cuentan y los que se requieren para el correcto cumplimiento de las acciones de prevención, atención, investigación, búsqueda, localización y registro de mujeres, niñas y adolescentes no localizadas o desaparecidas, considerando las atribuciones de cada dependencia y las funciones que ejerce. El programa deberá contener un estudio sobre las cargas de trabajo de las áreas de atención a los reportes de mujeres, niñas y adolescentes no localizadas o desaparecidas, atención a víctimas, búsqueda e investigación, así mismo deberá plantear las etapas en las que se le dará cumplimiento calendarizando cada una de ellas con indicadores que permitan evaluar a corto, mediano y largo plazo los resultados; incorporando también los montos de inversión y gasto para incluirlos en el presupuesto anual del estado.
2. Un programa de modernización tecnológica que garantice la accesibilidad de la ciudadanía a los servicios del estado en casos de denuncia y seguimiento que no implique para ella gastos excesivos extraordinarios, traslados

constantes y posibilite la garantía de protección de los derechos humanos de las víctimas directas e indirectas, a corto mediano y largo plazo.

3. Modelo de selección y evaluación del desempeño que considere perfiles de ingreso, desempeño y permanencia, procesos de selección y evaluación del personal del servicio público adscrito a las áreas involucradas en la atención a víctimas y denunciantes, investigación, búsqueda, localización y registro de mujeres, adolescentes y niñas no localizadas o desaparecidas, a efecto de garantizar que se cumplan los principios de actuación establecidos en la normativa de la materia con perspectiva de género y derechos humanos.
4. Diagnóstico de necesidades de capacitación y profesionalización acorde con los perfiles de ingreso, desempeño y permanencia que valore al personal del servicio público involucrado en la atención, investigación, búsqueda, localización y registro de mujeres, adolescentes y niñas no localizadas o desaparecidas.
5. Programa de formación por competencias con perspectiva de género y derechos humanos, focalizados a las distintas áreas de desempeño profesional de las áreas involucradas en la atención, investigación, búsqueda, localización y registro de mujeres, adolescentes y niñas no localizadas o desaparecidas, con metas específicas que atiendan los resultados del diagnóstico de necesidades en la materia para el personal del servicio público; así como con mecanismos de seguimiento y evaluación para conocer el impacto de los resultados de las acciones de capacitación en el quehacer institucional de dicho personal.
6. Un programa de contención emocional para el personal del servicio público involucrado en las áreas respectivas que atienda directamente a las víctimas y víctimas indirectas de la desaparición de mujeres, adolescentes y niñas en el Estado de México.

**Indicadores de cumplimiento:**

1. Operación del Programa para el fortalecimiento institucional que contemple lo establecido en el numeral uno del apartado anterior.
2. Operación del Programa de Modernización Tecnológica a cargo del estado para las denuncias y seguimiento ciudadanos a casos de no localización y desaparición de mujeres, adolescentes y niñas.

3. Modelo de selección, inducción, capacitación, profesionalización y evaluación continua del desempeño de las personas del servicio público a partir de perfiles de ingreso y permanencia en concordancia con lo establecido en el numeral tres y cuatro. Incorporación en la normatividad aplicable al funcionamiento de las instancias de atención, investigación, registro y administración de justicia del Modelo.
4. Operación del Programa de Formación por competencias con base en lo establecido en el numeral cinco.
5. Programa de contención emocional para el personal de servicio público que atiende directamente a las víctimas y víctimas indirectas de la desaparición de mujeres, adolescentes y niñas en el Estado de México acorde con el numeral seis.

**SEGUNDA. Acciones de prevención, búsqueda, investigación, localización, protección, registro y judicialización de casos.**

En relación con esta área de intervención, el análisis realizado por el grupo de trabajo identificó lo siguiente:

1. Al momento, la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México no cuenta con los recursos necesarios para operar todas las áreas a las que se refiere el artículo 58 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas con el propósito de que se encuentre en posibilidad de cumplir con las atribuciones establecidas en el artículo quinto del Decreto del Ejecutivo del Estado por el que fue creada, publicado el 17 de abril en el Periódico Oficial-Gaceta del Gobierno-, como órgano rector y coordinador en el estado de la política pública en la materia. Asimismo, integrar el Consejo Ciudadano contemplado en la misma ley.
2. Insuficiente e inadecuada coordinación de estrategias y acciones interinstitucionales, diferenciadas y sistemáticas de prevención, búsqueda, investigación, localización, protección, registro y judicialización, particularmente en lo que se refiere al registro e identificación de personas *ante mortem* y *post mortem* a cargo de la Coordinación General de Servicios Periciales.
3. Aun cuando no se ha judicializado ninguna carpeta de desaparición de personas por particulares o desaparición forzada, no se advierte que se

hayan anticipado acciones de formación en el personal jurisdiccional del estado para el procesamiento de estos delitos.

4. Necesidad de armonización legislativa en relación con la inclusión de los delitos de desaparición forzada y del delito de desaparición de personas por particulares y la Ley por declaración de ausencia por desaparición de personas del Estado de México a la que deberá incorporarse la observancia de las circunstancias particulares desde al menos los enfoques de derechos humanos, género, interseccional y del interés superior de la infancia como principios rectores. Falta de armonización del código penal.

**En consecuencia, se propone que:**

1. La Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México lleve a cabo la integración de todas sus áreas y presente un programa de trabajo interno en el que se garantice el cumplimiento de las atribuciones contenidas en el artículo quinto de su decreto de creación que contemple acciones de prevención, coordinación interinstitucional, búsqueda y protocolos. Adicionalmente deberá presentar el Programa Estatal de Búsqueda de acuerdo con el artículo 134 de la Ley General en la materia. Este programa podrá ser adecuado o actualizado una vez que se cuente con el programa nacional de búsqueda y deberá tomar en consideración los hallazgos y conclusiones que el grupo de trabajo presenta en este informe.
2. El Congreso del estado debe llevar a cabo la armonización de todos los ordenamientos necesarios en los que prioritariamente se incluya los aquí mencionados. La homologación de la legislación deberá de hacerse de acuerdo con las observaciones de los Comités contra la Desaparición Forzada, la CEDAW y Belem Do Pará.
3. Se lleve a cabo una estrategia de capacitación y profesionalización de los impartidores de justicia del poder judicial con base en los enfoques de derechos humanos, género, interseccional y del interés superior de la infancia como principios rectores.
4. Estrategia de protección a las víctimas directas e indirectas de desaparición de mujeres para evitar que sean hostigadas, intimidadas, amenazadas, dañadas o que se ponga en peligro su vida de cualquier forma, a partir de proporcionar de forma rápida y eficaz los servicios de ayuda inmediata, medidas de asistencia y protección necesarias, contemplando el fortalecimiento de refugios y albergues y un Protocolo de Medidas y Órdenes de Protección.

### **Indicadores de cumplimiento:**

1. Integración y operación en su totalidad de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México y su Consejo Ciudadano.
2. Elaboración del programa interno de trabajo de la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México.
3. Elaboración del Programa Estatal de Búsqueda y su Publicación en el medio de difusión oficial del estado en concordancia con el numeral uno del apartado anterior.
4. Armonización legislativa completa de acuerdo con el numeral dos.
5. Implementación de un programa de capacitación por competencias con los enfoques de derechos humanos, género, interseccional y del interés superior de la infancia como principios rectores que otorgue las herramientas necesarias a los operadores jurisdiccionales para incorporar en sus actuaciones la normatividad y jurisprudencia en la materia. El programa deberá contar con elementos que valoren el aprendizaje relacionado con las competencias definidas en los perfiles señalados en el apartado número uno de este documento, la evaluación de los resultados deberá hacerse por una instancia externa a la institución.
6. Operación de la estrategia establecida en el numeral cuatro que incluya la capacitación y profesionalización al personal del servicio público para la emisión, implementación y seguimiento de Medidas y Órdenes de Protección.

### **TERCERA. Vinculación de la desaparición de mujeres, adolescentes y niñas y otros delitos.**

En relación con esta área de intervención, el análisis realizado por el grupo de trabajo identificó lo siguiente:

1. Deficiente nivel de sistematización de la información que permita establecer la incidencia de otros delitos como el móvil de la no localización y desaparición de mujeres, adolescentes y niñas en los municipios para los que se solicita la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres como secuestro y trata de personas, lo anterior se deriva del inadecuado registro y seguimiento de los casos de localización de personas y los contextos y

motivos por los que abandonaron sus casas o fueron sustraídas sin su consentimiento.

2. Deficiente coordinación entre las distintas áreas de investigación en materia de feminicidios, secuestro y trata de personas lo que impide una explotación de la información de inteligencia con fines de investigación.

**Por lo anterior se propone:**

1. La Fiscalía General de Justicia del Estado de México integrará un grupo de trabajo en el que participen la Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género, la Fiscalía Especializada en Feminicidio, la Fiscalía Especializada en Trata de Personas y la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición Cometida por Particulares y la Unidad de Análisis y Contexto, con el propósito de establecer un mecanismo que les permita profundizar en los análisis victimológicos y criminológicos e identificar fenómenos delictivos comunes y factores de riesgo. El desarrollo de los trabajos de esta instancia de coordinación deberá contemplar los momentos y formas en las que intervengan los colectivos de víctimas.

**Indicadores de cumplimiento:**

1. Acta de instalación del grupo de trabajo.
2. Plan y calendario de trabajo.
3. Informe de los resultados respecto de los análisis victimológicos y criminológicos que identifiquen la correlación de fenómenos delictivos comunes que permitan incrementar la eficiencia en los trabajos de investigación y persecución, con base en la propuesta arriba señalada.

**CUARTA. Registro e información estadística relativa a la desaparición, denuncia, investigación, judicialización, sanción y reparación del daño.**

En relación con esta área de intervención, el análisis realizado por el grupo de trabajo identificó lo siguiente:

1. No existe un Banco de Datos Único que se alimente y actualice por todas las instancias encargadas de la investigación y búsqueda de personas desaparecidas, no localizadas y/o ausentes.

2. No se cuenta con una estrategia clara y definida que permita el control de la información que se genera diariamente a partir de la coordinación entre autoridades para la investigación y búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, no localizadas y/o ausentes.
3. Las autoridades entrevistadas señalaron el aprovechamiento de la tecnología y las redes sociales<sup>67</sup> con aparatos celulares propios, sin que exista un protocolo que permita resguardar debidamente la información, evitando su filtración y el posible espionaje de las acciones desplegadas por las autoridades.
4. Las autoridades entrevistadas refirieron la existencia de mecanismos informales de coordinación para el trabajo operativo diario, que implica el riesgo de pérdida de información importante en la investigación y búsqueda, pues no existe claridad sobre en qué y con quién se reporta dicha información.

**Por lo anterior, se propone:**

1. La participación del Estado de México, en la esfera de su competencia, en la creación y operación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, de acuerdo con lo establecido en la Ley General de la Materia, procurando, en la medida de sus capacidades, que se incluyan los enfoques de derechos humanos, género, interseccionalidad e interés superior de la infancia.
2. La Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México deberá elaborar un diagnóstico respecto de las bases de datos, procesos de registro y formatos, en materia de desaparición de mujeres, adolescentes y niñas con los enfoques de derechos humanos, género, interseccionalidad e interés superior de la infancia, en el estado para definir el mecanismo que permita alimentar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas.
3. La Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México debe implementar un mecanismo de acopio y resguardo de información seguro que facilite a los operadores el acceso para llevar a cabo acciones de registro, investigación, análisis de contexto, seguimiento y atención que evite la fuga de información que pueda ser utilizada para fines delictivos.

---

<sup>67</sup> Plataformas de Mensajería Instantánea, según el Cuestionario a Autoridades7918 (página 22) y el uso de WhatsApp, según lo informado en las Visitas In Situ, así como en las Reuniones con Autoridades Estatales,

4. La Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México deberá implementar una estrategia interinstitucional para la depuración de los casos entre mujeres, adolescentes y niñas localizadas y las que aún se encuentren ausentes, desaparecidas o no localizadas.

#### **Indicadores de cumplimiento:**

1. Participación del Estado de México en la instalación y operación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el que se procure que se consideren las perspectivas y enfoques señalados en las propuestas.
2. Diagnóstico respecto de las bases de datos, procesos de registro y formatos para integrar un mecanismo único de registro con base en los enfoques de derechos humanos, género, interseccionalidad e interés superior de la infancia.
3. Implementación del mecanismo de acopio y resguardo de información.
4. Diseño e implementación de la estrategia interinstitucional para la depuración de los casos entre mujeres, adolescentes y niñas localizadas y las que aún se encuentren ausentes, desaparecidas o no localizadas.

#### **QUINTA. Reparación integral del daño.**

En relación con esta área de intervención, el análisis realizado por el grupo de trabajo identificó lo siguiente:

1. Los impactos psicosociales que sufren directamente familiares en la búsqueda de sus seres queridos los cuales afectan en distintos niveles a todos los integrantes de la familia; encontrando que son las mujeres, las que emprenden la búsqueda de sus familiares lo que significa una lucha cotidiana por ejercer su derecho a la verdad, acceso a la justicia y reparación del daño.
2. El grupo de trabajo enfatiza que el derecho a la reparación integral del daño producido por delitos y por violaciones de derechos humanos, no sólo es un derecho de orden jurídico sino también un elemento estructurante de proyecto de vida, por lo que constituye un elemento primordial para el acceso efectivo a la justicia de las familias de mujeres, niñas y adolescentes no localizadas, o víctimas de desaparición forzada o desaparición cometida por particulares.

3. El grupo de trabajo valora la operación del Programa de las Clínicas de Estrés Postraumático del estado, en las que de acuerdo con el informe presentado al grupo de trabajo, se han atendido a 85 familiares de mujeres, niñas y adolescentes en contexto de desaparición; así como la entrega de 23 becas por desaparición, de las cuales 8 son ofendidos por mujeres en condición de desaparición.
4. Sin embargo, tomando en consideración el número de mujeres no localizadas de 2012 a la fecha y el que las medidas se enfocan sólo en aspectos de ayuda, asistencia y atención,<sup>68</sup> el grupo de trabajo identifica la necesidad de que el estado implemente una política efectiva para el otorgamiento de las medidas de reparación integral del daño, que sea extensiva al mayor número de mujeres, adolescentes y niñas víctimas de desaparición forzada o desaparición cometida por particulares, así como a víctimas indirectas u ofendidas.

**Por lo anterior, se propone:**

1. En concordancia con lo establecido anteriormente es importante fortalecer a la institución en materia de asesoría jurídica de víctimas y ofendidas o víctimas indirectas.
2. Incorporar al Programa de Atención Integral a Víctimas del Estado de México al que se hace referencia en el art 8° del Reglamento de la Ley de Víctimas del Estado de México, una política diferenciada que garantice que las víctimas directas e indirectas de la desaparición de mujeres, adolescentes y niñas tengan acceso a todas las medidas de reparación integral del daño establecidas tanto en la Ley General de Víctimas, como en la Ley de Víctimas del Estado de México, así como en términos de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Atención a Víctimas. El programa deberá considerar las alianzas interinstitucionales necesarias para dar cumplimiento íntegro a la reparación integral del daño y a los derechos de las víctimas directas e indirectas.
3. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México coordinará a todas las instituciones involucradas para llevar a cabo la actualización de los protocolos, lineamientos y cualquier otra disposición

---

<sup>68</sup> Ley General de Víctimas. Artículo 9. Las medidas de asistencia y atención no sustituyen ni reemplazan a las medidas de reparación integral, por lo tanto, el costo o las erogaciones en que incurra el estado en la prestación de los servicios de atención y asistencia, en ningún caso serán descontados de la compensación a que tuvieran derecho las víctimas.

administrativa relacionada con la atención, asistencia y protección a las víctimas directas e indirectas de desaparición forzada o desaparición cometida por particulares.

**Indicadores de cumplimiento:**

1. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México deberá entregar un Informe de resultados del Programa de Atención Integral a Víctimas del Estado de México para el año 2019, en concordancia con el numeral uno del apartado anterior.
2. Operación del Programa de Atención Integral a Víctimas del Estado de México conforme a lo establecido en el numeral dos.
3. Protocolos, lineamientos y disposiciones administrativas actualizadas relacionadas con la atención, asistencia y protección a las mujeres, niñas y adolescentes no localizadas o víctimas directas de desaparición forzada o desaparición cometida por particulares y para sus familiares como víctimas indirectas u ofendidas, en atención al numeral tres del apartado anterior.

**SEXTA. Investigación de la desaparición forzada y la desaparición por particulares de mujeres, niñas y adolescentes.**

En relación con esta área de intervención, el análisis realizado por el grupo de trabajo identificó lo siguiente:

1. La Fiscalía General de Justicia del Estado de México y de manera particular la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares, deben actualizarse en la implementación del modelo de investigación que para esos delitos ha sido aprobado y establecido a partir del 16 de julio de 2018 en el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares, que se aprobó y emitió por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia en cumplimiento a lo establecido por el artículo 73 de la Ley General en la materia.
2. Asimismo, para dicho modelo se requiere un plan de implementación para alcanzar los objetivos de la investigación, que permitan a las mujeres, niñas y adolescentes víctimas de esos delitos, así como a las víctimas indirectas acceder a sus derechos a la verdad, justicia y reparación en condiciones de igualdad y respeto irrestricto a sus derechos humanos.

3. Los objetivos del modelo deben contemplar, cuando menos, lo siguiente:
- a. Desarrollar una técnica específica, diferenciada y especializada para la investigación de los delitos de desaparición forzada de personas y la cometida por particulares, para conocer el paradero de la persona desaparecida, dilucidar el móvil y motivos de la desaparición, determinar la responsabilidad de los autores del hecho, para así garantizar a las víctimas el legítimo y legal acceso al derecho a la justicia completa e integral y satisfacer su derecho a la verdad.
  - b. Homologar la actuación del personal sustantivo de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México y la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares durante la investigación cuando exista un hecho que la Ley General en la materia señale como delito, a fin de reunir indicios y recabar datos de prueba para sustentar el ejercicio de la Acción Penal.
  - c. Conocer el paradero o destino de la persona desaparecida, mediante la acción, coordinación eficaz y oportuna de las instituciones corresponsables en el marco de la actuación legal que corresponda, de acuerdo con su ámbito de competencia, así como garantizar el derecho a la verdad, la atención integral y reparación plena del daño a las víctimas del delito.
  - d. Establecer los alcances entre búsqueda e investigación que permita de manera efectiva con la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México, la coordinación oportuna de las acciones tendentes al fortalecimiento de la investigación.
  - e. Dilucidar el móvil y los motivos detrás de la desaparición para el diseño de estrategias efectivas de prevención y combate al delito de desaparición forzada de personas y la cometida por particulares.
  - f. Determinar con certeza jurídica la responsabilidad de la autoría intelectual, material y participes o coautores de la desaparición forzada de personas y la cometida por particulares, así como de los delitos conexos o concurrentes, que deriven en sentencias, previendo la proporcionalidad de la reparación integral del daño.

## Indicadores de cumplimiento

1. Plan de implementación del modelo de investigación que cumpla con las directrices y lineamientos establecidos en el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares, que incluya:
  - a. La capacitación del personal del servicio público de la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares encargados de la investigación dirigida a la elaboración de planes de investigación, planes de búsqueda y localización, así como la implementación de técnicas de investigación ordinarias y especializadas que se requieran en todos los casos de desaparición de mujeres, niñas y adolescentes que tiene a su cargo dicha Fiscalía, en la que se incluya también la investigación para la reparación integral del daño, desde las perspectivas de derechos humanos, género, interseccionalidad e interés superior de la infancia.
  - b. Integración al equipo de investigación de las y los peritos de aquellas disciplinas necesarias para la identificación humana: antropología física forense, arqueología forense, medicina forense, odontología forense, dactiloscopia, y genética forense.
  - c. Diseño de la estructura de la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares acorde con las directrices de investigación establecidas en el Protocolo Homologado de Investigación, que garantice su cumplimiento y la participación de los familiares de las víctimas en la investigación.
  - d. Capacitación para el análisis de riesgo que incluya la elaboración de planes de seguridad, para otorgar medidas y órdenes de protección, que consideren la situación de vulnerabilidad en que se pueden encontrar las víctimas y sus familiares, así como la implementación de acciones de supervisión y de documentación del cumplimiento de dichas medidas y órdenes.
  - e. Capacitación del personal del servicio público en materia de detección de víctimas de delitos en materia de trata de personas.

- f. Implementación de un modelo de evaluación del cumplimiento de las directrices y lineamientos del Protocolo Homologado de Investigación, que incluya no sólo indicadores de medición cuantitativos, sino que estén dirigidos a evaluar el desempeño de los integrantes de la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por Particulares en el cumplimiento de su obligación de investigar, que permitan para medir el nivel de cumplimiento de la obligación de investigar, en términos de lo establecido por el artículo 212 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
  - g. Implementación de mecanismos de coordinación e intercambio de información con la Unidad de Análisis de Contexto, en el que se establezca la posibilidad de integrar grupos de trabajo coordinados para la consecución de los fines de la investigación.
  - h. Calendarización del cumplimiento de cada una de las actividades señaladas en el plan de implementación a corto, mediano y largo plazo.
2. Presentación de avances del plan de implementación de conformidad con el calendario establecido para dicho propósito.