

## General allegation sent on 10 April 2017

112th session (8-17 May 2017)

### Mexico

11. The Working Group received information from credible sources alleging obstacles encountered to implement the Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance in Mexico.

12. De acuerdo con las fuentes, en el derecho mexicano existen diferentes vías y mecanismos a nivel estatal y federal para obtener la asistencia o la reparación del daño cuando ocurre una violación de los derechos humanos. Estas vías y mecanismos aplicarían tanto en casos de desaparición forzada, como en casos de desaparición cometidas a manos de particulares. Si la violación se considera un delito, la vía penal tiene como uno de sus fines la reparación del daño; si se acredita en el marco de una investigación sobre una violación de los derechos humanos, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos e instituciones similares de cada Estado, tienen facultades para determinar o solicitar a las autoridades tanto medidas de asistencia como recomendar medidas de reparación. Existe también el sistema de víctimas creado a partir de la Ley General de Víctimas (LGV) y de las correspondientes Leyes de Víctimas a nivel estatal, donde se establecen medidas de asistencia, atención, apoyo y reparación integral. Finalmente, se encuentran las vías jurisdiccionales como el recurso de amparo y la Ley Federal de Responsabilidad patrimonial del Estado, cuyos efectos para reparar a las víctimas de desaparición son limitados.

13. De acuerdo con las fuentes, y con base en su experiencia directa, a pesar de la existencia de estos mecanismos no se ha documentado un solo caso en el que las víctimas hayan recibido medidas de reparación integral. Las fuentes reportan, específicamente, las siguientes deficiencias:

14. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

15. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) está facultada para dictar medidas de reparación del daño en sus recomendaciones. Sin embargo, la legislación aplicable no establece procedimientos claros y definidos que deben seguir las autoridades responsables para cumplir con la recomendación, y en específico, las vías que deben agotar las víctimas para obtener la reparación integral del daño. Asimismo, la Ley de la CNDH no establece los estándares mínimos que debe seguir esta institución al momento de ordenar la reparación a favor de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos.

16. Más allá de los vacíos legales en materia de asistencia y reparación del daño para la CNDH y las comisiones estatales, lo que perciben las fuentes es una falta de voluntad para tratar de aplicar estándares internacionales y lo establecido en la Ley General de Víctimas. El hecho de que la CNDH no quiera incorporar en sus investigaciones y recomendaciones medidas de asistencia, atención, apoyo y reparación integral para las víctimas y que, en los reducidos casos en los que se hace, no las determine necesariamente tras consensuarlas con las víctimas, reflejaría una ausencia de voluntad política. Preocupa a las fuentes, que siendo la institución que debería ser el referente en esta materia, su labor haya sido muy limitada.

17. Preocupa también el papel que el Poder Judicial ha tomado frente las solicitudes de amparo presentadas por algunas víctimas. El carácter no vinculante de las recomendaciones de la CNDH permite que el cumplimiento de las mismas por parte la autoridad responsable, también en lo que concierne a las medidas de reparación, no esté sometido a control constitucional.

18. La responsabilidad patrimonial del Estado como vía para obtener indemnización para víctimas de desaparición

19. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE) reconoce el derecho de las víctimas a la indemnización por los daños sufridos a causa de la actividad irregular del Estado. La víctima debe acudir ante tribunales administrativos, probar el daño sufrido, la existencia de la actuación irregular por parte de agentes estatales y la existencia de un nexo de causalidad entre ambos. De acuerdo con la LFRPE, cualquier ente público federal del Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo, con excepción de la CNDH, está sometido a responsabilidad patrimonial del Estado. Por esta vía son reclamables las indemnizaciones ordenadas en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y las recomendaciones de la CNDH y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

20. Cabe señalar que, en casos de desaparición forzada de personas, la responsabilidad patrimonial del Estado se limita a la indemnización a favor de la víctima por la participación de agentes estatales en la desaparición del familiar, dejando a un lado el resto de medidas que componen la reparación integral a la víctima, tales como restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. En la práctica, las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos no recurren de manera usual a esta vía, sobre todo porque requiere asistencia legal, y esto conllevaría gastos que muchas víctimas no pueden asumir. Asimismo, para los familiares de personas desaparecidas la indemnización económica por sí sola no puede considerarse una medida de reparación adecuada y suficiente.

21. El juicio de amparo como vía para obtener reparación para víctimas de desaparición 22. El juicio de amparo permite el control constitucional de los actos u omisiones de autoridades judiciales y no judiciales. De acuerdo con la Ley de Amparo los efectos del amparo son únicamente de carácter restitutivo, cuando esto resulte factible.

23. Los alcances de los efectos contemplados en la Ley de Amparo han sido sometidos a interpretación de la SCJN. Inicialmente, la SCJN reconoció que el juicio de amparo permitía otro tipo de medidas de reparación además de las de restitución, como por ejemplo en el amparo en revisión 554/2013, en el que la SCJN reconoció irregularidades y encubrimiento por parte de las autoridades ministeriales en un caso de feminicidio. Sin embargo, en el amparo en revisión 207/2016 la SCJN determinó que el juicio de amparo sólo permitía como medida de reparación la restitución y no otro tipo de medidas, como las garantías de no repetición con efectos estructurales, ni medidas de satisfacción, como una disculpa pública, ni el pago de indemnizaciones. Por lo tanto, la SCJN despojó al juicio de amparo de la capacidad reparadora. Este último criterio ha sido sustentado en varios precedentes, que aunque no son jurisprudencia, muestran el ánimo unánime de los ministros y las ministras de la SCJN. De acuerdo con las fuentes, la actual línea de interpretación escogida por la SCJN no es conforme a los criterios del derecho internacional de los derechos humanos y, de todas maneras, desalienta a las víctimas de desaparición a que utilicen el recurso de amparo, porque saben de antemano que no se les otorgaría una reparación integral por el daño sufrido.

24. En casos de desaparición, las fuentes han encontrado que la vía del amparo no ha sido útil para lograr la reparación ni para lograr frenar las violaciones. El juicio de amparo no está diseñado normativamente para ser un verdadero juicio de derechos humanos, por lo cual se limita su alcance como garantía constitucional. Esta situación se torna aún más crítica con la interpretación de la SCJN en el sentido de afirmar que el juicio de amparo no tiene el alcance para lograr la reparación integral para las víctimas, sino solamente es capaz de ordenar medidas netamente restitutivas cuando el caso lo permita.

25. La Ley General de Víctimas y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

26. La Ley General de Víctimas (2013) constituye el marco jurídico principal para atención a víctimas de graves violaciones de los derechos humanos, incluso de desaparición forzada, y sus familiares. La LGV obliga a toda autoridad, en el marco de sus competencias, a proporcionar medidas de asistencia social y de reparación.

27. Si bien la Ley General de Víctimas consagra una definición amplia de la noción de víctima, su interpretación y sus normas, así como los métodos de trabajo y directrices adoptadas por el mecanismo encargado de garantizar su aplicación (la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas — CEAV), son mucho más restrictivos y, en la práctica, conducen a la exclusión de varias personas de los derechos consagrados en la ley. Se informa que la labor de la CEAV también se ha visto paralizada por retrasos en la financiación, en la adopción de reglamentos internos, y en el nombramiento (y reelección) de sus comisionados. De acuerdo con las fuentes, los comisionados de la CEAV han interpretado restrictivamente el mandato de la Comisión, lo que ha impedido el registro de muchas víctimas de desaparición, haciéndolas así inelegibles para recibir asistencia monetaria. Por ejemplo, varias víctimas reportan dificultades prácticas para inscribir sus nombres en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI).

28. Se reporta que hasta la fecha, la CEAV no ha cumplido de manera adecuada y eficaz su mandato: en varios casos los funcionarios no han demostrado su disposición o capacidad para atender adecuadamente a las víctimas y sus familias. Se reportan situaciones frecuentes de re-victimización, incluyendo tratos denigrantes, o la provisión de información inexacta que, en la práctica, ha impedido a las víctimas el goce de sus derechos.

29. Hasta la fecha, las fuentes no tienen conocimiento directo de ningún caso en el que las víctimas obtengan la reparación integral según lo dispuesto en la Ley General de Víctimas. La compensación depende de la existencia de una orden formal emitida por una autoridad judicial o por un mecanismo de derechos humanos. Posteriormente, la víctima debe presentar una nueva solicitud al CEAV para obtener la indemnización. Se trata de un procedimiento excesivamente formal y complicado que impone a las víctimas cargas procesales que a menudo no pueden solventar y que está limitado únicamente a la indemnización. No hay claridad en cuanto al procedimiento a seguir para obtener otras medidas de reparación, tales como rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

30. El reconocimiento como víctima y el registro como tal en el RENAVI son condiciones previas indispensables para tener acceso a cualquier medida de asistencia social y reparación. Se han reportado la pérdida de archivos, errores en el llenado de formularios, la imposición de requisitos burocráticos y formales que no están explícitamente establecidos en la legislación aplicable. Cabe destacar que el número exacto de víctimas de desaparición registradas en el Registro Nacional de Víctimas es actualmente desconocido.

31. De acuerdo con las fuentes, las y los familiares de personas desaparecidas que tienen acceso a algún tipo de asistencia social, lo han logrado con base en su propia iniciativa y perseverancia, ya que el marco jurídico e institucional vigente es complicado y difícil de navegar. Por ejemplo, si con gran sacrificio los familiares adelantan los gastos de algún tipo de apoyo (por ejemplo gastos médicos o gastos de transporte y entierro) y luego solicitan el reembolso al que tienen derecho de conformidad con la LGV, comúnmente se les mantiene esperando durante meses, o se les niega la cobertura de estos gastos.

32. En su informe de seguimiento a las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo tras su visita a México en marzo de 2011 (A/HRC/30/38/Add.4), el Grupo de Trabajo expresó su satisfacción por la emisión de la Ley General de Víctimas. Sin embargo, lamentó que no se haya brindado una sola reparación a víctimas del delito de desaparición forzada por parte de la CEAV. El Grupo de Trabajo también expresó su preocupación por el escaso número de víctimas de desaparición forzada que se albergan en el RENAVI. Por lo anterior, el Grupo de Trabajo instó al Estado a que tome medidas efectivas con el objetivo de que todas las víctimas de desaparición forzada tengan igual derecho a la reparación y que los familiares y a las asociaciones de familiares reciban el respaldo necesario para el desempeño de sus tareas.

33. Vinculado también a la provisión de asistencia social y reparaciones a las víctimas, se encuentra el tema de la declaración de ausencia por desaparición forzada. A nivel federal, la legislación vigente no contiene esta figura, que pudiera regular la situación legal de las personas desaparecidas con respecto a cuestiones financieras, derecho familiar o derechos de propiedad. En unos cuantos Estados existe legislación al respecto, sin embargo, los procedimientos para obtener tales certificados suelen ser largos y excesivamente complicados, y los funcionarios públicos aún no están familiarizados con ellos.

34. Finalmente, las fuentes informan que todos los obstáculos anteriormente descritos se presentan también para familiares de personas migrantes desaparecidas en México, sobre todo en el caso de que residan en otros países. Sin embargo, la condición de especial vulnerabilidad que caracteriza esta población, hace que tengan que enfrentarse a obstáculos y dificultades prácticas adicionales. Las y los familiares de personas migrantes desaparecidas enfrentan obstáculos para acceder a medidas de asistencia social adecuadas y que tomen debidamente en cuenta las peculiaridades de la situación de las personas migrantes, particularmente por parte de la CEAIV.

35. Cabe destacar que todo lo que se relata en esta alegación general concierne tanto a víctimas de desaparición forzada como a víctimas de desaparición perpetrada por particulares. Sin embargo, en México se presentan una serie de circunstancias que no permiten descartar la participación de agentes estatales o la existencia de formas de apoyo, tolerancia o aquiescencia por parte del Estado en las desapariciones cometidas por particulares. Al no cumplir el Estado con su obligación positiva de prevenir e investigar de manera eficaz los casos, no es posible determinar con certeza la participación — directa o indirecta — de agentes del Estado en la conducta delictiva. Sin embargo, existe un contexto en el que se han identificado patrones criminales que señalan a funcionarios involucrados con el crimen organizado. Las fuentes sostienen que, el fracaso sistemático de México para investigar las desapariciones cometidas por algunos grupos criminales, crean un clima de impunidad que equivale a la tolerancia de dichos crímenes, lo que sería suficiente para que dichas desapariciones sean considerados como desapariciones forzadas.

36. En este sentido, en el citado informe de seguimiento de su visita a México (A/HRC/30/38/Add.4), el Grupo de Trabajo se refirió a la impunidad generalizada como un patrón crónico que favorece la perpetración de las desapariciones forzadas, y llamó al Estado a que se adopten medidas efectivas de prevención y combate a la impunidad.