

**México**

Denuncia general dirigida al Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias sobre los obstáculos encontrados por las víctimas de desaparición para acceder a medidas relativas a la asistencia social y obtener reparación

**Denuncia general presentada por**

**Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.**

**Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C.**

**Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.**

**Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.**

**Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.**

**Idheas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.**

**TRIAL International**



**Noviembre de 2016**

## Índice

Contenido	Párrafos
I. Antecedentes	1-14
II. La legislación aplicable y los mecanismos competentes en materia de medidas relativas a la asistencia social y reparación para víctimas de desaparición	15-72
A) Marco legislativo y mecanismos competentes a nivel federal	17-55
A.1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos como vía para obtener asistencia social y reparación para víctimas de desaparición	17-23
A.2. La responsabilidad patrimonial del Estado como vía para obtener indemnización para víctimas de desaparición	24-25
A.3. El juicio de amparo como vía para obtener reparación para víctimas de desaparición	26-29
A.4. La Ley General de Víctimas y las medidas relativas a la asistencia social y reparación para víctimas de desaparición	30-46
A.4.1. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y los obstáculos para obtener medidas relativas a la asistencia social y reparación para víctimas de desaparición	47-55
B) Marco legislativo y mecanismos competentes a nivel estatal	56-72
B.1. Coahuila	56-63
B.2. Chihuahua	64-68
B.3. Veracruz	69-72
III. Los principales obstáculos encontrados por las víctimas de desaparición para acceder a medidas relativas a la asistencia social	73-84
IV. Los principales obstáculos encontrados por las víctimas de desaparición para acceder a medidas de reparación	85-87
V. La declaración de ausencia por desaparición forzada	88-99
VI. Los obstáculos específicos encontrados para acceder a medidas de reparación y asistencia social en el marco de la desaparición de migrantes	100-155
A) La justicia y la verdad como medidas de reparación	103-108
B) Ineficacia de los mecanismos existentes en México para obtener medidas relativas a la asistencia social y reparación para migrantes víctimas de desaparición	109-155
B.1. Obstáculos identificados para obtener medidas relativas a asistencia social y reparación ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	110-118
B.2. La ineficacia del juicio de amparo para obtener reparación	119
B.3. Obstáculos identificados para obtener medidas de atención inmediata ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de acuerdo con la Ley General de Víctimas	120-155
VII. Conclusiones, solicitudes, y recomendaciones	156-158
Acerca de las organizaciones que suscriben la denuncia general	

## I. Antecedentes

1. De conformidad con el artículo 33 de los métodos de trabajo del Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias (en adelante, “el Grupo de Trabajo”), este último transmite periódicamente a los Estados un resumen de las denuncias sobre obstáculos a la aplicación de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (en adelante, “la Declaración”) en un Estado, recibidas u obtenidas de fuentes fiables, solicitando al Estado que formule observaciones al respecto si así lo desea.
2. Las organizaciones que suscriben la presente denuncia consideran oportuno llevar a conocimiento del Grupo de Trabajo la existencia de obstáculos a los que se enfrentan las víctimas de desaparición para acceder a medidas relativas a la asistencia social y obtener reparación. Cabe destacar que **todo lo que se relatará en esta denuncia general concierne tanto a víctimas de desaparición forzada como a víctimas de desaparición perpetrada por particulares**. Sin embargo, dada la situación específica de México, en muchos casos la ausencia de investigaciones eficaces por parte del Estado no permite descartar la participación de agentes estatales o la existencia de formas de apoyo, tolerancia o aquiescencia por parte del Estado.
3. Las organizaciones que presentan esta denuncia general están conscientes de que, de acuerdo con sus métodos de trabajo, el Grupo de Trabajo “no interviene en los casos que se atribuyan a personas o grupos que no actúen en nombre del gobierno, o con su apoyo directo o indirecto, su autorización, o su asentimiento” (artículo 8). Sin embargo, se considera que, **cuando el Estado no cumple con su obligación positiva de prevenir e investigar de manera eficaz los casos y esto impide determinar con certeza la participación – directa o indirecta – de agentes del Estado en la conducta delictiva, no se puede descartar una potencial desaparición forzada, máxime si existe un contexto donde se han identificado patrones criminales que señalan a funcionarios involucrados con el crimen organizado y, por lo tanto, corresponde al Estado garantizar, entre otros, el derecho de las víctimas a obtener medidas de reparación y asistencia.**<sup>1</sup> Por esta razón, en esta denuncia general se utilizará la expresión “**víctimas de desaparición**”, en aras de abarcar todas las situaciones relevantes y sin perjuicio de la obligación del Estado de investigar y establecer las responsabilidades penales correspondientes. En este sentido, **se solicita al Grupo de Trabajo que procese esta denuncia general dentro del marco general de su**

---

<sup>1</sup> En este sentido, véase, Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), *Informe sobre la visita a México*, UN Doc. A/HRC/19/58/Add.2 del 20 de diciembre de 2011, párr. 17. En el párr. 21, el GTDFI aclara “Sólo mediante una investigación independiente, imparcial y completa se puede descartar una potencial desaparición forzada. Por ende, el número de casos de desaparición forzada no puede ser establecido a cabalidad sin la debida investigación”.

**mandato, teniendo en cuenta que la situación descrita no se limita necesariamente a casos de desaparición forzada.**

4. Más allá de un análisis del marco legislativo e institucional a nivel nacional, la presente **denuncia general se concentrará especialmente sobre la situación en los Estados de Coahuila, Chihuahua y Veracruz**, y sobre la realidad de los **familiares de personas desaparecidas que pertenecen a la población migrante y residen en el extranjero (en particular en Honduras, Guatemala y El Salvador)**. La elección de estos temas se debe al conocimiento específico determinado por la labor concreta llevada a cabo por las organizaciones que suscriben la denuncia general. Sin embargo, la exclusión de otros temas no implica de ninguna manera que los obstáculos descritos se circunscriban a los Estados de Coahuila, Chihuahua, Veracruz, o únicamente a los familiares de personas migrantes. Por el contrario, sin perjuicio de sus peculiaridades, los sujetos aquí analizados son **ilustrativos de la una realidad difusa a lo largo de todo el país y que afecta a miles de personas**.
5. Cabe recordar que en sus observaciones finales sobre México, el Comité contra la Desaparición Forzada indicó que existe “*un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado parte*”.<sup>2</sup> El Grupo de Trabajo declaró que coincide con la afirmación del Comité.<sup>3</sup>
6. Numerosos informes elaborados tanto por asociaciones de la sociedad civil<sup>4</sup> como por instituciones estatales<sup>5</sup> o internacionales<sup>6</sup> confirman la existencia de una práctica generalizada de desaparición en México. Tras haber llevado a cabo una visita al país, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos observó “*la existencia de una práctica de desapariciones forzadas a manos de agentes del Estado o con la participación, aquiescencia, o tolerancia de los mismos. [...] Las cifras oficiales proporcionadas, junto con la información recibida de diversas regiones del país evidencian que las desapariciones son generalizadas en México*”.<sup>7</sup> De acuerdo con datos difundidos por el Registro Nacional de Datos de

---

<sup>2</sup> Comité contra la Desaparición Forzada (CDF), *Observaciones finales sobre México*, UN Doc. CED/C/MEX/CO/1 del 13 de febrero de 2015, párr. 10 (el resaltado es agregado).

<sup>3</sup> GTDFI, *Informe de seguimiento de la visita a México*, UN Doc. A/HRC/30/38/Add.4 del 11 de septiembre de 2015, párr. 7.

<sup>4</sup> Entre otros, véanse, Open Society Justice Initiative, *Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, 2016; Amnistía Internacional, *Un trato de indolencia – La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*, doc. AMR/41/3150/2016, 2015; Human Rights Watch, *Los desaparecidos de México: el persistente costo de una crisis ignorada*, 2013.

<sup>5</sup> Véase también La Jornada, *Hay desapariciones en la mayor parte del país*, 22 enero de 2016, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/01/22/politica/003n1pol>. Véanse también los informes publicados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos respectivamente en junio de 2009 y febrero de 2011, disponibles en [http://www.cndh.org.mx/Informes\\_Especiales](http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales).

<sup>6</sup> Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe I – Ayotzinapa*, 2015, pp. 347-359; e Informe II – Ayotzinapa, pp. 555-608.

<sup>7</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.LV/II Doc. 44/15 del 31 de diciembre de 2015, párr. 6, 100 y 105 (el resaltado es agregado).

Personas Extraviadas o Desaparecidas (en adelante, “RNPED”), al 30 de septiembre de 2016 los datos reportados son 1,044 registros pertenecientes al fuero federal y 27,427 del fuero común dando un total de 28,471 personas.<sup>8</sup> Si bien hasta la fecha todavía no se ha determinado con precisión el número de las víctimas de este fenómeno,<sup>9</sup> de todo lo anterior se desprende que hay miles de personas afectadas, inclusive residentes fuera del país.

7. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, las víctimas de desaparición tienen derecho a conocer la verdad, a la justicia, y a la reparación. Estos derechos están interrelacionados y son interdependientes. Sin embargo, la presente denuncia general se centrará específicamente sobre el derecho a la reparación.
8. El artículo 19 de la Declaración representa el primer referente jurídico de esta denuncia general y establece que “las víctimas de actos de desaparición forzada y sus familiares deberán obtener reparación y tendrán derecho a ser indemnizadas de una manera adecuada y a disponer de los medios que les aseguren una readaptación tan completa como sea posible. En caso de fallecimiento de la víctima a consecuencia de su desaparición forzada, su familia tendrá igualmente derecho a indemnización”.
9. Asimismo, el derecho a la reparación por los actos de desaparición forzada ha sido consagrado en un instrumento internacional jurídicamente vinculante, a saber, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (en adelante, “la Convención Internacional”).<sup>10</sup> En particular, el artículo 24, párr. 4 y 5, de la Convención Internacional dispone que: “los Estados partes velarán por que su sistema legal garantice a la víctima de una desaparición forzada el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada. El derecho a la reparación al que se hace referencia en el párrafo 4 del presente artículo comprende todos los daños materiales y morales y, en su caso, otras modalidades de reparación tales como: a) la restitución; b) la readaptación; c) la satisfacción, incluido el restablecimiento de la dignidad y la reputación; las garantías de no repetición”.
10. En 1997 el Grupo de Trabajo adoptó una observación general sobre el artículo 19 de la Declaración. Sin embargo, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde

---

<sup>8</sup> Ver actualización de los datos en la página <http://secretariadodejecutivo.gob.mx/mped/datos-abiertos.php>, consultada el 30 de septiembre de 2016.

<sup>9</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, supra nota 7, párr. 107.

<sup>10</sup> México ha ratificado la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas el 18 de marzo de 2008. De conformidad con el artículo 39, la Convención Internacional entró en vigor para México el 23 de diciembre de 2010. Asimismo, México ratificó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de personas el 9 de abril de 2002 (de conformidad con el artículo XX, este tratado entró en vigor para México el 9 de mayo de 2002).

entonces y los significativos avances en el derecho internacional en materia de derecho a la reparación, en 2012 el Grupo de Trabajo ha considerado oportuno dedicar una sección temática de su informe anual a la cuestión de la reparación a las víctimas de desaparición forzada.<sup>11</sup>

11. Asimismo, en 2015 el Grupo de Trabajo publicó un estudio sobre las desapariciones forzadas o involuntarias y los derechos económicos, sociales y culturales,<sup>12</sup> en el que, entre otros aspectos, se resalta el daño económico, social y cultural provocado por las desapariciones forzadas en relación con el derecho a la reparación y ha aclarado que los Estados también tienen el deber de garantizar el derecho a la seguridad social para apoyar a las familias después de la desaparición del proveedor, manteniendo una distinción clara entre la reparación integral y las medidas de protección social y otras que deben proporcionarse a las familias que enfrentan las terribles consecuencias de la ausencia del sustentador principal.<sup>13</sup>
12. La presente denuncia general tomará como referencia para el análisis de la situación en México los dos pre-citados estudios del Grupo de Trabajo, así como los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (en adelante, “Principios de Naciones Unidas sobre reparaciones”).<sup>14</sup>
13. En los párrafos siguientes se presentarán la legislación aplicable y las autoridades competentes, tanto a nivel federal como estatal, en materia de medidas relativas a la asistencia social y de reparación para víctimas de desaparición. Sucesivamente, se ilustrarán los principales obstáculos encontrados por las víctimas para acceder a medidas relativas a la asistencia social y a medidas de reparación que incluyan la indemnización, la restitución, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. Asimismo, se analizará el estado de la legislación federal y estatal en materia de declaración de ausencia por desaparición forzada y las dificultades encontradas por los familiares para obtener dichas declaraciones y valerse de las mismas. Además, se dedicará una sección de la presente denuncia general al examen de la situación especial y de los obstáculos específicos encontrados para obtener medidas de asistencia social y reparación en el marco de la desaparición de migrantes. Finalmente, se formularán algunas conclusiones, solicitudes, y recomendaciones concretas.

---

<sup>11</sup> GTDFI, *Informe anual para 2012*, UN Doc. A/HRC/22/45 del 28 de enero de 2013, párr. 46-68 (en adelante, “*Estudio temático sobre reparaciones*”).

<sup>12</sup> GTDFI, *Estudio sobre las desapariciones forzadas o involuntarias y los derechos económicos, sociales y culturales*, UN Doc. A/HRC/30/38/Add.5 del 9 de julio de 2015.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, párr. 79 (e) y (l).

<sup>14</sup> Principios de Naciones Unidas sobre reparaciones, adoptados por la Asamblea General mediante resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005.

14. Más específicamente, esta denuncia general tiene por propósito poner del conocimiento del Grupo de Trabajo los obstáculos que enfrentan las víctimas de desaparición para obtener medidas de apoyo, asistencia, atención y reparación integral. Sin perjuicio de que no se haya hecho mención detallada de los más de 28,000 casos registrados de manera oficial, la información que se presenta en este documento es ejemplificativa de la crisis que se vive en México.<sup>15</sup> Se espera que el Grupo de Trabajo transmita esta denuncia general a México y solicite al Estado que formule observaciones al respecto. Asimismo, se espera que esto represente el inicio de un diálogo regular entre el Estado y el Grupo de Trabajo y que este último pueda periódicamente solicitar información por parte del Estado sobre los aspectos aquí planteados.

## II. La legislación aplicable y los mecanismos competentes en materia de medidas relativas a la asistencia social y medidas de reparación para víctimas de desaparición

15. 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, como es el caso de la desaparición forzada y, en general, para los casos de desaparición, incluso cuando estos ocurren a manos de particulares. Si esta 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 las instituciones ombudspersonae 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 (en adelante, "LGV"), en vigor desde el 8 de febrero de 2013, 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.
16. En la presente denuncia general, se describen las medidas y mecanismos que existen en México tanto de asistencia como de reparación del daño en casos de desaparición. Es importante destacar que, de acuerdo con la experiencia directa de las organizaciones que suscriben esta denuncia, **no se ha documentado un solo caso donde las víctimas hayan recibido medidas de reparación integral**. Por ello, a partir de los parámetros arriba señalados, la presente denuncia se centrará

---

<sup>15</sup> Diversas instancias nacionales e internacionales han señalado que México vive una de las más severas crisis en esta problemática, como evidencian los documentos citados en la presente denuncia general (*supra* notas 2-7 y párr. 4-6).

principalmente en las medidas de asistencia, tal y como establecidas sobre todo por la LGV.

## **A) Marco legislativo y mecanismos competentes a nivel federal**

### **A.1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos como vía para obtener asistencia social y reparación para víctimas de desaparición**

17. Como el Grupo de Trabajo pudo constatar en ocasión de su visita a México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, “CNDH”) es un órgano autónomo de protección de los derechos humanos que emite **recomendaciones no vinculantes**<sup>16</sup> a las autoridades responsables de violaciones de los derechos humanos, que implica cualquier autoridad, a excepción del Poder Judicial de la Federación.<sup>17</sup> Para tal efecto, la CNDH tiene la facultad de investigar exhaustivamente los hechos y, a partir de esa investigación, emitir una recomendación a las autoridades responsables en donde se establezca la existencia de la violación, la responsabilidad de la autoridad, **las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos violados, y las medidas de reparación de daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado**. La autoridad considerada responsable debe declarar si acepta o no la recomendación. En caso de no aceptar, la autoridad tiene la obligación de comparecer ante el Senado y exponer las razones de su negativa. Ante este escenario, la CNDH únicamente tiene la facultad de levantar una denuncia penal o administrativa contra el funcionario involucrado, pero **si la autoridad no acepta la recomendación, no existen mecanismos para obligarla a acatarla**.
18. En caso de que la autoridad concernida acepte la recomendación, debe informar a la CNDH sobre las acciones adoptadas para dar cumplimiento a la recomendación. La misma CNDH supervisará el cumplimiento de la recomendación. Al respecto, la CNDH está facultada para dictar medidas de reparación del daño en sus recomendaciones. Sin embargo, la legislación aplicable<sup>18</sup> no establece

---

<sup>16</sup> En algunas legislaciones donde se regula la actuación de las instituciones Ombudspersonae, se establece que si la autoridad acepta la recomendación, está obligada a cumplirla en su totalidad. Tal es el caso de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que establece dicha obligación en su artículo 49.

<sup>17</sup> Esta denuncia general se centrará en la CNDH. Sin embargo, es importante señalar que todo el sistema Ombudspersonae en México funciona de manera similar. En este sentido, de acuerdo con el artículo 102 constitucional y las respectivas leyes locales, los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas tienen también la obligación de tramitar quejas y adoptar medidas cautelares y de reparación en el marco de su competencia, por lo que es importante que el Grupo de Trabajo cuestione al Estado mexicano sobre las medidas que están tomando los 32 organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas para cumplir con sus obligaciones en la materia. Ello es particularmente importante si se toma en cuenta que el sistema de Naciones Unidas ha conferido en estos organismos un mandato amplio de supervisión e implementación de los tratados de derechos humanos, como lo evidencian los *Principios de París* y las observaciones/recomendaciones generales emitidas por los Comités para la Eliminación de la Discriminación Racial; de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y de Derechos del Niño.

<sup>18</sup> Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47.pdf>; Lineamientos para el procedimiento de cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones emitidas a las dependencias y entidades de la administración pública federal, por la CNDH, disponible en



procedimientos claros y definidos que deben seguir las autoridades responsables<sup>19</sup> para cumplir con la recomendación y en específico las vías que deben agotar las víctimas para obtener la reparación integral del daño.

19. Asimismo, cabe resaltar que **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.**
20. Mas allá de los vacíos legales en materia de asistencia y reparación del daño para las instituciones Ombudspersonae, lo que se percibe en la práctica es una falta de voluntad para tratar de aplicar estándares internacionales que sí son obligatorios, además de lo establecido en la Ley General de Víctimas. En la práctica, generalmente se dictan medidas que no necesariamente fueron consensuadas con las víctimas, sin seguirse, por ejemplo, los criterios establecidos por el sistema interamericano de protección de los derechos humanos o por los Principios de Naciones Unidas sobre reparaciones.
21. La CNDH tiene facultades para dictar medidas cautelares y medidas de reparación, y, a pesar de los vacíos legislativos que puedan existir en México, puede y debe aplicar instrumentos y criterios del derecho internacional de los derechos humanos. 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 después de haberlas consensuadas con las víctimas, depende de la ausencia de voluntad política. Preocupa en este sentido, que siendo la institución que debería ser el referente en esta materia, su labor haya sido muy limitada.<sup>20</sup>
22. Preocupa también el papel que el Poder Judicial ha tomado últimamente 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. No obstante, la discusión actual ante los tribunales nacionales consiste en si la exhaustividad de las investigaciones de la CNDH, así como el contenido de sus recomendaciones,

---

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5356763&fecha=19/08/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5356763&fecha=19/08/2014); Reglas de Operación del Fideicomiso para el cumplimiento de Obligaciones en Materia de Derechos Humanos, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5346590&fecha=29/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346590&fecha=29/05/2014).

<sup>19</sup> La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Secretaría de Gobernación tienen las facultades de instrumentar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la CNDH.

<sup>20</sup> El incumplimiento del mandato de la CNDH también se refleja en los informes temáticos; la supervisión del cumplimiento de los órganos de tratados y los mecanismos extra-convencionales, etc., que evidencian la problemática que se describe.

puede someterse a control constitucional. La postura que ha asumido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, “SCJN”) es que ambos aspectos no están sometidos a control constitucional debido al carácter no vinculante de las recomendaciones y a la naturaleza autónoma de la CNDH.<sup>21</sup> En los casos que han llegado ante la SCJN, la CNDH ha litigado en contra de las víctimas que reclaman investigaciones apegadas a estándares de debida diligencia y exhaustividad, y que solicitan la inclusión en las recomendaciones de medidas de reparación que cumplan con los estándares internacionales en la materia. Actualmente la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho litiga dos casos relacionados con masacres de migrantes en Tamaulipas,<sup>22</sup> donde se están alegando violaciones al debido proceso en contra de las víctimas en la etapa de investigación a cargo de la CNDH. Preocupa que la autonomía de dicha institución quede al margen de cualquier control respecto a violaciones a derechos humanos que pudiera llegar a cometer en contra de víctimas o imputados.

23. A manera de conclusión, en los casos que representan las organizaciones firmantes se ha comprobado que las instituciones Ombudspersonae, aunque tienen facultades para dictar medidas cautelares y medidas reparatorias no lo hacen o lo hacen sin tomar en cuenta la voluntad de la víctima. En este sentido, no son un mecanismo óptimo para velar o garantizar los derechos de asistencia, atención, apoyo y reparación integral. Asimismo, la SCJN ha colocado a la CNDH como un organismo “omnipotente” frente a las víctimas quienes no cuentan con ningún recurso para reclamar que los actos de la CNDH respeten plenamente sus derechos, y un organismo inoperante ante la autoridad, porque la autoridad no está obligada a acatar sus recomendaciones.

## **A.2. La responsabilidad patrimonial del Estado como vía para obtener indemnización para víctimas de desaparición**

24. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (en adelante, “LFRPE”)<sup>23</sup> 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

---

<sup>21</sup> Este criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 448/2015 y en el amparo en revisión 1066/2015.

<sup>22</sup> *Infra* párr. 105 y 113.

<sup>23</sup> Disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/LFRPE.pdf>.

Humanos, y las recomendaciones de la CNDH y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

25. 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.**<sup>24</sup>

### **A.3. El juicio de amparo como vía para obtener reparación para víctimas de desaparición**

26. 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<sup>25</sup> los efectos del amparo **son únicamente de carácter restitutivo, cuando esto resulte factible.**
27. 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. Por ejemplo, en el caso del feminicidio de la Sra. Mariana Lima - el amparo en revisión 554/2013 -, la SCJN reconoció que en la investigación de la muerte de la Sra. Mariana Lima hubo irregularidades y encubrimiento por parte de las autoridades ministeriales. Determinó que el caso debía ser investigado como feminicidio y no como suicidio. La SCJN ordenó, además, como medidas de reparación, que se llevaran a cabo cursos de capacitación para las autoridades ministeriales, se enjuiciaran y sancionaran los responsables del encubrimiento y de las irregularidades durante la investigación, y que se investigara el caso con perspectiva de género.<sup>26</sup>
28. 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

---

<sup>24</sup> En el mismo sentido, GTDFI, *Estudio temático sobre reparación*, supra nota 11, párr. 56; y *Estudio sobre las desapariciones forzadas o involuntarias y los derechos económicos, sociales y culturales*, supra nota 12, párr. 60.

<sup>25</sup> Disponible en [http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/sites/default/files/LEY\\_DE\\_AMPARO\\_ACT\\_17JUN2016.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/sites/default/files/LEY_DE_AMPARO_ACT_17JUN2016.pdf).

<sup>26</sup> Disponible en [www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/13005540.002-2697.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/13005540.002-2697.doc).

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. **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.

29. En los casos que ha litigado la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, como se describirá más adelante, ha encontrado que la vía del amparo, en casos de desaparición, no ha sido útil para lograr la reparación<sup>27</sup> ni para lograr frenar las violaciones.<sup>28</sup> 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.

#### **A.4. La Ley General de Víctimas y las medidas relativas a la asistencia social y reparación para víctimas de desaparición**

30. Como se ha señalado más arriba, la LGV 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.
31. La LGV prevé como centro de actuación del Estado mexicano el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (en adelante, "SNAV"). La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante, "CEAV")<sup>29</sup> es el órgano operativo del SNAV que cuenta con las siguientes áreas de atención: el Registro Nacional de Víctimas (en adelante, "RENAVI"), la Asesoría Jurídica Federal, Primer Contacto y Atención Inmediata, y el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.
32. Cabe señalar que, en el marco de un debate público impulsado por actores que pretenden desconocer a las víctimas de violaciones de derechos humanos y centrarse únicamente en la atención a víctimas de la delincuencia organizada, el Senado en el Congreso Federal inició su período ordinario de sesiones en

---

<sup>27</sup> *Infra* párr. 113.

<sup>28</sup> *Infra* párr. 119.

<sup>29</sup> *Infra* párr. 47-55.

**septiembre de 2016 con diversas iniciativas para reformar el contenido de la LGV, rediseñar su modelo institucional, y asegurar el acceso a los recursos financieros por parte de familiares y víctimas beneficiarias. El 4 de noviembre de 2016, fue aprobado el proyecto por el Pleno del Senado,<sup>30</sup> sin haber consultado debidamente a las organizaciones de víctimas y organizaciones de derechos humanos,** la reforma aún debe contar con la aprobación de la Cámara de Diputados. Las organizaciones firmantes de esta denuncia general están realizando el análisis de las reformas y el impacto que generaran en las víctimas. No obstante, en principio es preocupante (1) que la Ley esté basada en acuerdos políticos, puesto que el Presidente de la República tiene la facultad de designar al titular de la CEAV (una primera vez por un periodo de tres años), sin contar con procesos transparentes, abiertos y participativos para su nombramiento; (2) la junta de gobierno de la CEAV estará conformada por funcionarios de las Secretarías del Estado, sin contemplar la participación de colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil.<sup>31</sup>

33. En sus observaciones finales sobre México, el Comité contra la Desaparición Forzada acogió con beneplácito la adopción de la LGV, aunque expresó su preocupación por el hecho de que “la ley todavía no haya sido plenamente implementada, en particular a nivel estatal”.<sup>32</sup> Así, el Comité recomendó al Estado mexicano que “intensifique sus esfuerzos con miras a asegurar que la Ley General de Víctimas sea plenamente implementada en todo el Estado parte a la mayor brevedad posible; garantice que el acceso a la reparación y a una indemnización no se vea obstaculizado por cuestiones formales tales como la falta de implementación de la ley a nivel estatal”.<sup>33</sup>
34. Por su parte, tras haber llevado a cabo una visita a México, el Grupo de Trabajo había recomendado “garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas de desaparición. El marco legal debe establecer que la reparación sea proporcional a la gravedad de la violación y al sufrimiento de la víctima y su familia. Incluir la restitución siempre y cuando sea posible, así como la asistencia médica y psicosocial, la satisfacción, la indemnización y las garantías de no repetición. Adoptar, para los fines de reparación, una amplia definición de víctima que no esté ligada a la determinación de la responsabilidad y condena penal del acusado ni limitarla a aquellos casos de desaparición forzada plenamente acreditados por la CNDH”.<sup>34</sup>
35. En su informe de seguimiento de 2015 sobre el estado de ejecución de las medidas anteriormente recomendadas, el Grupo de Trabajo lamentó que “[...] a más de dos

<sup>30</sup> Véase La Jornada, *Aprueba Senado en lo general reformas a la Ley de Víctimas*, 4 de noviembre de 2016, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/11/04/aprueba-senado-en-lo-general-reformas-a-la-ley-de-victimas>.

<sup>31</sup> Véase Comunicado *Reforma a Ley de Víctimas. Acuerdo Político que desampara a las víctimas*, 26 de octubre de 2016, disponible en: <http://www.idheas.org.mx/files/ReformaLeyV%C3%ADctimas.pdf>.

<sup>32</sup> CDF, *Observaciones finales sobre México*, *supra* nota 2, párr. 38.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, párr. 39 (a) y (b).

<sup>34</sup> GTDFI, *Informe sobre la visita a México*, *supra* nota 1, párr. 108-109.

años de haber entrado en vigor la Ley aún *no se haya brindado una sola reparación a víctimas del delito de desaparición forzada con base en ella por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas*. El Grupo de Trabajo también expresa su *preocupación por el escaso número de víctimas de desaparición forzada que se albergan en el Registro Nacional de Víctimas*. El Grupo de Trabajo *no fue informado de algún tipo de política pública o programa que brinde apoyo a los familiares y a las asociaciones de familiares en el desempeño de su papel fundamental en el tratamiento de las desapariciones forzadas*. Por lo anterior, el Grupo de Trabajo insta 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”.<sup>35</sup>

36. La LGV establece una definición de víctima directa de forma amplia, como cualquier persona que haya sufrido algún daño o menoscabo como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones de sus derechos humanos. Por otro lado, reconoce la calidad de víctima indirecta a los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan relación inmediata con ella.<sup>36</sup>
37. Sin embargo, a pesar de la definición garantista de la figura de la víctima en México, es relevante mencionar que **existen dificultades para que las autoridades ministeriales y judiciales reconozcan dicha calidad en los mismos términos a los establecidos en la ley referida**. Aunado a ello, **el Reglamento de la LGV<sup>37</sup> limita la definición de víctima indirecta**, puesto que lo restringe a familiares en línea recta, sin limitación de grado, cónyuges o concubinos y a personas con parentesco por consanguinidad o afinidad **hasta el cuarto grado**. Esta limitación deja fuera a varias víctimas que tuvieron una relación cercana con la víctima directa y que sufren daños a partir de los hechos victimizantes.
38. Sobre este tema, en su informe de seguimiento sobre el estado de implementación de las recomendaciones formuladas después de la visita a México, el Grupo de Trabajo declaró dar la bienvenida a la definición amplia de víctima adoptada en la LGV, pero expresó preocupación por la interpretación dada a la misma en el sentido de “[...] **que la compensación está condicionada a la determinación del Ministerio Público o la resolución firme de la autoridad judicial**. En un clima de impunidad como el existente en México esta condicionante obstruye los derechos de las víctimas del delito de desaparición forzada”.<sup>38</sup>
39. No obstante los avances que implica la LGV, **su contenido se ha visto restringido y condicionado a requisitos burocráticos previstos en el arriba**

---

<sup>35</sup> GTDFI, *Informe de seguimiento sobre la visita a México*, supra nota 3, párr. 29 (el resaltado es agregado).

<sup>36</sup> Artículo 4 LGV.

<sup>37</sup> Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGV.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGV.pdf).

<sup>38</sup> GTDFI, *Informe de seguimiento sobre la visita a México*, supra nota 3 (el resaltado es agregado).

**mencionado Reglamento de la LGV y en los diversos Lineamientos adoptados por la CEAV.**

40. La LGV establece que la víctima debe estar registrada con dicha calidad ante el RENAVI, el cual se alimenta de los registros a nivel estatal y federal y a partir de una determinación que reconozca la calidad de víctima de la persona por parte de una autoridad, administrativa o judicial, por un órgano público nacional o internacional, o por la autoridad responsable de la investigación. De lo contrario, la CEAV está facultada para valorar la calidad de víctima del solicitante a partir de las pruebas que la persona presente.
41. Además de las dificultades prácticas que esto conlleva – y que serán detalladas en los siguientes apartados –, los Lineamientos de la CEAV **exigen el llenado de formatos para el registro que se someten a criterios burocráticos y de difícil llenado para las víctimas**. Por ejemplo, en la práctica, la dirección del registro considera que los plazos establecidos en la ley no se deben cumplir para el registro e interpreta que la solicitud del registro es similar al derecho de petición, con el resultado de restringir indebidamente el marco de aplicación de la LGV.
42. En relación con las medidas de reparación integral, la LGV establece que las víctimas tienen derecho a medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y no repetición. No obstante, **la LGV solamente prevé el procedimiento a seguir para acceder a las medidas de indemnización**. En primer lugar, la LGV exige que **la indemnización haya sido ordenada por un órgano jurisdiccional nacional o internacional o un órgano público de protección de derechos humanos**. La víctima debe presentar directamente a la CEAV la solicitud para acceder a la indemnización. Asimismo, **la LGV no prevé un sistema de coordinación claro entre las distintas instituciones, lo que ocasiona que la víctima tenga que abrir por su cuenta distintos procedimientos, ante distintas autoridades para poder acceder a sólo una medida de reparación**.
43. Para el resto de las medidas de reparación (a saber, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) **no existen procedimientos ni autoridades definidas que tengan la obligación de llevar a cabo o de vigilar el cumplimiento de la reparación integral al que tenga derecho la víctima**. Por ejemplo, si una víctima requiere una medida que implique atención médica, ella tiene que abrirse camino, con muy poco apoyo de la CEAV, para ser atendida en una institución pública de seguridad social.
44. En cuanto a las medidas de asistencia social, la LGV establece que las víctimas tienen derecho a medidas de apoyo inmediato, asistencia y atención que, de

acuerdo a la ley, son medidas en materia de salud, educación, desarrollo, psicológicas, jurídicas y demás que sean necesarias para restablecer los derechos de las víctimas y que no sustituyen a las medidas de reparación. De acuerdo con la LGV, la CEAV es la institución encargada de vincular a las distintas instituciones públicas para que las víctimas obtengan dichas medidas y no exige mayor condición que estar registrado en el RENAVI.

45. El Reglamento de la LGV y los Lineamientos de la CEAV prevén un procedimiento de canalización de las víctimas a instituciones públicas. No obstante, en casos en que **la víctima necesite servicios privados** para el ejercicio de sus derechos, los Lineamientos de la CEAV no contemplan formas de pago directo a dichos servicios.<sup>39</sup> Bajo este escenario, los Lineamientos condicionan el acceso a las medidas de asistencia social puesto que: (i) la víctima **únicamente puede acceder a las medidas por medio de reembolsos**; y (ii) se establecen **montos máximos a reembolsar**, obligando en ocasiones a la víctima a buscar determinados servicios que no necesariamente satisfacen todas sus necesidades o bien la CEAV no reembolsa la totalidad del dinero – como es el caso de los gastos funerarios. Este es un problema para las víctimas quienes, en muchas ocasiones no cuentan con los recursos para solventar dichos gastos. Así, algunas veces las organizaciones que acompañan a las víctimas cubren estos gastos, de lo contrario diligencias relevantes o actos familiares importantes alrededor de la restitución y sepultura de restos no son llevadas a cabo conforme a las tradiciones y cultura de las familias.
46. Finalmente, un problema que ha sido señalado por diferentes mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, entre los cuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es **la ausencia de homologación con la LGV entre todas las legislaciones estatales existentes, que imposibilita en la práctica el acceso de todas las víctimas a los servicios que la LGV presupone que tienen derecho.**<sup>40</sup>

#### **A.4.1. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y los obstáculos para obtener medidas relativas a la asistencia social y reparación para víctimas de desaparición**

47. Como se ha venido señalando, la CEAV ha sido objeto de varias críticas tanto por parte de asociaciones de la sociedad civil como por parte de mecanismos

---

<sup>39</sup> En el dictamen aprobado por el Pleno del Senado (página 2), se prevé que la CEAV y las comisiones estatales cubran los recursos de ayuda que requiera la víctima *para garantizar que supere las condiciones de necesidad que tengan relación con el hecho victimizante* y posteriormente pedir que el Fondo cubra el gasto hecho. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-11-04-1/assets/documentos/Dic\\_Gober\\_Propuesta\\_Modificacion\\_Ley\\_de\\_Victimas\\_modificado.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-11-04-1/assets/documentos/Dic_Gober_Propuesta_Modificacion_Ley_de_Victimas_modificado.pdf).

<sup>40</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, supra nota 7, párr. 526.



internacionales de protección de los derechos humanos. Así, en sus observaciones finales sobre México, el Comité contra la Desaparición Forzada recomendó al Estado tomar “medidas para asegurar que todas las instancias que tengan información de una víctima en el sentido de la ley procuren la inscripción de esta persona en el registro de víctimas de la CEAV”.<sup>41</sup> **Hasta la fecha se desconoce el número de víctimas de desaparición inscritas en el RENAVI.**

48. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado haber recibido información de ciertas falencias en el funcionamiento de la CEAV en la práctica, entre las cuales la **falta de coordinación entre las instituciones que conforman el SNAV**, así como entre las agencias estatales y federales de atención a víctimas. En particular, la Comisión Interamericana ha observado que: “[...] **las procuradurías, fiscalías, y las comisiones de derechos humanos en ocasiones divergen en sus criterios de atención a víctimas**, lo que genera lo que algunas víctimas consideran que la búsqueda de atención legal, médica o psicosocial es un ‘laberinto’. Además de la necesidad de una mayor cantidad de recursos humanos en función de que sus capacidades operativas correspondan a la demanda que la CEAV tiene que atender, se destaca también en la práctica **la imposibilidad de las víctimas de acceder a sus servicios en los casos en que se trate de delitos no previstos dentro del orden federal, caso en el que son remitidos a sus respectivos gobiernos estatales**. [...] Algunas instancias de investigación y administración de justicia destinadas a la atención a víctimas en ocasiones **no son aptas para preservar la privacidad de información sensible, garantizar su seguridad, y generar un ambiente de confianza para las víctimas**”.<sup>42</sup>
49. Durante el conversatorio, organizado por diversas organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de evaluar el funcionamiento de la CEAV, “Derechos de las Víctimas en México”,<sup>43</sup> se denunció que **funcionarios de la CEAV solían condicionar su ingreso al RENAVI a la presentación de una denuncia penal o a la emisión de una recomendación por parte de una comisión de derechos humanos**. Las víctimas que finalmente ingresan al SNAV generalmente observan **deficiencias de profesionalismo y sensibilización de las y los funcionarios públicos**, lo cual culmina en hechos re-victimizantes, así como procedimientos ineficaces, complicados, lentos, discrecionales, y burocráticos.
50. Asimismo, las víctimas denunciaron **el diseño institucional deficiente de la CEAV**, debido a las complejidades que implica la toma de decisión de manera

---

<sup>41</sup> CDF, *Observaciones finales sobre México*, supra nota 2, párr. 39 (c).

<sup>42</sup> *Ibíd.*, párr. 526 y 527 (el resaltado es agregado).

<sup>43</sup> Celebrado el 24 de agosto de 2016 en la Ciudad de México. Conclusiones disponibles en: [http://www.idheas.org.mx/files/Relatori%CC%81a%20conversatorio%20vi%CC%81ctimas\\_final.pdf](http://www.idheas.org.mx/files/Relatori%CC%81a%20conversatorio%20vi%CC%81ctimas_final.pdf).

colegiada, así como la **ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, la falta de coordinación entre las diversas áreas de la CEAV** y de ésta con otras instituciones y la **ausencia de mecanismo de control claros para denunciar la irregularidad en el actuar de los funcionarios de la CEAV**.

51. Además, se han registrado **desorden administrativo y pérdida de registros de las víctimas**. La CEAV **no posee información sobre los registros de familiares de víctimas atendidos por la anterior institución Províctima**. A pesar de que la LGV obliga al traslado inmediato de registros de víctimas ya existentes, en ninguno de los casos de Províctima la CEAV cuenta con registros. En casos de familiares de personas migrantes mexicanas que la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho acompaña, esta situación ha provocado que las víctimas deban registrarse nuevamente para acceder a los derechos que les reconoce la LGV.
52. Así, **en la transición de Províctima a CEAV se perdieron los expedientes correspondientes a al menos a 30 familias, relacionados con dos casos colectivos de desaparición y un caso individual**. El ejemplo brindado se refiere a los casos conocidos como “22 migrantes desaparecidos de San Luis de la Paz, Guanajuato” (2011), “7 muebleros de Michoacán desaparecidos” (2010), y “un migrante desaparecido de San Luis Potosí” (2011). Al preguntarle a la CEAV sobre los expedientes relativos a estos tres casos, simplemente señalan que no existen, **sin que se haya iniciado un procedimiento administrativo para investigar la pérdida de los mismos y las responsabilidades correspondientes**.
53. En relación con el registro tardado y pérdida de la información, la CEAV se acercó en tres diferentes ocasiones a un familiar de una persona desaparecida miembro de la organización Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (en adelante, “FUUNDEC”) para requerir los mismos datos, con el objetivo de registrar a los familiares, enviándole luego únicamente el número de RENAVI de la hija de la persona desaparecida, sin informar sobre qué pasó con el registro de los demás familiares. Esto implica que por lo menos en dos ocasiones se perdió la información relativa a los familiares y desde el 2015 no se ha garantizado el registro de los demás familiares de la persona desaparecida. Por otro lado, la organización Litigio Estratégico en Derechos Humanos (IDHEAS), acompaña a una víctima que solicitó reserva sobre sus datos de ubicación por seguridad. Sin embargo, la CEAV envió un oficio al domicilio de la víctima, provocando riesgos a la seguridad. Los episodios descritos ilustran el **mal manejo por parte de la CEAV de datos e información confidencial** como lo son datos personales y de contacto de las víctimas.
54. Por lo que concierne a los recursos destinados por parte de la CEAV por concepto

de medidas de asistencia social, en el conversatorio sobre los derechos de las víctimas arriba mencionado<sup>44</sup> se informó que al 31 de julio de 2016, el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación registró un saldo de \$ 1464.1 millones de pesos (aproximadamente 78 millones US\$), resultando de ingresos de \$ 1575.7 millones de pesos (aproximadamente 84,600 millones US\$) y egresos por \$111.6 millones de pesos (aproximadamente US\$ 5,994,650). De ese monto, por concepto de ayudas inmediatas se erogaron \$ 9,496,689.3 pesos (aproximadamente US\$ 5,101,194) por gastos funerarios, de alimentación, alojamiento y servicios médicos beneficiando a 274 víctimas. En el mismo periodo, por concepto de indemnización como parte de la reparación integral se pagaron \$ 88,826,084.7 (aproximadamente US\$ 4,771,337.6) pesos en favor de 146 víctimas. Estos datos indican que, **a la fecha, sólo se ejecutó el 7.08% del presupuesto para la atención a las víctimas.**<sup>45</sup>

55. Finalmente, a todas las dificultades anteriormente denunciadas se suma la existencia de legislación y mecanismos competentes en materia de atención y medidas de reparación para víctimas a nivel estatal. En este sentido, la Comisión Interamericana ha destacado que **“la duplicidad de funciones entre entidades estatales y federal genera confusión para muchas de las personas que acuden a éstas en busca de asistencia”.**<sup>46</sup>

## **B) Marco legislativo y mecanismos competentes a nivel estatal**

### **B.1. Coahuila**

56. En el Estado de **Coahuila**, tanto la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, como su Reglamento, en los artículos 29 y 133 respectivamente, establecen las funciones de la Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas no Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos así como de la Dirección de Atención a Víctimas y Testigos del Delito. Los mencionados mecanismos están encargados, entre otras cosas, de la protección y garantía de los derechos de las víctimas a través de una atención integral, así como de brindar atención jurídica, psicológica y de asistencia social a las víctimas.
57. Asimismo, gracias al trabajo intenso de las familias de las personas desaparecidas, el 11 de diciembre de 2013 se publicó en el Periódico Oficial el Decreto por el cual se crea el Programa Integral de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas (en adelante, “PROFADE”).<sup>47</sup> El decreto pretende reconocer los derechos

---

<sup>44</sup> *Supra* párr. 49 y nota 43.

<sup>45</sup> Véase

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/151178/Informe\\_Situacion\\_Financiera\\_del\\_Fondo\\_al\\_30\\_septiembre\\_de\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/151178/Informe_Situacion_Financiera_del_Fondo_al_30_septiembre_de_2016.pdf).

<sup>46</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, *supra* nota 7, párr. 526 (el resaltado es agregado).

<sup>47</sup> Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Coahuila/wo89050.pdf>.

económicos y sociales de los familiares de las personas desaparecidas y atender las necesidades más inmediatas producto de la desaparición, particularmente de aquellas cuyo familiar desaparecido fungía como fuente de ingresos principal de la familia. Según el artículo 1 del decreto, el PROFADE se crea para “garantizar de manera integral el derecho a la reparación efectiva de las familias de las personas desaparecidas”.

58. Además, el 2 de mayo de 2014 se publicó en el Periódico Oficial la Ley de Víctimas del Estado de Coahuila la cual crea el Sistema Estatal de Víctimas (en adelante, “SEV”) y la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (en adelante, “CEEAV”), órgano encargado de proporcionar medidas de apoyo y asistencia y atención, así como reparación integral a las víctimas del Estado de Coahuila. La CEEAV inició su trabajo el 1° de enero de 2015.
59. En ese mismo proceso, el 20 de mayo de 2014 se publicó el paquete de reformas a la Constitución del Estado de Coahuila para prohibir la desaparición por agentes del Estado o por particulares y establecer obligaciones al Estado para la protección y prevención, y garantías judiciales, civiles y de atención para las víctimas.
60. Entre el año 2012 y el 2014, la Dirección de Atención a Víctimas fue la institución encargada de brindar atención a las víctimas a raíz de la denuncia presentada o la investigación penal. Esta atención continúa para algunas familias de personas desaparecidas, mientras otras han decidido solicitar atención a través de la CEEAV.
61. De acuerdo al mencionado decreto que establece el PROFADE, este último será implementado por la Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo del Estado de Coahuila y su ejecución y seguimiento se realizará a través de un Comité Técnico en el cual está contemplada la participación de dos representantes de FUUNDEC. Actualmente **está pendiente de modificarse el decreto para abrir la participación a otros colectivos de familias.**
62. Como primera etapa para la implementación del PROFADE se acordó realizar un diagnóstico de necesidades de las víctimas, así como tener conocimiento de la dimensión de las afectaciones en relación a cinco derechos fundamentales, a saber los derechos a la salud, a la alimentación, a la educación, a la vivienda, y al trabajo. El objetivo de éste diagnóstico fue el de abordar la problemática de manera integral con un enfoque diferenciado y especializado atendiendo a los criterios y naturaleza de las víctimas (mujeres, niñas y niños, hijos, etc.). En este sentido, entre la organización e implementación del diagnóstico se demoraron por lo menos dos años.
63. A pesar de que los resultados del diagnóstico se presentaron en junio de 2016, hasta ahora lo único que se ha obtenido de los mismos es una **pobre propuesta**

**de acciones preferentes y asistencialistas por parte de la CEEAV.** Sin embargo, dichas acciones no atienden la integralidad de las necesidades de las víctimas y permanece una respuesta poco efectiva, **al carecer de recursos tanto materiales como humanos.**

## **B.2. Chihuahua**

64. En el Estado de Chihuahua, desde el 2007 hasta la fecha se encuentra vigente la Ley de Atención a Víctimas y Ofendidos del Delito (en adelante, "LAVOD").<sup>48</sup> **La LAVOD limita a las personas que pueden ser beneficiarias de los derechos que reconoce la ley.** En este sentido, se considera como "víctima" quien de manera directa haya sido víctima de delitos y como "ofendido" a las **víctimas indirectas sólo en relación al delito de homicidio:** cónyuge o persona que haya vivido con la víctima al menos dos años antes, dependientes económicos, ascendientes y descendientes y parientes colaterales hasta el **segundo grado.** Asimismo, la LAVOD únicamente establece medidas de atención y protección básicas a cargo de la Fiscalía general del Estado que no cubren toda la gama de necesidades que requieren las víctimas de desaparición.
65. La LAVOD no reconoce el derecho a la reparación integral de las víctimas: **sólo reconoce el derecho de las víctimas u ofendidos a la reparación de los daños y prejuicios cuando legalmente procedan, es decir, una vez que se haya dictado una sentencia condenatoria.**
66. En 2014, la CEAV emitió un diagnóstico sobre el avance en la implementación de la LGV en los diferentes Estados de la Federación.<sup>49</sup> La misma CEAV determinó que **Chihuahua no contaba con una comisión ejecutiva que fuera autónoma, con un registro estatal de víctimas y su fondo de ayuda, asistencia, y reparación insuficiente.**
67. En junio de 2015 el gobierno de Chihuahua aprobó la Ley de Víctimas del Estado, **sin haber debidamente garantizado la plena participación del movimiento de las víctimas de la región en cada etapa del proceso de diseño y adopción de la ley.** La entrada en vigor de esta ley se ha **pospuesto al 1° de enero de 2017, bajo el motivo de que no hay presupuesto designado para que opere.**
68. Además, el gobierno del Estado de Chihuahua creó el Fideicomiso para la Atención de Niños y Niñas Víctimas de la Lucha Contra el Crimen (en adelante, "FANVI"), que contempla la condonación de la cuota escolar de las escuelas públicas y la

<sup>48</sup> Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chihuahua/wo22544.pdf>.

<sup>49</sup> Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), *Diagnóstico sobre el cumplimiento de los Estados para la armonización de sus legislaciones locales con la Ley General de Víctimas*, 30 de abril de 2014. En el mismo diagnóstico se señala que los Estados de **Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, y Tamaulipas han sido omisos e indolentes para atender lo que la LGV les obliga.**

entrega de despensas. Sin embargo, el requerimiento para poder acceder al programa es que la niña o el niño fueran hijos de padres asesinados. En algunas ocasiones, colectivos de familiares lograron que también hijos de personas desaparecidas recibieran apoyo por parte del FANVI, aunque esto no se dio como parte de una política general. Finalmente, **el FANVI dejó de operar por falta de presupuesto**. Hasta la fecha **no existe a nivel estatal en Chihuahua una política gubernamental para proporcionar atención a las víctimas de desaparición en materia de salud, pensiones, vivienda, y otros**. Sin embargo, esto se suma a las dificultades denunciadas en el conversatorio de víctimas ya citado<sup>50</sup> por colectivos de familiares de personas desaparecidas agrupados en el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (en adelante, “CEDEHM”), en el sentido de que **en Chihuahua se ha registrado ausencia de información sobre los procedimientos que se deben agotar ante la CEAV, y poca accesibilidad a las sedes de la CEAV**.

### B.3. Veracruz

69. Previo a la entrada en vigor de la LGV, en el mes de junio de 2012 en el Estado de Veracruz se creó por Decreto del Ejecutivo local la Comisión Estatal para la Atención Integral a Víctimas del Delito (en adelante, “CEAIVD”). Posteriormente se aprobó una legislación estatal en la materia en diciembre de 2014 y **hasta septiembre de 2016 se anunció que se destinarían recursos suficientes para su funcionamiento**.<sup>51</sup>
70. La **CEAIVD se encuentra actualmente en funciones, pero no cuenta con el personal suficiente para su pleno funcionamiento**. Además, la CEAIVD ha informado a los familiares de las personas desaparecidas que **no puede otorgar ninguna clase de apoyo al no contar con un fondo de ayuda, asistencia y reparación**.
71. Como se advierte, el proceso institucional para la atención de víctimas en Veracruz fue totalmente desordenado: primero se creó una instancia gubernamental, luego se reguló su funcionamiento y hasta la fecha sigue sin contar con recursos financieros y humanos suficientes para atender a los familiares de las personas desaparecidas en el Estado.
72. De todo lo anterior se desprende que, **a nivel estatal, permanecen discrepancias significativas en la legislación y en el funcionamiento de los mecanismos competentes en materia de asistencia y medidas de reparación para víctimas de desaparición. Muchos Estados de la Federación incumplen con sus**

---

<sup>50</sup> *Supra* párr. 49 y nota 43.

<sup>51</sup> <https://www.gob.mx/ceav/prensa/ceav-da-a-conocer-el-fondo-de-emergencia-para-la-atencion-a-victimas-de-desaparicion-en-veracruz>.

**obligaciones.** La existencia de estas diferencias alimenta formas de discriminación, re-victimización y marginalización.

### III. **Los principales obstáculos encontrados por las víctimas de desaparición para acceder a medidas relativas a la asistencia social**

73. A pesar del marco legislativo existente y de la creación de mecanismos tanto a nivel federal como estatal encargados de brindar asistencia y reparación a las víctimas de desaparición y sus familiares, **en la práctica persisten considerables obstáculos que impiden el goce de estos derechos fundamentales.** Muchos de estos obstáculos están relacionados con la **falta de voluntad de atender a las víctimas, con las deficiencias en el diseño estructural de las comisiones de víctimas, la ausencia de fondos públicos para apoyo a las víctimas, la burocracia, la falta de independencia y la legislación inadecuada** o contraria a estándares internacionales. En general, las comisiones de víctimas no ven de manera integral la problemática que presenta una familia en casos de desaparición. **Si las familias logran obtener algún tipo de apoyo, se debe a su insistencia ante las instituciones.** Sin embargo, muchas de las víctimas de desaparición en el país son personas de escasos recursos, sin posibilidades de contar con fondos económicos para atender las secuelas de un caso de desaparición y por ello aún más necesitadas de medidas adecuadas de asistencia eficaces.
74. Como ejemplo de episodios re-victimizantes ocasionados por la actitud de las mismas instituciones encargadas de brindar apoyo y asistencia social a las víctimas, personal de la ahora extinta Províctima dijo a algunas esposas de personas desaparecidas que “mejor ya se pusieran a trabajar, porque sus maridos no iban a regresar”. Hasta la fecha, estas víctimas tampoco han tenido apoyo por parte de la CEAV, ni siquiera en materia de salud.
75. Cabe recordar lo observado por el propio Grupo de Trabajo en el sentido de que “las desapariciones forzadas afectan el goce de una serie de derechos tanto de la persona desaparecida como de su familia; estos incluyen el derecho a la salud, a la educación, a participar en una vida cultural, el derecho a la seguridad social, a la propiedad, a una vida familiar y el derecho a la vivienda. Dichas violaciones parecen ser más evidentes cuando la persona desaparecida en contra de su voluntad es el ‘sustentador’ del hogar. [...]”.<sup>52</sup> Por ello es necesario que las medidas de asistencia social y reparación adoptadas abarquen todas estas violaciones. Asimismo, en las palabras del Grupo de Trabajo, “el derecho a obtener reparación por actos de desaparición forzada **incluye, entre otros, atención médica y**

---

<sup>52</sup> GTDFI, *Estudio sobre las desapariciones forzadas o involuntarias y los derechos económicos, sociales y culturales*, supra nota 12, párr. 23.

**psicológica, garantías de empleo y propiedad.** [...] las reparaciones deben ser holísticas y deben considerar todos los derechos que se han violado. Como tal, los programas y medidas de reparación deben tomar en cuenta la manera en que las desapariciones forzadas violan los derechos económicos, sociales y culturales. [...] también se deben tomar medidas para velar por que los miembros de la familia de las personas desaparecidas tengan derecho a las prestaciones sociales y otros medios de apoyo social, incluyendo atención médica, programas de educación especial y asistencia psicológica”.<sup>53</sup>

76. Además, en su estudio sobre la cuestión de la reparación a las víctimas de desaparición, el Grupo de Trabajo ha señalado que: “[...] se deben tomar medidas para que los familiares de las personas desaparecidas, *independientemente de donde vivan*, tengan derecho a prestaciones sociales y otras medidas de asistencia social, como atención médica, programas de educación especial y asistencia psicológica”.<sup>54</sup>
77. El Grupo de Trabajo ha aclarado que: **“la cuestión de la reparación y la indemnización monetaria debe distinguirse claramente de las medidas de protección social y otras medidas destinadas a ayudar a las familias a hacer frente a las consecuencias terribles** causadas por la ausencia del principal sustentador, como por ejemplo la provisión de asesoramiento legal para obtener justicia, para determinar el paradero de la persona o para solicitar reparación. Los Estados también **deben garantizar los derechos de seguridad social para la familia de la persona desaparecida y deben tomar medidas especiales para asegurar que esas familias reciban, sin discriminación alguna, asistencia social, incluyendo asistencia médica, programas de educación especial y ayuda psicológica**”.<sup>55</sup>
78. En este sentido, el Grupo de Trabajo señaló que “[...] el derecho a la protección de la vida familiar es una violación central que sufren los familiares, las familias de los desaparecidos generalmente enfrentan violaciones a sus derechos económicos ya que se les niegan beneficios, salarios y asistencia social a los cuales la persona desaparecida tiene derecho”.<sup>56</sup> Asimismo, el Grupo de Trabajo agregó “en algunos Estados, el principal sustentador es el único con derecho a recibir seguridad social; si esa persona es la víctima de una desaparición forzada, la familia pierde ese beneficio y su situación económica empeora. Se **debe establecer un marco**

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*, párr. 59-60 (el resaltado es agregado). Asimismo, el principio No. 21 de los Principios de Naciones Unidas sobre reparaciones establece que “la rehabilitación ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”.

<sup>54</sup> GTDFI, *Estudio temático sobre reparación*, supra nota 11, párr. 60-61 (el resaltado es agregado).

<sup>55</sup> GTDFI, *Estudio sobre las desapariciones forzadas o involuntarias y los derechos económicos, sociales y culturales*, supra nota 12, párr. 69 y 70 (el resaltado es agregado).

<sup>56</sup> *Ibíd.*, párr. 25.



legislativo que regule los efectos de la desaparición en los derechos económicos, sociales y culturales de los familiares de la persona desaparecida. El Estado debe adoptar medidas apropiadas para asegurar que la familia y/u otros dependientes de la persona desaparecida continúen a disfrutar del derecho a recibir salarios, seguridad social y acceso a una atención médica, y que dichos derechos sean respaldados y garantizados como debe ser. Por ejemplo, la protección del derecho a la vivienda podría requerir el acceso a la cuenta bancaria del desaparecido, la interrupción de procedimientos hipotecarios y el acceso a líneas de crédito especiales”.<sup>57</sup>

79. En la actualidad, **en México el acceso a medidas de asistencia social para familiares de víctimas de desaparición resulta extremadamente complicado cuando no imposible**. En casos de México y Centroamérica que acompañan el Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios y la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, han fallecido al menos 6 familiares de las personas desaparecidas, debido a un notable deterioro a su salud a raíz de la desaparición de su ser querido, culminado en enfermedades terminales o enfermedades crónicas degenerativas. Sin embargo, a pesar de tener conocimiento de dicha situación, el Estado mexicano no brindó ninguna atención. Estas personas fallecieron sin conocer el paradero de sus familiares.
80. Como se ha venido anticipando, la CEAV **tarda excesivamente en tramitar el registro de las víctimas en el RENAVI, impone frecuentemente medidas de asistencia no compatibles con las necesidades** y los diferentes contextos de las víctimas, o **exige requisitos desproporcionados para otorgar medidas de asistencia, por ejemplo solicitar documentos que están en poder del Estado o comprobantes con requisitos fiscales que no se adaptan al contexto de las comunidades. Adicionalmente, interpreta los términos reglamentarios para dar respuesta a las solicitudes de registro e incorporación de las víctimas como un derecho de petición, aplicando el plazo de 90 días que tendría la autoridad para responder en dichos supuestos**.
81. Por ejemplo, en el caso de cuatro personas víctimas de desaparición forzada en 2014 en Iguala, Guerrero, **la CEAV se limitó a pagar los gastos funerarios asumidos por las familias concernidas**. A principios del 2016, uno de los familiares de las víctimas (menor de edad) necesitaba con urgencia una operación. Sin embargo, el hospital exigía un permiso firmado por el tutor. Al comunicar a la CEAV la situación, dicha institución **se negó a brindar el apoyo para la tutela**. En cuanto a la atención psicológica a los menores de edad, después de varios meses, **la CEAV retiró el apoyo, manifestando que no contaban con el personal**

**suficiente para atender a 5 niños al mismo tiempo.** En relación con resto de las medidas de asistencia social, la CEAV propuso programas de asistencia educativa y laboral que no corresponden al contexto y a las necesidades de los familiares.

82. Asimismo, se han registrado y documentado casos en los cuales personal de la CEAV, en complicidad con algunas "asociaciones" de víctimas cercanas a gobiernos estatales, creadas con el objeto de dividir y presionar a los familiares para que renuncien a sus reclamos de justicia y búsqueda, han condicionado la asistencia a víctimas y el apoyo de algunas despendas de alimentación y transporte, a la previa afiliación de éstas, todo lo cual contradice el espíritu de la Ley, la tergiversa y ubica a la CEAV en un plano de actuación irregular.
  83. En otro caso que se ha registrado en Coahuila, los funcionarios de la CEAV se acercaron a algunas familias de personas desaparecidas para ofrecerles los beneficios de la LGV, **recalcando que toda medida de asistencia debía ser mediante reembolso.** En un caso donde la madre de una persona desaparecida viajó desde Coahuila a la Ciudad de México para revisar los avances de la investigación penal y búsqueda de su hijo, la **CEAV tardó 8 meses en reembolsar el gasto del viaje.** Esta tardanza excesiva también se aprecia en un caso de una madre salvadoreña que efectuó gastos para la repatriación de los restos mortales de su hijo. En abril de 2015 la señora solicitó el reembolso de estos gastos a la CEAV pero a la fecha no tiene respuesta. Asimismo, la CEAV tardó 8 meses en ordenar el reembolso a favor de una víctima guatemalteca por concepto de gastos funerarios. Varias familias manifiestan que en los últimos meses la CEAV ha venido requiriendo que **todo trámite de asistencia sea solicitado con 30 días de antelación,** lo cual puede ser un tiempo manifiestamente excesivo ante algunos eventos, como la necesidad de realizar un viaje de urgencia para atender a un asunto de crucial importancia para un familiar como es la revisión de los avances de la búsqueda de las personas desaparecidas.
  84. Sin embargo, en algunas ocasiones, **incluso para gastos funerarios, la CEAV ha cuestionado que las familias hagan compra de flores, o que para poder recibir los restos de su ser querido en el aeropuerto de su lugar de residencia viajen más de dos personas desde su comunidad.** Muchas de las familias concernidas pertenecen a comunidades indígenas, con lo cual la CEAV demuestra un total desconocimiento por las tradiciones, costumbres y usos de estas comunidades, que acostumbran viajar en grupos y por las cuales el ritual del entierro conforme a las tradiciones juega un papel fundamental.
- IV. Los principales obstáculos encontrados por las víctimas de desaparición para acceder a medidas de reparación**

85. De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, las víctimas de desaparición tienen derecho a obtener reparación por el daño sufrido. Este derecho incluye la indemnización rápida, justa y adecuada,<sup>58</sup> y otras medidas tales como restitución,<sup>59</sup> rehabilitación,<sup>60</sup> satisfacción,<sup>61</sup> y garantías de no repetición.<sup>62</sup>
86. Sin embargo, **hasta la fecha ninguna de las víctimas de desaparición acompañadas por las organizaciones que suscriben la presente denuncia ha obtenido indemnización y mucho menos reparación integral.** Asimismo, cabe señalar que, según datos públicos circulados por la propia CEAV, que sólo pocas víctimas en todo el país han obtenido indemnización desde dicha institución o las comisiones estatales.
87. **Las víctimas de desaparición encuentran obstáculos también en el acceso a las medidas de reparación de naturaleza diferente a la indemnización.** A manera de ejemplo, se puede mencionar un caso de desaparición forzada en Chihuahua en el que se logró procesar y sancionar al perpetrador: un policía de tránsito que detuvo y trasladó a la víctima, pero nunca la puso a disposición de la autoridad administrativa que tenía que valorar el incumplimiento a la ley de tránsito. Los familiares solicitaron al Tribunal penal que resolvió el caso medidas de reparación del daño material, la publicación de la sentencia, medidas de satisfacción, y medidas de no repetición. El Tribunal se limitó a imponer la pena mínima de 15 años, la inhabilitación por un año, la publicación de la sentencia en el Periódico Oficial del Estado, la capacitación a la corporación a la que pertenece el sentenciado y el pago del daño material que se demuestre. El tribunal reconoció no tener elementos para determinar el daño moral de los familiares y solicitó que se presentara una prueba pericial en la etapa de ejecución de sentencia para poder determinar ese monto. En caso de que el sentenciado no pueda pagar, la víctima tendrá derecho a la indemnización subsidiaria. De lo anterior se desprende que no se ordenaron medidas de rehabilitación ni de satisfacción.

## V. La declaración de ausencia por desaparición forzada

88. Tanto el Comité contra la Desaparición Forzada como el Grupo de Trabajo han indicado que los Estados deben adoptar una legislación adecuada para definir la situación legal de las personas desaparecidas y la de sus allegados mientras la

---

<sup>58</sup> GTDFI, *Estudio temático sobre reparación*, supra nota 11, párr. 56 y 58; y principio 20 de los Principios de Naciones Unidas sobre reparaciones.

<sup>59</sup> GTDFI, *Estudio temático sobre reparación*, supra nota 11, párr. 55; y principio 19 de los Principios de Naciones Unidas sobre reparaciones.

<sup>60</sup> GTDFI, *Estudio sobre las desapariciones forzadas o involuntarias y los derechos económicos, sociales y culturales*, supra nota 12, párr. 61-65; y principio 21 de los Principios de Naciones Unidas sobre reparaciones.

<sup>61</sup> GTDFI, *Estudio temático sobre reparación*, supra nota 11, párr. 62 y 63; y principio 22 de los Principios de Naciones Unidas sobre reparaciones.

<sup>62</sup> GTDFI, *Estudio temático sobre reparación*, supra nota 11, párr. 65; y principio 23 de los Principios de Naciones Unidas sobre reparaciones.

suerte del desaparecido no haya sido esclarecida. La adopción de esta legislación es un elemento crucial para garantizar el acceso a medidas de asistencia social y reparación para las víctimas de desaparición.

89. En sus observaciones el Comité contra la Desaparición Forzada se ha repetidamente pronunciado sobre la necesidad de que los Estados partes a la Convención Internacional establezcan en su legislación la figura de la “ausencia por desaparición forzada de personas”.<sup>63</sup> Asimismo, el Comité de Derechos Humanos ha declarado que el hecho de obligar a los familiares a obtener una declaración de muerte de sus ser querido desaparecido para tener acceso a la reparación o a medidas de apoyo social es una forma de **trato inhumano y degradante**.<sup>64</sup>
90. Por su parte, el Grupo de Trabajo ha observado que “las desapariciones forzadas implican la negación de la existencia jurídica de la persona desaparecida y, como resultado, impiden el disfrute de todos los demás derechos humanos y libertades. De hecho, **el desaparecido queda privado de su domicilio y sus bienes quedan congelados en un limbo jurídico, dado que nadie, ni siquiera el familiar más cercano, puede disponer de ese patrimonio hasta que la persona desaparecida aparezca viva o sea declarada fallecida, es decir una ‘persona inexistente’.** Una de las consecuencias de esta situación es que a los familiares se les niega el derecho a recibir la pensión de sus seres queridos, el acceso a las cuentas bancarias y a otras asistencias. En algunos casos, esto se debe a la falta de un certificado de ausencia como resultado de la **desaparición forzada**. También puede ser violado el derecho de la familia a una vivienda adecuada, ya que la familia podría perder el derecho a heredar la casa en donde viven si no cuentan con un certificado de defunción de la persona desaparecida. [...]”.<sup>65</sup>
91. En México, en la mayoría de los casos, se utiliza la “**presunción de muerte**”<sup>66</sup> o “**declaración de muerte**”, lo cual acarrea un sufrimiento adicional y una grave re-victimización de los familiares, más allá de **no reflejar la naturaleza jurídica del delito concernido**.<sup>67</sup> Lo anterior acontece porque **México todavía no cuenta a nivel federal con legislación que regule la figura de ausencia por desaparición forzada y pocos Estados han adoptado legislación al respecto.**

<sup>63</sup> CDF, *Observaciones conclusivas sobre Argentina*, UN doc. CED/C/ARG/CO/1 de 13 de noviembre de 2013, párr. 38-39; *Observaciones conclusivas sobre Alemania*, UN doc. CED/C/DEU/CO/1 de 27 de marzo de 2014, párr. 26-27; *Observaciones conclusivas sobre Países Bajos*, UN doc. CED/C/NLD/CO/1 de 27 de marzo de 2014, párr. 34-35.

<sup>64</sup> Comité de Derechos Humanos, Caso *Rizvanović v. Bosnia Herzegovina*, dictamen de 21 de marzo de 2014, párr. 9.6.

<sup>65</sup> GTDFI, *Estudio sobre las desapariciones forzadas o involuntarias y los derechos económicos, sociales y culturales*, supra nota 12, párr. 26-27 (el resaltado es agregado).

<sup>66</sup> Véase *infra* párr. 98 relativo al ejemplo del Estado de Veracruz.

<sup>67</sup> Citroni, *The Pitfalls of Regulating the Legal Status of Disappeared Persons through Declaration of Death*, en *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 12 (4), 2014, pp. 787-803.

92. En este sentido el Comité contra la Desaparición Forzada recomendó a México adoptar “las medidas necesarias para asegurar que la legislación en todo el Estado parte establezca un procedimiento para obtener una declaración de ausencia por desaparición forzada con el fin de regular de manera apropiada la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y la de sus allegados”.<sup>68</sup>
93. Una excepción notable a la situación descrita en los párrafos precedentes es la del Estado de Coahuila, donde el 20 de mayo de 2014 se promulgó en el Periódico Oficial de Coahuila la Ley para la declaración de ausencia por desaparición de personas. La declaración de ausencia por desaparición de personas tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos a la identidad y personalidad jurídica de la víctima sometida a desaparición y otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a sus familiares o cualquier persona que tenga una relación afectiva inmediata. Además, permite a las familias acceder al patrimonio a nombre de la persona desaparecida, mantener la personalidad jurídica y los derechos laborales de esta última, y suspender las obligaciones financieras contraídas en tanto no se determine su paradero.
94. El Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios tiene conocimiento de 15 juicios civiles iniciados para solicitar la declaración de ausencia de la persona desaparecida de los cuales 9 han obtenido sentencia a favor y 4 se encuentran detenidos porque el juzgado cerró y no se sabe en dónde se está llevando el juicio ni en qué etapa se encuentra. Además, en dos casos las sentencias fueron apeladas por las empresas que argumentan que las obligaciones generadas a partir de la declaración de ausencia como los pagos de las prestaciones y beneficios de seguridad social no son competencia estatal sino que recae en el ámbito de la legislación federal en materia de trabajo.
95. A dos años de la entrada en vigor de la legislación en materia de declaración de ausencia por desaparición en el Estado de Coahuila, el nivel de implementación de la misma permanece bajo debido, entre otras razones, a que **los jueces civiles no están sensibilizados ni familiarizados con el nuevo procedimiento y, en las pocas sentencias que se han emitido, no se ha monitoreado de manera eficaz el cumplimiento.**
96. Además, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios ha podido comprobar que **frecuentemente los ministerios públicos consideran el juicio de declaración de ausencia un mero trámite administrativo en el cual usan formatos ya establecidos, sin importar las necesidades específicas de**

<sup>68</sup>

CDF, *Observaciones finales sobre México, supra nota 2, párr. 43.*

**las víctimas.** Asimismo, en muchos casos no han informado los familiares sobre su trámite y las solicitudes realizadas al juez en su nombre.

97. El 15 de junio de 2016 se adoptó la **Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición en el Estado de Chihuahua**. La ley otorga la facultad al Ministerio Público de decidir si la denuncia presentada se relaciona con una desaparición. De ser el caso, **una vez transcurridos 30 días** de la presentación de la denuncia, **el Ministerio Público presentará la solicitud de declaración especial de ausencia por desaparición ante un juez familiar** dentro de los siguientes diez días y también podrá solicitar medidas urgentes o de protección para proteger los derechos de las víctimas. De igual manera, pueden hacer la solicitud el/la cónyuge o concubina/rio; sus descendientes; ascendientes en primero o segundo grado; parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o afinidad; **y cualquiera otra persona que tenga interés jurídico**. La ley reconoce la obligación continuada de investigar los hechos y, asimismo, prevé la publicación de edictos por tres meses y, transcurridos 30 días de la última publicación, el juez resolverá la declaración de ausencia, cuyos efectos se reflejan en el corto plazo sobre cuestiones patrimoniales, laborales, conyugales y familiares (hijos e hijas), así como en lo relativo al largo plazo.
98. Por su parte, el Estado de Veracruz contempla la figura de Declaración de Ausencia en el Código Civil del Estado. Parientes de hasta cuarto grado de la persona desaparecida pueden iniciar el juicio civil para nombrar tutores o tomar medidas provisionales sobre los bienes de la persona desaparecida. Transcurridos dos años, se emite la Declaración de Ausencia y transcurridos tres años después, es posible emitir la Presunción de Muerte.
99. El proyecto de Decreto de Ley General de Desaparición Forzada de Personas y la Cometida por Particulares prevé la Declaración Especial de Ausencia. La declaración depende de una autoridad jurisdiccional y es posible solicitarla **a partir de los tres meses de que se haya presentado la denuncia por la desaparición**, con la posibilidad de emitir medidas provisionales mientras se dicta la resolución. La Ley señala que la Declaración de Ausencia debe tener la finalidad de reconocer la personalidad jurídica de la persona desaparecida, otorgar las medidas que aseguren la protección de las personas desaparecidas y reconocer los derechos familiares y patrimoniales, entre otros de la persona desaparecida y de sus familiares.

## **VI. Los obstáculos específicos encontrados para acceder a medidas de reparación y asistencia social en el marco de la desaparición de migrantes**

100. 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 numerosos obstáculos y dificultades prácticas adicionales y específicas de su condición.**

101. En este sentido, el propio Grupo de Trabajo ha señalado que **“los migrantes indocumentados son particularmente vulnerables a las desapariciones forzadas** dado su estado de indocumentado y la falta de recursos financieros, leyes eficaces, sistemas de protección, participación política, social y cultural, así como mecanismos jurídicos disponibles”.<sup>69</sup>
102. A continuación se presentan los principales obstáculos encontrados para acceder a medidas de reparación en casos de desaparición ante las vías expuestas al inicio de este documento, ante la ausencia de mecanismos normativos que permitan garantizar cada una de las medidas que constituyen la reparación integral del daño, y ante la falta de voluntad política. Posteriormente se exponen los obstáculos encontrados para acceder a medidas de asistencia social adecuadas y que tomen debidamente en cuenta las peculiaridades de la situación de las personas migrantes. Se hace énfasis en las experiencias ante la CEAV, puesto que como parte de su mandato esta institución debería ser el enlace entre las víctimas y las autoridades y los servicios que pueden proporcionar las medidas de asistencia social establecidos por la LGV.

#### **A) La justicia y la verdad como medidas de reparación**

103. Desde la parte introductoria de la presente denuncia general se ha señalado como los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación están interrelacionados y son interdependientes. Así, para los familiares de personas desaparecidas una parte esencial de la reparación del daño sufrido es representada por el hecho de conocer la verdad sobre la suerte y el paradero de sus seres queridos, sobre las circunstancias de la desaparición, y sobre la identidad de los perpetradores, y de obtener que estos últimos sean enjuiciados y procesados.
104. En los últimos años, la población migrante de paso por México hacia el Norte de América ha sido víctima de graves crímenes, incluyendo ejecuciones arbitrarias, torturas, secuestros, masacres, y desapariciones forzadas.<sup>70</sup> Los familiares de estas personas frecuentemente no residen en México y por ello encuentran obstáculos excepcionales para descubrir la verdad sobre lo acontecido con sus

---

<sup>69</sup> GTDFI, *Estudio sobre las desapariciones forzadas o involuntarias y los derechos económicos, sociales y culturales*, supra nota 12, párr. 15 (el resaltado es agregado). Véase también GTDFI, *Informe anual 2016*, UN Doc. A/HRC/33/51 del 28 de junio de 2016, párr. 78-80.

<sup>70</sup> CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, Doc. OEA/OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 del 30 de diciembre 2013.

seres queridos y obtener justicia. En consecuencia, hasta la fecha los responsables de los crímenes mencionados gozan de una casi total impunidad. La situación descrita es fuente de angustia, frustración y grave sufrimiento para miles de personas, y las autoridades mexicanas no han proporcionado una respuesta adecuada, más bien atrincherándose detrás del pretexto de la existencia de obstáculos prácticos y burocráticos, y mostrando una forma de indiferencia oficial.

105. En los casos conocidos como “la masacre de 72 personas migrantes” en 2010 y del “hallazgo de fosas clandestinas” en 2011, ambos hechos ocurridos en San Fernando, Tamaulipas; y en el caso de la “masacre de 49 personas cuyos restos fueron encontrados en 2012 en Cadereyta, Nuevo León”,<sup>71</sup> gran parte de las víctimas de estas masacres estuvieron desaparecidas antes de la identificación de sus restos y aún se encuentran restos sin identificar, por lo que permanecen numerosas personas desaparecidas. En estas masacres se han documentado graves problemas para la garantía de los derechos a la verdad y a la justicia – y, por ende, a la reparación – de las personas migrantes. Se ha observado y documentado que no se investigan los hechos penalmente con apego a estándares internacionales y tampoco se hacen investigaciones en el ámbito y con perspectiva de los derechos humanos. Ello implica que los casos no están siendo investigados íntegramente. Como se ha señalado públicamente, en México algunos casos de ejecuciones arbitrarias pudieron estar precedidos por otras graves violaciones a los derechos humanos, tales como la desaparición forzada.
106. En el caso de la masacre de 72 personas migrantes y de las fosas clandestinas halladas en 2011 en Tamaulipas, **algunos familiares de migrantes desaparecidos recibieron cenizas por parte del Estado mexicano, cajas vacías, y cuerpos erróneos, teniendo aún la duda de que los restos entregados correspondan a su familiar desaparecido.** La Comisión Forense tiene el mandato de revisar dichas identificaciones.<sup>72</sup> No obstante, este mandato se enfrenta a obstáculos de dos países puesto que (1) se deben tomar muestras a personas que residen fuera de México; y (2) se deben exhumar los restos ya entregados en los países de origen. En este marco, serios problemas de

---

<sup>71</sup> Estos tres eventos ocurren en el contexto de un número mayor de fosas clandestinas (“por lo menos, desde 2012, 400 personas han sido exhumadas de un centenar de fosas”, relata *Sin Embargo* en “Y la guerra continúa: el saldo del horror”, disponible en <http://www.sinembargo.mx/01-04-2014/948467>), muchas ubicadas en las rutas migratorias, y de restos sin identificar (“89% de los restos recuperados en fosas entre 2006 y 2013 no han sido identificados por la Procuraduría General de la República”, señala *Excélsior* en “Sin identidad, 89% de cuerpos de fosas; la Procuraduría General de la República ha reconocido 142 de 1,273 cadáveres”, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/21/954999>).

<sup>72</sup> La Comisión Forense es resultado de una iniciativa de organizaciones de la sociedad civil. El 22 de agosto de 2013 se firmó un “Convenio de colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense” entre la fiscalía federal, las organizaciones de la sociedad civil en la región y el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF). El Diario Oficial de la Federación de 4 de septiembre de 2013 publicó el Convenio de colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León, que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense. Está disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013).



comunicación entre los países a través de sus áreas de asuntos internacionales y consulares dificultan y obstaculizan el trabajo cotidiano de la Comisión Forense por la excesiva burocracia, lentitud, mala comunicación y falta de voluntad política de resolver la descoordinación entre diversas áreas de la Procuraduría General de la República (en adelante, "PGR").

107. En relación con la masacre de 49 personas cuyos cuerpos mutilados se han hallado en el mayo de 2012 en Cadereyta, Nuevo León, la Comisión Forense identificó a 10 personas migrantes, cuyos restos fueron entregados en 2014 a sus familiares en Honduras. Sin embargo, **los familiares no han tenido acceso directo al expediente relativo a la investigación del caso – solicitaron copias del mismo y les fueron negadas – y aún desconocen quiénes fueron los perpetradores y los motivos de la masacre**, elementos que no han sido investigados por la PGR de forma exhaustiva. La investigación penal es prácticamente nula y únicamente se enfoca en demostrar la participación en los hechos del grupo de delincuencia organizada conocido como "los Zetas". La investigación sobre la participación de agentes estatales es nula, aunque el contexto de la región y el periodo en el cual se produjeron los eventos sugieren la posible participación de al menos policías municipales y tolerancia por parte de las autoridades mexicanas frente a la desaparición masiva de personas migrantes.
108. La ausencia de mecanismos, o la burocratización de los mismos, para el acceso a la justicia y la garantía del derecho a la verdad de familiares de personas migrantes **han impedido que las víctimas de la masacre de Cadereyta coadyuven en la investigación para el avance de la misma**. Como forma de reparación los familiares buscan que **expertos independientes analicen el expediente caso a fin de conocer la verdad de los hechos**. La Subprocuraduría de Derechos Humanos de la PGR en un principio aceptó dicha participación, pero con posterioridad a la emisión del informe del Grupo Independiente de Expertos para Ayotzinapa, el entonces subprocurador rechazó dicha intervención. Actualmente la titular de la Unidad de Migrantes ha mostrado disponibilidad para llevar a cabo este ejercicio, pero se requiere que esto se consagre como un derecho de las víctimas y no quede sujeto a voluntad política.

**B) Ineficacia de los mecanismos existentes en México para obtener medidas relativas a la asistencia social y reparación para migrantes víctimas de desaparición**

109. En los apartados precedentes se han ilustrado tanto el marco legislativo como los mecanismos existentes para obtener medidas relativas a la asistencia social y reparación para víctimas de desaparición. A continuación se analizará la ineficacia de la CNDH, del juicio de amparo, y de la actuación de la CEAV en el marco de las

competencias que le atribuye la LGV en casos que conciernen a víctimas migrantes.

### **B.1. Obstáculos identificados para obtener medidas relativas a la asistencia social y reparación ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

110. La CNDH ha omitido investigar la participación de agentes estatales en la desaparición de personas migrantes. Más aún, no se ha pronunciado por la nula y/o deficiente investigación realizada por la PGR para buscar y localizar a personas migrantes desaparecidas en su tránsito por México.
111. En el caso de la masacre de las 72 personas migrantes, el 23 de diciembre de 2013, a saber después de tres años y cuatro meses de haber ocurrido los hechos, la CNDH emitió una recomendación sobre el caso. La recomendación no garantiza los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas, en particular porque: (i) no se pronuncia sobre la responsabilidad del Estado, por acción u omisión, en los hechos, siendo que la misma CNDH y otras autoridades tenían en su conocimiento la ocurrencia de secuestros de migrantes a lo largo de la ruta migratoria, perpetrada con la participación de agentes del Estado; (ii) no establece si se trata de un caso de graves violaciones a derechos humanos; (iii) **no considera los familiares de los migrantes desaparecidos como víctimas, no les dio voz durante su proceso de investigación; y (iii) no establece medidas de reparación a favor de las víctimas.**
112. La recomendación de la CNDH se centra en las irregularidades forenses del caso y algunas relacionadas con el debido proceso en la investigación, pero omite pronunciarse sobre la participación, tolerancia o aquiescencia de agentes estatales en la masacre. Asimismo, **únicamente considera como víctimas a las 72 personas ejecutadas y los a dos sobrevivientes, y no considera a los familiares de todos ellos.**
113. Debido a que lo anterior viola tanto los estándares internacionales como lo establecido por la LGV, en enero de 2014 la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho interpuso un amparo para varias de las víctimas, con relación a las falencias en el proceso de investigación de la CNDH. Después de casi dos años, el juez dictó sentencia el 13 de septiembre de 2016 en el sentido de sobreseer el amparo en parte, y negarlo por otra parte. El argumento central del juez para sobreseer ambos juicios fue que la CNDH no era autoridad para efectos del amparo, por lo que en contra de sus actos no procede dicho juicio.<sup>73</sup> Esto es relevante en el sentido de que de confirmarse esta sentencia por el tribunal de alzada – el tribunal colegiado de circuito competente – se estaría aceptando que si

---

<sup>73</sup> En este sentido véase *supra* párr. 26-29.

una institución Ombudspersonae viola las garantías del debido proceso en la integración de su investigación, no existe recurso efectivo para que las partes – sean víctimas o imputados – puedan alegar esto. Se considera que esto una mala interpretación de la autonomía de la CNDH, por ser una forma de autonomía sin contrapesos ante violaciones de los derechos humanos.

114. Hasta la fecha, **los familiares de las 72 víctimas y de los sobrevivientes no han obtenido por parte de México medidas de asistencia y reparación integral por el daño sufrido** y, en general, ninguna autoridad ha adoptado medidas procedentes a garantizar la implementación de la recomendación de la CNDH.
115. En relación al hallazgo de fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas, **la CNDH inició en 2011 una investigación por los hechos y a la fecha (es decir, más de 5 años más tarde) no ha emitido una recomendación**, a pesar de que en el expediente penal se tienen comprobadas tanto la participación de policías municipales, como las negligencias graves de servidores públicos para identificar y entregar los restos encontrados.
116. En el caso de la masacre de 49 personas cuyos torsos fueron encontrados en Cadereyta, Nuevo León, la CNDH se limitó a solicitar información al agente del ministerio público sobre los avances en la investigación penal, los avances en la identificación de los cuerpos, y sobre la atención brindada a los familiares de las víctimas identificadas. Sin embargo, no se aprecia una mayor participación e investigación por parte de la CNDH y no hay una contribución efectiva en el sentido de asegurar que los familiares reciban medidas de reparación y asistencia social.
117. A la luz de lo anterior, se desprende que los familiares de las víctimas encontradas en las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas, y de la masacre de Cadereyta, Nuevo León, no tienen acceso a la reparación puesto que a la fecha ninguna autoridad mexicana ha reconocido dicho derecho su favor; ninguna autoridad judicial ha dictado sentencia definitiva por los crímenes concernidos, y la única vía que tienen las víctimas para acceder a la reparación – las recomendaciones de la CNDH – no ha arrojado ningún resultado apreciable.
118. Además, en el caso conocido como “22 personas migrantes desaparecidas en 2011 originarias de San Luis de la Paz, Guanajuato”, la CNDH tiene un expediente abierto por la ausencia de líneas de investigación para la búsqueda de las personas y por la omisión del ministerio público para proporcionar información a los familiares.<sup>74</sup> Sin embargo, hasta la fecha la CNDH no ha contribuido de ninguna

<sup>74</sup>

En la misma situación se encuentra el caso conocido como “de los 7 muebleros”, que desaparecieron en Coahuila en octubre de 2010. En la queja ante la CNDH se informa la nula actuación por parte de la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR y la Policía Federal y la falta de coordinación con la Procuraduría General de Justicia del Estado de

manera para asegurar el acceso a medidas relativas a la asistencia social y reparación de los familiares.

## **B.2. La ineficacia del juicio de amparo como vía para obtener reparación**

119. En relación con los efectos restitutivos del juicio de amparo, se puede citar el caso conocido como “9 migrantes guatemaltecos desaparecidos”,<sup>75</sup> donde existe una presunción de que las personas desaparecidas pudieran estar entre los restos encontrados en una fosa clandestina en el Estado de Tamaulipas. Los familiares saben de esta relación desde septiembre de 2015 y hasta la fecha el Estado mexicano no ha recabado correctamente los perfiles genéticos de los familiares que residen en Guatemala, ni trasladado los cuerpos de Tamaulipas a la Ciudad de México para ser analizados por peritos independientes. Las autoridades se han negado a trasladar unos restos, aduciendo que no había suficiente espacio en las morgues de la Ciudad de México. Las víctimas presentaron un amparo y solicitaron la suspensión de la negativa del acto que implicaba el “no traslado”, pidiendo que se permitiera el mismo y que se dictaran las medidas reparatorias necesarias, ya que días antes de promover el amparo, uno de los padres de los desaparecidos había muerto a causa de enfermedades contraídas a raíz de la desaparición de su hijo y de la incertidumbre de no saber si su cuerpo se encontraba en la fosa común. El juez de amparo negó la suspensión del acto. El juicio de amparo lleva en trámite cerca de tres meses, sin que se logre avanzar para el traslado de los restos. Asimismo, **el juez adelantó a los representantes de las víctimas que no otorgaría reparación a los familiares por la tardanza excesiva para el traslado de los cuerpos y su subsecuente identificación, señalando que es suficiente únicamente ordenar al ministerio público el traslado de los cuerpos.** En este caso se prueba que el juicio de amparo no tiene efectos restitutivos.

## **B.3. Obstáculos identificados para obtener medidas de atención inmediata ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de acuerdo con la Ley General de Víctimas**

### **i) Régimen de competencia para la aplicación de la Ley General de Víctimas**

120. El régimen de competencia previsto en la LGV para la CEAV y las comisiones estatales representa un obstáculo para que los familiares de las personas

---

Coahuila. Sin embargo, tampoco en este caso la CNDH ha garantizado que los familiares puedan obtener medidas de reparación adecuadas.

<sup>75</sup> Cabe señalar que este caso ha sido referido al CDF de acuerdo con el artículo 30 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Asimismo, con arreglo al artículo 30, párr. 3, de la Convención, el CDF ha indicado a México medidas cautelares encaminadas a proteger y localizar a las personas desaparecidas. Sin embargo, hasta la fecha México no ha implementado las medidas cautelares indicadas por el CDF.

migrantes disfruten de los derechos reconocidos en la LGV y accedan a las medidas relativas a la asistencia social y a la reparación allí establecidas.

121. En dos casos de personas migrantes desaparecidas de nacionalidad guatemalteca, cuyos restos fueron ubicados e identificados en el Estado de Tamaulipas, los familiares solicitaron a la CEAV que cubriera los gastos para trasladar el cuerpo de México hasta la comunidad de la familia en Guatemala, los gastos funerarios, y demás trámites necesarios. Sin embargo, **la CEAV se declaró incompetente, se negó a registrar como víctimas a los familiares** y remitió el caso al Instituto de Atención a Víctimas de Delito del Estado de Tamaulipas, ello con la dificultad que implica tanto para víctimas como para representantes, hacer trámites en un Estado de la República lejos de sus lugares de residencia. Los familiares – a través de sus representantes en México – tuvieron que remitir nuevamente los formatos de registro y volver a hacer la solicitud al Instituto. Además, ante los dos casos, **el Instituto de Atención a Víctimas del Estado de Tamaulipas mostró no tener la capacidad institucional ni los recursos económicos para trasladar un cuerpo a otro país y atender adecuadamente la solicitud de la familia.**
122. La repartición de competencias establecida por la LGV **no contempla que en casos de personas migrantes y sus familiares la competencia debe ser federal.** Sin embargo, las vías para acceder a instituciones estatales imponen más diligencias y exigen a la víctima a desplazarse hasta el Estado correspondiente; y las instituciones estatales no tienen la capacidad financiera e institucional para cubrir los derechos de las personas migrantes y sus familiares en sus países de origen.
  - ii) Obstáculos para la acreditación de familiares de personas migrantes como víctimas
123. Hasta la fecha **los familiares de personas migrantes desaparecidas no han sido acreditados como víctimas para gozar de los derechos reconocidos en la LGV.** Las consecuencias que provienen directamente de la falta de reconocimiento de calidad de víctima a las familias de personas migrantes desaparecidas determinan que **no puedan tener acceso a las instituciones de procuración e impartición de justicia mexicanas, que no puedan contar con representación jurídica dentro de las investigaciones correspondientes, que no puedan contar con información sobre la investigación, sobre las circunstancias en que ocurrieron las violaciones de derechos humanos de su familiar, e inclusive la forma en la que se realizó la identificación de su familiar.**
124. En el caso de la masacre de 72 personas migrantes, transcurridos más de 6 años de los hechos y 3 años de la recomendación de la CNDH, **aún no se han podido registrar a más de 325 víctimas** (calculando un promedio de 5 miembros por

familia).

125. En el caso de las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas, de abril de 2011, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (en adelante, "SEIDO") negó a la madre de un migrante desaparecido la calidad de víctima y coadyuvante. De esta manera, **la madre del migrante desaparecido no ha podido tener acceso al expediente, obtener copias del mismo, ni recibir información sobre la posible cremación de los restos de su hijo.** A pesar de que la misma persona está reconocida como víctima en una investigación del fuero local sobre los mismos hechos, para negar a la madre de la víctima su condición de víctima indirecta, la PGR argumentó que ella no aparece reconocida en la averiguación previa que SEIDO adelanta por los hechos de las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas. Esto, a pesar de que el ministerio público de PGR participó en enero de este año en la diligencia de notificación e identificación de los restos del migrante concernido.
126. La reiterada negativa por parte de PGR a reconocer la calidad de víctima de la madre de una persona migrante víctima de los hechos de las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas, es una muestra de la práctica de los ministerios públicos de negar el reconocimiento de la calidad de víctimas a los familiares y, como consecuencia, negarles también el ejercicio de derechos propios de un recurso judicial efectivo, tales como acceder a los expedientes, tener copias de los mismos, presentar y controvertir pruebas, e interponer recursos, entre otros. Actualmente se ha denunciado esta violación a la SCJN. El proyecto de sentencia de esta última reconoce la calidad de víctima a la señora concernida únicamente por la ejecución arbitraria de su hijo, y no por la desaparición forzada del mismo. De esta manera, se desconoce todo el tiempo durante el cual la madre buscó a su hijo, hasta cuando se produjo la identificación de los restos mortales.<sup>76</sup> Hasta la fecha se sigue a la espera de la sentencia definitiva de la SCJN.
127. Asimismo, los familiares de personas migrantes desaparecidas no han sido considerados como víctimas para gozar de los derechos reconocidos en la LGV dentro de las investigaciones penales, puesto que **los ministerios públicos exigen la ratificación de la denuncia por la víctima, sin considerar que la persona vive en otro país. El proceso para la ratificación puede llegar a tardar más de dos años.** Esto significa que la víctima debe esperar esos dos años para poderse constituir como parte en la investigación penal.

<sup>76</sup>

De manera similar, en un caso de desaparición forzada representado por el Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, fue sólo hasta después de 5 años de iniciada la investigación penal que el ministerio público envió a la CEAV un oficio para que se le diera su reconocimiento como víctima. Sin embargo, la víctima debe ser reconocida como tal a partir de los hechos victimizantes, independientemente de cuándo se lleve a cabo su registro formal ante los mecanismos que prevé el Estado mexicano.

128. En febrero de 2016, la CEAV dio a conocer el primer borrador de la “Estrategia de atención integral para personas migrantes en situación de víctimas”. De dicho documento se desprende que se dejan de lado las familias de personas migrantes desaparecidas o ejecutadas en su tránsito por México, y el enfoque es únicamente sobre la población migrante en tránsito, pese a que la CEAV se ha reunido con familias de personas migrantes desaparecidas de Honduras, El Salvador, y Guatemala y es por lo tanto consciente de las necesidades y demandas de las mismas.
- iii) Problemas de registro como víctimas ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
129. **La inscripción de las víctimas en el RENAVI y la apertura de los expedientes correspondientes resultan procedimientos excesivamente lentos y con un alto nivel de burocracia.** En varios casos en que la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho acompaña a los familiares, el ingreso al RENAVI fue notificado por la CEAV dos meses después de haber sido entregado el respectivo formato de registro. Actualmente, la Fundación está pendiente que se le notifique el registro de alrededor de 100 familiares, cuyos formatos de registro fueron ingresados desde hace más de cinco meses. **Esta demora en registrar a las víctimas impide que ellas puedan ejercer la mayor parte de los derechos reconocidos en la LGV.** Asimismo, en casos de conocimiento de la Comisión Forense<sup>77</sup> se ha observado que la CEAV, aunque asiste a las reuniones de esta Comisión y tiene allí la oportunidad de recibir directamente información sobre los casos y las víctimas relacionadas con ellos, para proceder a ingresar los formatos en el RENAVI mantiene su posición de pedir las firmas directas de las víctimas o sus familiares en los formatos de registro, así como documentos no contemplados en la LGV.
130. Esta documentación es solicitada a pesar de que la CEAV tenga conocimiento de la existencia de una averiguación previa o inclusive cuando es parte de diligencias ministeriales. Ejemplo de ello son las notificaciones de Comisión Forense, donde la CEAV solicita a la familia identificaciones (de ellas y de la víctima directa), comprobantes de domicilio, y números de cuenta. Cabe señalar que generalmente la familia no trae consigo los documentos en ese momento. Asimismo, la CEAV exige comprobar el parentesco con la víctima directa cuando la víctima directa se encontraba en unión libre, por lo que no se cuenta con un documento que acredite el parentesco a pesar de que las víctimas presenten cartas ante la CEAV para el registro.

---

<sup>77</sup>

*Supra* párr. 106 y nota 72.

131. En mayo de 2016 se publicó el nuevo formato único de declaración (en adelante “FUD”) para el ingreso de las víctimas al RENAVI.<sup>78</sup> El nuevo FUD tiene como anexo el Formato Único de Representantes (en adelante, “FUR”), un formato adicional que se tiene que ingresar junto con el FUD para que las víctimas autoricen a representantes. En junio de 2016, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ingresó 40 formatos pertenecientes a familiares 9 personas migrantes guatemaltecas desaparecidas y sus familias, anexando la copia con el número de representante de dos integrantes de la Fundación y la firma del familiar. Sin embargo, semanas después se ha notificado por teléfono a la Fundación que, para poderse informar del registro, es necesario ingresar el FUR de cada una de las 40 víctimas con firma de ellas y los representantes.
132. Asimismo, cuando se integran los expedientes, se pide a las familias que ellas mismas busquen e ingresen documentación oficial (como actas de nacimiento, matrimonio o defunción) que muchas veces ellas no tienen. Cabe destacar que, enfrentando las familias enormes dificultades en términos económicos, les resulta complicado tomar un día de su trabajo para ir a conseguir esos documentos. Sin embargo, la CEAV señala que sin los documentos concernidos no puede completar su expediente y no puede prestar medidas de asistencia. Lo anterior a pesar de que la LGV establece que las víctimas tienen derecho a obtener de forma oportuna los documentos que requiera para el ejercicio de sus derechos y que la CEAV podría firmar convenio con las instituciones que los tienen a sus disposición para que le sean referidos y no sea esta una carga más para las víctimas.
- iv) Negativa del derecho de los familiares de migrantes desaparecidos a contar con representantes
133. Como se desprende de los párrafos anteriores, **existen importantes obstáculos para que los familiares de migrantes desaparecidos puedan contar con representantes legales en México**. Esto los deja en una situación extra de vulnerabilidad al no estar ellos en el país para poder realizar por sí mismos los trámites. Así, la CEAV exige la firma de algún familiar para que los formatos de registro sean aceptados o bien la firma del representante siempre y cuando anexe un poder notarial, ignorando si la persona es representante ya acreditado ante la averiguación previa. En el caso de familiares de personas migrantes, este proceso implica un gasto y una cantidad de trámites que pocos pueden asumir.
134. Adicionalmente, en algunos casos la CEAV ha indicado que para poder apoyar institucionalmente a las familias con los trámites al interior de esta entidad que es

---

<sup>78</sup> Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo del Pleno por el que se aprueba la versión actualizada del Formato Único de Declaración, así como sus anexos*, 11 de mayo de 2016, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5436743&fecha=11/05/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436743&fecha=11/05/2016).



altamente burocrática, los familiares deben autorizar a los abogados de la CEAV como sus representantes legales en las investigaciones penales, **buscando imponer la representación legal de la CEAV a familiares que ya han nombrado otros representantes.**

135. Asimismo, existen registros en los que se ha omitido mencionar la representación de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho debido a que el personal de la CEAV, cuando tuvo acceso directo a las familias y llenó los FUD, no colocó explícitamente dentro del formato que la víctima ya contaba con representantes, pese a que fue la propia Fundación que convocó al personal de la CEAV para el registro de los familiares y estuvo presente en todo momento. Es por eso que en muchas ocasiones, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha tenido que hacer el llenado de múltiples registros de las víctimas que representa, siendo que esta es tarea de la CEAV.

v) Obstáculos para obtener medidas de asistencia ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

136. En algunos casos se ha producido una **negativa a proporcionar medidas de ayuda, asistencia y atención por parte de la CEAV.** Sin embargo, esta institución tiene como función principal determinar a través de un equipo multidisciplinario las medidas de ayuda inmediata, asistencia y atención que corresponden a cada víctima. En casos de familiares de personas migrantes desaparecidas se han venido registrando varios problemas: **i) falta de atención a las necesidades concretas de las familias; ii) falta de coordinación con otras instituciones del Estado mexicano y de los países de origen para otorgar las medidas requeridas por la víctima; iii) negativa a otorgar medidas a las que la víctima tiene derecho.**

137. Así, por ejemplo, en el caso de la madre de una persona migrante centroamericana desaparecida y posteriormente localizada en las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas, el personal médico de **la CEAV negó la atención psicológica a la señora alegando que las afectaciones que presentaba no estaban relacionadas con la desaparición de su hijo y posterior hallazgo de sus restos.** Fue necesario acudir a la Secretaría de Gobernación para que apoyaran a esta víctima en sus trámites médicos.

138. Cabe señalar que se ha registrado la presencia de personal de la CEAV poco profesional y poco sensible para atender las víctimas también en otros casos de familiares de personas migrantes mexicanas desaparecidas en su tránsito hacia Estados Unidos.

139. Asimismo, en un caso relativo a víctimas migrantes centroamericanas, la CEAV

solicitó a los familiares escribir en una hoja en blanco cuáles eran sus necesidades para iniciar el proceso de reparación. Los familiares se negaron, debido a que el proceso de reparación requiere mayor preparación y estudio. Sin embargo, las familias solicitaron a la CEAV atender la educación de los niños, la salud, la alimentación, el trabajo, la atención psicológica, y señalaron su dificultad para acudir a México. Hasta el día de hoy la CEAV no ha brindado una respuesta formal a estas solicitudes.

140. Finalmente, es pertinente recordar que la CEAV acordó que se realizaría un borrador de plan de reparación para el caso de las familias de la masacre de las 72 personas migrantes donde se incluyeran las visitas a los países donde viven los familiares de personas migrantes desaparecidas y la consulta permanente de las mismas familias. Sin embargo, al momento de presentar esta denuncia general la CEAV no ha adoptado ninguna medida para dar cumplimiento a lo prometido.
  - vi) Problemas relacionados con el reembolso por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de gastos asumidos por familiares de personas migrantes desaparecidas y sus representantes
141. Se han registrado casos de **falta de reembolsos de gastos asumidos por los familiares de las víctimas desaparecidas o por los representantes legales para traslados y alojamiento de las víctimas**. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha asumido gastos para el traslado desde sus países de origen de familiares de personas migrantes desaparecidas a México, así como para su permanencia en México mientras se adelantan diligencias relacionadas con los casos de sus seres queridos. Aún cuando la LGV prevé expresamente medidas de apoyo para este tipo de situaciones, hasta la fecha estos gastos no han sido ni pagados de forma directa, ni reembolsados por la CEAV, por burocracia, solicitar requisitos fiscales que no pueden obtenerse en los países de origen, entre otros.
142. Es evidente que esto representa un obstáculo concreto casi insuperable para familiares de personas desaparecidas que viven en el extranjero y que, de esta manera, ven menoscabado su acceso a la justicia y la posibilidad de conocer la verdad sobre lo acontecido y obtener reparación por los daños sufridos.
143. Asimismo, la CEAV solicita diversos requisitos para el reembolso de los pagos realizados por los familiares (por ejemplo, que se emitan facturas electrónicas a nombre de las víctimas y que las víctimas cuenten con una cuenta bancaria o acudan a un banco a realizar la apertura de una cuenta). Estos requisitos, no previstos expresamente en la LGV sino en Lineamientos aprobados por la CEAV, desconocen la situación de especial vulnerabilidad de las familias de las personas

migrantes residentes en el extranjero y colocan sobre ellas obligaciones desproporcionadas que no pueden cumplir. **La praxis adoptada por la CEAV supone que víctimas de escasos recursos económicos, como son la mayoría de las familias de personas migrantes desaparecidas, asuman gastos que, de acuerdo con la LGV, correspondería a México asumir directamente.**

144. En algunos casos documentados por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, familias de Guatemala se han visto obligadas a asumir préstamos a intereses muy altos, que no pueden pagar, para poder trasladar los restos de sus seres queridos y darle sepultura. En uno de estos casos, hasta el momento, la CEAV no ha reembolsado a la familia el valor del préstamo ni de los intereses.
145. Por ejemplo, en el caso de una familia guatemalteca que solicitó el reembolso de gastos funerarios de su familiar encontrado en las fosas clandestinas de Tamaulipas, la CEAV en un principio requirió al familiar abrir una cuenta bancaria. Ante la negativa de la familia por falta de recursos, la CEAV emitió un cheque a favor de la familia. Sin embargo, el cheque sólo puede ser cobrado en México y en pesos mexicanos. En consecuencia, hasta la fecha la familia no ha obtenido el reembolso de los gastos asumidos.
146. Asimismo, en relación a los reembolsos por gastos médicos, la CEAV pide requisitos fiscales que solo aplican en México y no informa con antelación sobre la existencia de los mismos ni a las familias ni a sus representantes. Así, en el caso de la masacre de 72 personas migrantes, la Comisión Forense citó a familiares de El Salvador, Guatemala, y Brasil para tomar sus perfiles genéticos y así iniciar la revisión de la identificación de los restos mortales. Para poder asistir a esta diligencia, las víctimas solicitaron la expedición de visas humanitarias. Sin embargo, no se otorgaron visas humanitarias, sino visas gratuitas por seis meses que implican iniciar todo el trámite de visado cada vez que se vencen. Además, los familiares costearon todos los gastos derivados de la tramitación de visas y pasaportes (por ejemplo, transportes de sus comunidades a la ciudad, dos días de trabajo perdidos, costos para el trámite de documentos requeridos). A la fecha **la CEAV no ha pagado estos costos y de manera verbal ha señalado que no los cubrirá, a pesar de que la LGV reconoce el derecho de las víctimas a tener de forma gratuita los documentos de identidad que necesiten para el ejercicio de sus derechos.**
147. En algunos casos de familias de migrantes desaparecidos, para que la persona desaparecida pudiera pagar el viaje a Estados Unidos, la familia tuvo que dejar en garantía su casa. Varias familias han perdido o están a punto de perder sus propiedades. No ha habido ninguna acción de la CEAV para brindarles apoyo en

este sentido. Muchas otras familias se quedaron con dificultades económicas porque requieren que se lleven a cabo trámites legales que sólo un abogado puede hacer, para que no les sigan cobrando, por ejemplo, las deudas de los desaparecidos o para que puedan gozar de los derechos que los desaparecidos tienen y así apoyar a sus familias.

vii) Carente atención en los servicios de salud en medidas de asistencia social ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

148. En uno de los casos relacionados con los hechos de las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas, en septiembre de 2015 la CEAV acordó con los representantes de una de las madres de las víctimas migrantes de El Salvador que la señora obtuviera acompañamiento y atención médica en ocasión de su sucesivo viaje a México y que la CEAV gestionaría la cita con el Instituto Nacional de Rehabilitación. Al llegar el día de su cita, la CEAV canalizó a la víctima con la Médica General de la CEAV, quien refirió a la víctima que sus padecimientos físicos no tenían una relación directa con el hecho victimizante. Incluso la CEAV refirió que no sabían si se encontraba abierta una averiguación previa, pero dijeron que se podía abrir el expediente. Esto, siendo que el expediente ya se había abierto desde la notificación e identificación del hijo de la señora concernida, pues la misma CEAV pagó los gastos funerarios. Finalmente la CEAV afirmó que no podía proporcionar seguridad social a la señora concernida al no tener el acta de nacimiento de la víctima en ese momento, y que solicitaría a El Salvador que reconociera la calidad de víctima y le proporcionara el apoyo requerido.
149. El 1° de marzo de 2016, la CEAV aseguró a la señora salvadoreña que la atendería por lo que concierne sus problemas de salud. Sin embargo, en septiembre de 2016 la institución notificó que la víctima no se había presentado a una cita en noviembre del 2015. Todo ello con el conocimiento de que la señora radica en El Salvador y que para preparar una visita se requieren semanas de anticipación para activar los trámites en la CEAV. Por esa razón, la CEAV propone que la atención médica pueda ser brindada en el país de origen o vincular la atención a una institución hospitalaria en Chiapas. Sin embargo, ninguna de las soluciones propuestas resulta eficaz ni viable.<sup>79</sup>
150. En relación al caso de la masacre de 72 personas migrantes, únicamente dos familiares han recibido atención médica. A la fecha, ambas personas han viajado a

<sup>79</sup>

La CEAV tiene conocimiento que para que las víctimas sean atendidas en sus países de origen es necesaria la elaboración de convenios entre países para prever servicios tanto públicos como privados, mismos que no existen y que la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha recomendado realizar desde el 2015. La vinculación a una institución hospitalaria en Chiapas resulta más complicada ya que los acompañantes y representantes de la víctima se encuentran radicando en la Ciudad de México, y para la atención médica siempre es necesario contar con acompañamiento debido a las falencias en la atención por parte del personal de la CEAV y por parte del personal del Sistema de Salud.

la Ciudad de México por visitas médicas cuatro veces a partir de marzo de 2016.<sup>80</sup> Sin embargo, en septiembre de 2016 la CEAV informó a los representantes de las víctimas que **suspenderían la atención médica puesto que 1) no hay información en el expediente de la CEAV que sustente la relación de las enfermedades que les afectan con el hecho victimizante;** y 2) porque el costo de la última visita asciende a más de \$100 mil pesos mexicanos. La CEAV no mostró ningún documento en qué basar ambas afirmaciones y sugirió que la obligación de prestar la atención médica es de Guatemala.<sup>81</sup>

viii) El Mecanismo de Apoyo Exterior como puente para el acceso a medidas de reparación

151. El 16 de diciembre de 2015 la PGR adoptó el Acuerdo A/117/15 por el que se crea la **Unidad de Investigación de delitos para personas migrantes y el mecanismo de apoyo exterior mexicano de búsqueda e investigación** (en adelante, “MAE”) y se establecen sus facultades y organización.<sup>82</sup>
152. La Unidad, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, será competente, entre otras cosas, “para **facilitar el acceso a la justicia** a las personas migrantes y a sus familias, **realizar la búsqueda de personas migrantes desaparecidas, investigar y perseguir los delitos** cometidos por o en contra de personas migrante, [...] además de dirigir, coordinar y supervisar la aplicación de acciones idóneas y efectivas para que se repare el daño a las víctimas”.<sup>83</sup> Asimismo, el “mecanismo de apoyo exterior”, a

---

<sup>80</sup> La atención médica a las dos víctimas ha sido deficiente puesto que: (i) la CEAV no cuenta con el personal suficiente para acompañar a las víctimas a las consultas médicas; (ii) la CEAV no tiene convenios con hospitales nacionales para la atención a víctimas para la exención de gastos médicos; (iii) no programa las citas médicas antes de que las señoras viajen desde Guatemala, sino el mismo día que las víctimas llegan a México; (iv) la CEAV no cuenta con expedientes médicos propios y de seguimiento; (v) no proporciona medicamentos para todos los meses necesarios; y (vi) el personal médico de los Hospitales no tiene la sensibilidad para atender a las víctimas, cuestionan que se la persona pida atención a México y reiteran que no por ser *guatemaltecos* tendrán una atención especial.

<sup>81</sup> A partir de la experiencia en el caso mencionado, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho elaboró un informe para mejorar la atención médica a víctimas por parte de la CEAV. En dicho informe, dirigido al pleno de la CEAV, se hicieron ocho propuestas de acción, a saber: 1. Realización urgente de los convenios necesarios con el Hospital General y otros hospitales en el país, para la debida atención de las víctimas. 2. La capacitación al personal de los hospitales de donde se realicen los convenios en torno a la LGV, la importancia de una atención humana y adecuada y no re-victimizante. 3. La realización de convenios con hospitales públicos y privados en los países de residencia de las víctimas para la debida atención y el debido seguimiento médico. 4. La revisión y actualización del Modelo de Atención Integral en Salud y del Programa de Atención Integral a Víctimas para incluir la atención a familias de personas migrantes víctimas de delitos o graves violaciones a los derechos humanos en México y los países de residencia. 5. El manejo de un expediente único en la CEAV, de tal manera que todos los servidores públicos, independientemente del área a la que estén adscritos, conozcan el caso, los antecedentes y sepan cuáles han sido los servicios prestados por la CEAV y otras instituciones a la víctima. 6. Destinar más personal para la atención médica y esté debidamente capacitado para atender víctimas. Es preciso que este personal sepa cómo manejarse con el sector salud, y que se cuente con enlaces efectivos en los hospitales que se acude. 7. La capacitación al personal de CEAV en la tarea de acompañamiento, la facilitación de los recursos y herramientas necesarias para que puedan desempeñar debidamente su trabajo. 8. Designar un enlace dentro de las Direcciones Generales de Atención Inmediata y Primer Contacto y de la Asesoría Jurídica Federal que pueda dar seguimiento administrativo al interior de la CEAV antes, durante y después de las visitas médicas de las víctimas.

<sup>82</sup> Texto integral disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015).

<sup>83</sup> *Ibid.*, artículo 1 (el resaltado es agregado).

cargo de la Unidad, “contemplará un conjunto de **acciones y medidas tendientes a facilitar el acceso a la justicia y el ejercicio de acciones para la reparación del daño**, en el ámbito de su competencia, a personas migrantes o sus familias que se encuentren en otro país y requieran acceder directamente a las instituciones objeto del acuerdo establecidas en el ordenamiento jurídico mexicano, **coadyuvar en la búsqueda de personas migrantes desaparecidas, y en la investigación y persecución de los delito que realice la Unidad**, así como para garantizar los derechos reconocidos por el orden jurídico nacional a favor de las víctimas y ofendidos del delito”.<sup>84</sup>

153. En septiembre de 2016, 19 familias de Honduras denunciaron a través del MAE la desaparición de sus familiares en su tránsito por México. En dicha diligencia se entregaron al personal de PGR los FUD para el registro de los familiares como víctimas en México. Las denuncias tardaron casi un mes en llegar a la Unidad de Migrantes, puesto que estuvieron en la Subprocuraduría de Jurídicos y Asuntos Internacionales de la PGR (en adelante, “SJA”). Se desconocen las razones de la demora y las instituciones involucradas no han dado una explicación clara a las familias de Honduras. En consecuencia **los FUD tardaron más de un mes en llegar a la CEAV** y la Unidad de Migrantes ha manifestado que aún deben verificar en qué casos es aplicable reconocer la calidad de víctima de las familias, pues no todas pueden consideradas como víctimas. **Esto sólo muestra que PGR perpetúa los procedimientos burocráticos y en la práctica no permite el acceso directo a la justicia y a la reparación de los familiares de personas migrantes víctimas.**
154. En el caso de los 9 migrantes guatemaltecos desaparecidos en Tamaulipas, la PGR no ha tomado las muestras genéticas principalmente porque la toma de muestras debe ser solicitada a través de una asistencia jurídica internacional. A la fecha, por presión de las víctimas, la PGR ha enviado cuatro asistencias jurídicas internacionales para la toma de muestra (julio 2014, noviembre 2015, abril 2016, y septiembre 2016) sin que ninguna de ellas haya tenido resultados. Ante este escenario, las víctimas solicitaron que la toma de muestras se hiciera a través del MAE. **La Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y la Subprocuraduría Jurídica y de Asistencia Internacionales de la PGR rechazaron la solicitud de los familiares.**
155. Como se ha venido señalando, las familias de personas migrantes se enfrentan a grandes obstáculos para el acceso a la justicia y para descubrir la verdad sobre lo acontecido con sus seres queridos. No es posible acceder a la justicia sin la creación de mecanismos que garanticen sus derechos y resuelvan los problemas

históricos. Por tal motivo, el MAE debe enfrentarse a los siguientes retos para permitir el acceso a la justicia: **(1)** la burocracia existente entre la SJA y la Secretaría de Relaciones Exteriores; cuyos procedimientos **impiden la comunicación y el traslado de información de forma inmediata**, que obstaculiza el acceso a la justicia a las familias de personas migrantes; y **(2)** la falta de personal en las embajadas, consulados y en la Unidad, considerando la cantidad de los casos y que no todos han llegado a la Unidad. Las familias de personas migrantes desaparecidas y las organizaciones firmantes consideran que afrontar estos obstáculos permitirá al MAE ser el puente que necesitan las víctimas para el acceso a la justicia y a la reparación integral.

## VII. Conclusiones, solicitudes, y recomendaciones

156. A la luz de todo lo anterior, las asociaciones que suscriben la presente denuncia general consideran que el Estado mexicano incumple con muchas de sus obligaciones internacionales y existen obstáculos significativos en el goce de los derechos establecidos por, entre otros, la Declaración. Por ello, se solicita al Grupo de Trabajo que:

a) de conformidad con el artículo 33 de sus métodos de trabajo, **transmita al Estado mexicano la presente denuncia general y le solicite que formule observaciones** al respecto, manteniendo informadas las organizaciones que suscriben la presente denuncia general sobre las respuestas recibidas.

b) de conformidad con el artículo 48 de sus métodos de trabajo, y **a la luz de la naturaleza sistemática de la desaparición en el país y de las miles de personas perjudicadas** en el goce de sus derechos en los términos descritos en la presente denuncia general, **transmita la denuncia a las autoridades competentes** a nivel internacional y regional, y en particular al **Consejo de Seguridad de Naciones Unidas** y a la **Procuraduría de la Corte Penal Internacional**.

157. Asimismo, las asociaciones que suscriben la presente denuncia general consideran imperativo que México tome sin demora medidas efectivas para remover los obstáculos legislativos y prácticos arriba ilustrados, con el objetivo de que todas las víctimas de desaparición y sus familiares, sin importar su país de procedencia o residencia, tengan igual derecho a la asistencia social y a la reparación. En este sentido, se considera procedente formular algunas recomendaciones concretas y, en particular, requerir a México que:

➤ Asegure que las **recomendaciones adoptadas por la CNDH, al igual que las**

**emitidas por los organismos públicos de derechos humanos de las 32 entidades federativas, incluyan medidas de asistencia social y de reparación integral consensuadas con las víctimas y de acuerdo con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos y que, de resultar procedente, puedan ser sometidas a juicio de constitucionalidad.** Asimismo, es imperativo asegurar un **mecanismo eficaz de supervisión de cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH.**

- Asegure que las **medidas de reparación otorgadas en el marco del juicio de amparo no se limiten indebidamente** a la restitución, e incluyan también la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las medidas de no repetición.
- Garantice el **derecho a la verdad y justicia de las víctimas de desaparición como medida de reparación** y que la misma sea contemplada por todas las instancias facultadas en dictar medidas de reparación.
- Establezca los mecanismos de **coordinación y armonización entre las diferentes leyes, mecanismos e instituciones que participan en el proceso de hacer efectivo el derecho a la asistencia y a la reparación de todas las víctimas de desaparición, dejando claro el procedimiento para las víctimas.** Deben existir convenios entre las comisiones de víctimas y las instituciones directamente responsables de dar los servicios a las víctimas, garantizando un acceso efectivo, pronto y privilegiado por su calidad de víctimas.
- Garantice una **armonización entre las diferentes leyes estatales de víctimas (que deben replicar los mismos criterios establecidos por la LGV, sin limitar el ejercicio de derechos ya reconocidos en el ámbito federal) y su nivel de implementación** y asegure que **las comisiones estatales de atención a víctimas cuenten con recursos humanos y financieros suficientes** además de programas específicos de atención en los derechos a la alimentación, salud, vivienda, trabajo, y educación.
- Garantice la **aplicación de la LGV** en el sentido de que las y los servidores públicos actúen de acuerdo a los principios ahí establecidos y a los estándares internacionales en derechos de víctimas a fin de que **no re-victimicen a las víctimas cuando son acompañadas en el proceso de implementación de las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación o en diligencias y apliquen la LGV de conformidad con dichos estándares y principios.** En este sentido, se debe vigilar que **las y los familiares de personas desaparecidas sean tratados de manera digna y respetuosa.** Asimismo, se revisen los procedimientos para llevar a cabo diligencias con las víctimas a fin de evitar que sean expuestas a trámites excesivamente largos y re-victimizantes con el pretexto de gestiones burocráticas.
- Tomando en consideración las recientes **reformas a la LGV** por parte del Senado



mexicano como cámara de origen, asegure que **tales modificaciones respeten los estándares internacionales** y la ley no sea discriminatoria, cumpla con su objeto y fin, y además esté alineada **con el contenido de otras iniciativas de ley** en materia de desaparición forzada o tortura, entre otras.

- **Evite que las interpretaciones de las disposiciones reglamentarias a la LGV constituyan un obstáculo para el uso eficiente de los recursos** del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral Federal. Asimismo, asegure que la dirección de la CEAV adopte una interpretación de la LGV uniforme y coherente.
- Garantice la **operación y efectividad del SNAV encargado de coordinar y formular la política pública** respecto al tema, se incluyan la participación de las familias y de las organizaciones acompañantes en el diseño, implementación y evaluación de las políticas.
- Asegure que la **CEAV cuente con un cuerpo de abogados eficaces, que tomen con seriedad la representación de la víctima frente a cualquier proceso. Este cuerpo de abogados debe tener independencia y actuar de acuerdo con los intereses de las víctimas**, así como tener la libertad de denunciar el deficiente funcionamiento de las demás áreas de la institución. En casos de desaparición, que la CEAV cuente con abogados civiles y familiares para atender los problemas legales que enfrentan los familiares de las personas desaparecidas, tales como problemas de propiedad, laborales, patria potestad, declaración de ausencia, etc.
- Establezca **mecanismos de supervisión y rendición de cuentas a nivel financiero y operativo de la CEAV y de sus equivalentes en los Estados**. Las víctimas, sus familiares y las organizaciones de la sociedad civil deberán desempeñar un rol central en dichos mecanismos.
- Asegure **procedimientos ágiles para el reconocimiento de la calidad de víctimas en el RENAVI**, independientemente de si la persona solicitante haya interpuesto una denuncia penal, o si proviene o no de una entidad federativa. Asimismo, en situaciones de riesgo, se asegure la atención inmediata a las víctimas, aún cuando no están registradas en el RENAVI.
- **No condicione la reparación a una sentencia judicial que determine una responsabilidad penal** o a la acreditación de una violación a derechos humanos por parte de un organismo público.
- Implemente **convenios y programas de trabajo entre la CEAV y las diferentes instituciones públicas y privadas a fin de proporcionar las medidas de asistencia social y reparación** a las víctimas de forma inmediata y sin trámites burocráticos para su acceso.
- **Identifique los servidores públicos que, contrariamente a lo establecido por la**

**LGV se han negado a proporcionar medidas de ayuda, asistencia y atención a víctimas**, y llevar a cabo una investigación sobre estos hechos y, si corresponde, enjuicie y sancione a los responsables. Asimismo, asegure que **se localicen los registros de familiares de atendidos por Províctima** y, en el caso de que no sea posible, se identifiquen, enjuicien y sancionen los servidores públicos responsables, estableciendo un mecanismo facilitado para los familiares que deben registrarse nuevamente como víctimas.

- Asegure que **tanto la CEAV como las comisiones estatales cuenten con los necesarios recursos humanos y financieros** para poder llevar a cabo su mandato de manera efectiva.
- Asegure que la **CEAV cumpla plenamente con su mandato y que se eliminen todos los obstáculos existentes en la realización del derecho a la indemnización y reparación integral de los familiares en casos que involucran a población migrante**. En particular, se debe reconocer el **derecho de los familiares de migrantes desaparecidos a contar con representantes legales en México**, y se deben **remover los obstáculos burocráticos que merman el proceso de registro de víctimas y apertura de expedientes**.
- Garantice que la **CEAV pague directamente los servicios que requieran las víctimas – públicos y privados – y respete el derecho de las víctimas de elegir asistencia particular** en casos que las víctimas requieran asistencia psicológica y de peritos independientes. Para tal efecto, que la CEAV cuente con los fondos suficientes para las víctimas que requieren servicios de forma urgente.
- Asegure que, de no poder pagar directamente los servicios de asistencia utilizados por las víctimas, **la CEAV, conforme a lo establecido por la LGV, reembolse los gastos asumidos por los familiares de las víctimas desaparecidas o por los representantes legales para traslados, alojamiento y repatriación de restos mortales, entre otros, sin imponer requerimientos burocráticos imposibles de satisfacer, en particular para personas que residen en el extranjero**.
- Lleve a cabo una **simplificación administrativa de los diversos trámites** que las víctimas deben realizar ante las instituciones competentes y se atiendan, en su caso, a las características particulares de las familias y las situaciones que enfrentan.
- Asegure que programas como el **PROFADE en el Estado de Coahuila cuenten con un presupuesto propio** para su plena ejecución, sin que esto merme los recursos a la Comisión Estatal de Víctimas de Coahuila.
- Garantice **medidas de asistencia a los familiares de las personas desaparecidas durante todo el proceso de búsqueda** de la persona y durante los demás procesos que se requieran para alcanzar la justicia y verdad de los

hechos.

- Incluya el **enfoque diferencial y de género en todas las políticas públicas para la atención a víctimas** incluyéndolo en todas las directrices, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales.
- Garantice el acceso a medidas de asistencia social y de reparación a las víctimas, en atención a sus necesidades y contexto social, **respetando en todo momento la voluntad de las víctimas y sin condicionar su acceso a que las víctimas nombren como representantes a los abogados de la CEAV**. Asimismo, asegure que la CEAV no restrinja el acceso a medidas si las víctimas pertenecen a programas de asistencia dirigidos a la población general – mismos que no deben confundirse con las medidas que requieran las víctimas -.
- Revise su legislación tanto a nivel federal como estatal a fin de **incorporar disposiciones legales por las que se establezca un procedimiento para obtener una declaración de ausencia por desaparición forzada** que regule adecuadamente la situación jurídica de las personas desaparecidas y de sus familiares en ámbitos como los relativos al bienestar social, los asuntos financieros, el derecho de familia y los derechos de propiedad.
- Adopte un protocolo específico para asegurar la atención apoyo y reparación integral del daño en casos de violaciones de los derechos humanos de personas migrantes y sus familiares. Asimismo, se debe garantizar la **plena participación de las víctimas, sus familiares y sus asociaciones representativas en cada etapa del proceso de reparación, tanto en el diseño, implementación, evaluación así como en la toma de decisiones**.
- Garantice que **la CEAV conozca de los casos de personas migrantes** – sin importar si el delito es de competencia federal o no -, por las dificultades que implica que las familias de personas migrantes accedan a autoridades del fuero común y porque se requiere de una comunicación internacional para atender debidamente a las víctimas.
- Garantice que los **familiares de personas migrantes víctimas de desaparición cuenten con visas humanitarias** con tener sólo el registro como víctima ante la CEAV.
- Asegure que los **familiares de personas migrantes desaparecidas en tránsito por México tengan acceso a una reparación integral tomando en cuenta sus necesidades** y el impacto de los hechos sobre su vida en lo individual, familiar y comunitario.
- **Incluya a las víctimas indirectas que residen en el extranjero en toda política pública de atención a víctimas** en México y se diseñen e implementen convenios

bilaterales entre diferentes países para la atención de las víctimas que residen en el extranjero.

- Asegure que el **MAE** cumpla con su mandato y **facilite de manera efectiva la comunicación entre familiares de víctimas de graves violaciones de los derechos humanos que viven en el extranjero y las autoridades mexicanas competentes** en materia de asistencia social y medidas de reparación.
- Asegure que para el funcionamiento del MAE, los Consulados y las Embajadas – al menos en Centroamérica y en Estados Unidos – cuenten **con personal disponible los 365 días del año para atender a las familias** de víctimas de delitos ocurridos en México.
- Asegure la difusión de **información de fácil acceso relativa al MAE, su mandato y funcionamiento**, sobre todo en los países de Centroamérica.
- Garantice la **continuidad del trabajo de la Comisión Forense y amplíe la temporalidad de su trabajo** y el marco de su competencia a otros casos y a todos los Estados que conforman la ruta migrante.
- Garantice la participación **de expertos internacionales dentro de las investigaciones penales – como es el caso de la masacre de 49 personas en Cadereyta, Nuevo León**, como un derecho de las víctimas y no como una cuestión de voluntad política.
- Asegure que la **CEAV realice los trámites para la expedición de documentos oficiales que las víctimas requieran para hacer efectivos sus derechos**, por ejemplo, actas de nacimiento, visas, pasaportes, etc. Lo anterior con la finalidad de que el trámite y el gasto correspondiente no sea una carga adicional para las víctimas.
- Garantice la **consolidación de un estado democrático de derecho, en aras de asegurar el acceso a la justicia a las víctimas**. En este sentido, la adopción sin demora de la Ley General de Desaparición Forzada, la creación de la Fiscalía General de la Nación, la creación de la Fiscalía Anticorrupción, el nombramiento de ministros/as de la SCJN y las reformas a la LGV representan etapas fundamentales que, sin embargo, deben cumplir a cabalidad con los estándares internacionales.

158. Las asociaciones que suscriben la presente denuncia general permanecen a disposición del Grupo de Trabajo para cualquier aclaración o información adicional que puedan resultar necesarias y aprovechan la oportunidad para agradecer de antemano la atención y saludar al Grupo de Trabajo y a su Secretariado por su valiosa labor.

Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.

Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.

Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.

Idheas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.

TRIAL International

## **Acerca de las organizaciones que suscriben la denuncia general**

### **a) Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.**

El Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C, se funda en el 2001 por iniciativa de Fray Raúl Vera López, OP, obispo de la Diócesis de Saltillo. El Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, es una organización civil de inspiración cristiana, que trabaja por la justicia de manera articulada con diversos actores de la sociedad para lograr el respeto y vigencia de los derechos humanos de mujeres, hombres y pueblos. Ante la situación de injusticia y violaciones a los derechos humanos, el Centro define su misión como la lucha por la construcción de espacios de esperanza y empoderamiento de mujeres y hombres que desde su condición de explotación y exclusión, trabajan por una sociedad más justa y fraterna, que se distinga por la cultura del respeto y ejercicio de los derechos humanos. Uno de los ejes de trabajo principales es el acompañamiento a víctimas, entre ellas los familiares de desaparecidos organizados en Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos(as) en Coahuila.

**Contacto:** Blanca Martínez (Directora)

**Dirección:** Hidalgo Sur, No. 166, Zona Centro, Saltillo, Coahuila, C.P. 25000, México

**Tel./Fax No.:** + 52 (844) 4123784 ext. 116 y 137; + 52 (844) 4123717

**E-mail:** [cddhsaltillo@gmail.com](mailto:cddhsaltillo@gmail.com)

### **b) Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C.**

El Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM) es una organización no gubernamental con sede en el Estado de Chihuahua, en México, creada desde 2005 y dedicada a la promoción y defensa de los derechos humanos con especial enfoque en tres temas: personas víctimas de violencias de género, casos de personas desaparecidas y acompañamiento a sus familiares, defensoras y defensores de derechos humanos en situación de riesgo.

Como herramientas para el logro de los objetivos de la organización, se utiliza el activismo, litigio estratégico nacional e internacional, alfabetización jurídica y fortalecimiento emocional.

En el tema de personas desaparecidas, actualmente el CEDEHM representa 138 casos y acompaña a más de 380 familiares.

**Contacto:** Ruth Fierro Pineda

**Dirección:** Ave. Juárez 4107-b, Col. Centro, Chihuahua, México. CP 31000

**Tel./Fax No.:** +52 (614)4154152

**E-mail:** [internacional@cedehm.org.mx](mailto:internacional@cedehm.org.mx)

### **c) Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.**

La CMDPDH es una organización civil sin fines de lucro fundada en 1989 que ha sido reconocida por su activismo en favor de los derechos humanos en México a través de la defensa, investigación, difusión y la incidencia tanto nacional como internacional. Su ámbito geográfico abarca todo el país. La organización se define como autónoma, secular

e independiente y pionera en el litigio de casos de graves violaciones de los derechos humanos, muchos de los cuales han sido llevados al ámbito internacional incluso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Su misión es crear una cultura de respeto y garantía de los derechos humanos, entendidos como valores integrales e independientes, y contribuir a la construcción de un Estado de derecho y de justicia social.

**Contacto:** José Antonio Guevara (Director)

**Dirección:** Tehuantepec 142, Roma Sur, 06760 Ciudad de México, México.

**Tel./Fax No.:** +55 5564 2582

**E-mail:** [direccion@cmdpdh.org](mailto:direccion@cmdpdh.org)

#### **d) Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.**

Es una organización no gubernamental apolítica y no religiosa creada en 2011 con sede en la Ciudad de México. Se dedica a promover el acceso a la justicia para víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos como vía para fortalecer el Estado de derecho y abatir la impunidad. Su misión es promover el acceso a la justicia y la rendición de cuentas de las autoridades para el fortalecimiento del Estado democrático de derecho, así como contribuir a que la vigencia de los derechos humanos sea efectiva, priorizando la dignidad y la igualdad de las personas desde los principios de justicia del Estado democrático con el objetivo de ser un referente regional en el acceso a la justicia de los grupos en situación de vulnerabilidad, fortaleciéndolos y generando acciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales para promover la rendición de cuentas y la consolidación de mecanismos para combatir la impunidad y permitir el acceso a la justicia, así como contribuir en el fortalecimiento y organización de las víctimas como partes activas en los procesos de acceso a la justicia y derecho a la verdad. Su principal proyecto consolidó Red Regional Verdad y Justicia para personas migrantes formada en conjunto con diversas organizaciones tanto de México como de Centroamérica y Estados Unidos.

**Contacto:** Ana Lorena Delgadillo Pérez (Directora)

**Dirección:** Palenque 269, Colonia Narvarte, Delegación Benito Juárez, C.P. 03023, Ciudad de México.

**Tel.:** + 52 1 55 63 44 30 42

**E-mail:** [justiciayestadodederecho@gmail.com](mailto:justiciayestadodederecho@gmail.com)

#### **e) Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.**

El Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C. (IMDHD) es una organización civil sin fines de lucro, autónoma, apartidista, y laica que promueve los principios de la democracia sustantiva y los derechos humanos desde una perspectiva integral. Se fundó en 2007 y tiene su sede en la Ciudad de México. Su misión es coadyuvar en el mejoramiento de la vida democrática del país y alcanzar el pleno ejercicio de los derechos humanos de la población en general, particularmente de quienes viven en condiciones de discriminación y/o exclusión. Realiza análisis de contextos sociopolíticos, investigación aplicada y capacitación a actores relevantes en seguridad ciudadana y

justicia penal, no discriminación y participación ciudadana. Desde el 2015 amplió su mandato a la documentación de violaciones a derechos humanos, particularmente en el sur del país. El IMDHD es integrante de la "Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos", espacio conformado por 70 grupos de 23 Estados de la República, así como del Espacio DESC, donde se coordinan diversas organizaciones civiles que trabajan en la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

**Contacto:** Rocío Culebro (Directora)

**Dirección:** Calle 9 no.90 San Pedro de los Pinos, Deleg. Benito Juárez C.P. 03800 Ciudad de México.

**Tel./Fax No.:** +52 1 55 52717226, 52713763

**E-mail:** [rocio@imdhd.org](mailto:rocio@imdhd.org)

#### **f) Idheas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.**

Idheas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos es una organización civil mexicana creada en mayo de 2009. Su objeto social es la promoción y defensa de los derechos humanos a nivel nacional, regional e internacional a fin de contribuir a la construcción de un Estado Democrático de Derecho y a la creación de una cultura de respeto de los derechos humanos en México.

Es especializada en la documentación de violaciones graves a los derechos humanos (desaparición forzada, tortura, ejecuciones extrajudiciales), en el acompañamiento jurídico de casos y empoderamiento de familiares de víctimas, así como en el litigio estratégico de casos paradigmáticos de violaciones de los derechos humanos. Realiza labores de monitoreo, análisis, investigación, documentación, comunicación, difusión y capacitación con relación al litigio estratégico y los derechos humanos, tareas fundamentales para lograr una cultura de plena vigencia de los principios básicos en el país. Para el logro de sus objetivos, Idheas establece alianzas y se articula tanto con las víctimas de violaciones de los derechos humanos, como con organizaciones civiles (nacionales e internacionales) que trabajan temas de derechos humanos, universidades así como operadores judiciales.

**Contacto:** Juan Carlos Gutiérrez (Coordinador general)

**Tel./Fax No.:** +52 55 67183063

**E-mail:** [idheasac@gmail.com](mailto:idheasac@gmail.com) o [coordinacion@idheas.org.mx](mailto:coordinacion@idheas.org.mx)

#### **h) TRIAL International**

**TRIAL International** es una organización no gubernamental que lucha contra la impunidad de los responsables de los crímenes más graves según el derecho internacional y apoya a las víctimas en sus demandas para obtener justicia.

TRIAL International aborda el uso del derecho de manera innovadora, abriendo camino hacia la justicia para víctimas y sobrevivientes de sufrimientos indecibles. La organización brinda asesoría jurídica, litiga casos, asiste en el desarrollo de recursos y en la formación



de profesionales a nivel domestico y, en general, se involucra en actividades de incidencia para avanzar una agenda de derechos humanos.

TRIAL International cree en un mundo donde no se tolerará más la impunidad de los responsables de los crímenes más graves según el derecho internacional. Sólo cuando las víctimas serán oídas y los perpetradores enjuiciados y sancionados podrá prevalecer el estado de derecho.

TRIAL International es miembro de la [Coalición Internacional contra las Desapariciones Forzadas](#).

**Contacto:** Dr. iur. Philip Grant (Director)

**E-mail:** [p.grant@trialinternational.org](mailto:p.grant@trialinternational.org)

**Dirección:** TRIAL International, P.O. Box 5116, 1211, Ginebra 11, Suiza

**Tel./Fax No.:** + 41 22 321 61 10

**Website:** <https://trialinternational.org/>