




**SIN REPARACIÓN
NO HAY JUSTICIA.
OBSTÁCULOS PARA LA
REPARACIÓN INTEGRAL
POR VIOLACIONES A
DERECHOS HUMANOS
EN MÉXICO**



**SIN REPARACIÓN NO HAY JUSTICIA. OBSTÁCULOS
PARA LA REPARACIÓN INTEGRAL POR
VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO**
2021

COORDINACIÓN

GIRE

TEXTOS E INVESTIGACIÓN

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción
de los Derechos Humanos

Fundación para la Justicia y el Estado

Democrático de Derecho

Grupo de Información en Reproducción Elegida

EDICIÓN, DISEÑO Y FORMACIÓN

Andrea Fuentes y Clarisa Moura

Corrección: Beatriz Escalante



El **Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)** fue fundado en 1992 con el objetivo de difundir información objetiva, científica y laica sobre el aborto en México, para así posicionarlo como un tema de interés público, de salud pública y de justicia social.

Durante casi 30 años GIRE se ha consolidado como una organización de derechos reproductivos. Además del tema del aborto, desde 2011 ha colocado en la mesa de debate temas prioritarios desde la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres y otras personas gestantes, como anticoncepción, violencia obstétrica, muerte materna, reproducción asistida y conciliación de la vida laboral y reproductiva.

GIRE es una organización feminista cuya misión es lograr una transformación cultural en México a través de la exigencia de justicia reproductiva, desde una perspectiva de derechos humanos. Para ello, incorpora una estrategia integral que contempla la incidencia en legislación y políticas públicas, estrategias de comunicación e investigación sobre el estado de los derechos reproductivos en México, acompañamiento de casos y seguimiento para el acceso a una reparación integral, considerando que esta constituye el último componente del derecho de toda persona a acceder a la justicia. GIRE decidió emprender esta estrategia desde 2016 con el objeto de que las autoridades encargadas de la atención a víctimas puedan sentar bases y criterios apegados a estándares de derechos humanos para garantizar la reparación integral.



La **Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD)** es una organización no gubernamental, apolítica y no religiosa, creada en 2011 con sede en la Ciudad de México, con representantes en Honduras, El Salvador y Guatemala.

Su misión es promover el acceso a la justicia para grupos en situación de vulnerabilidad y la rendición de cuentas de las autoridades, para el fortalecimiento del Estado democrático de derecho, vía el fortalecimiento de las víctimas, acciones jurisdiccionales y la incidencia en políticas públicas.

Acompaña a víctimas, como sujetos activos, en sus procesos de acceso a la verdad, justicia y reparación, a través del acompañamiento psicosocial, el litigio estratégico y el fortalecimiento organizacional. Asimismo, busca fomentar mecanismos para el acceso a la justicia y la lucha contra la impunidad. Como parte de su misión, acompaña y representa casos de migrantes desaparecidos y ejecutados, originarios de México, Guatemala, Honduras, El Salvador y Brasil. La atención integral brindada incluye la búsqueda de acceso de las familias de las víctimas a la asistencia y reparación, como parte de sus derechos fundamentales.

EQUIPO



CMDPDH

Comisión Mexicana de Defensa y
Promoción de los Derechos Humanos

La **Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)** es una organización de la sociedad civil que acompaña de manera integral a víctimas de violaciones graves a derechos humanos y contribuye a la erradicación de las causas que las producen, por medio del diseño y ejecución de estrategias legales, psicosociales, de investigación, incidencia y difusión, para construir una sociedad justa e igualitaria.

En ese sentido, ha impulsado la reparación integral de víctimas que acompaña ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), a través de la presentación de propuestas de reparación formuladas con la participación de las víctimas.

INTRODUCCIÓN	5
1. CRISIS INSTITUCIONAL Y RIESGOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS	7
2. ACCESO A LA REPARACIÓN INTEGRAL POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE LA CEAV	13
2.1 ANTECEDENTES	13
2.2 PANORAMA CON RESPECTO AL ACCESO A LA REPARACIÓN INTEGRAL	25
2.3 LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS: UNA OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO	33
2.3.1 MEDIDAS DE REPARACIÓN	36
3. DERECHOS REPRODUCTIVOS Y ACCESO A LA REPARACIÓN: EXPERIENCIA DE GIRE	44
4. MIGRANTES Y VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA: EXPERIENCIA DE LA FJEDD	58
5. TORTURA Y DETENCIÓN ARBITRARIA: EXPERIENCIA DE LA CMDPDH	70
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	86



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Desde hace años, México enfrenta una escalada de violaciones a los derechos humanos que parece no tener tregua. La tortura y otros malos tratos continúan siendo una práctica generalizada; al mismo tiempo, la cantidad de personas desaparecidas y no localizadas asciende a poco más de 82 mil,¹ mientras que dos tercios de las niñas y mujeres mayores de 15 años han sufrido por lo menos un episodio de violencia de género en su vida y, del 2007 al 2017, la tasa de homicidios de mujeres casi se triplicó.²


En el ámbito de los derechos reproductivos, mujeres y personas gestantes se enfrentan a obstáculos como la falta de acceso a un aborto seguro, incluso en aquellos casos permitidos por la legislación; situaciones de violencia obstétrica siguen siendo cotidianas en la atención del embarazo, parto y posparto, mientras que la muerte materna tiene efectos desproporcionados en ciertas poblaciones, entre ellas, las mujeres indígenas. La justicia reproductiva, en pocas palabras, continúa siendo una idea cuya materialización está lejos de alcanzarse.

Hasta 2019, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) destinaba aproximadamente 500 millones de pesos al pago de indemnizaciones. Tomando como ejemplo la cifra de homicidios que se registraron entre 2006 y 2017 (209, 401), si a cada víctima³ se le asignaran \$477,553.00 tomaría más de 100 años poder

¹ Cifras obtenidas de la versión pública del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), que integra la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB). Fecha de actualización 14 de enero de 2021. Disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index>.

² Amnistía Internacional, *Cuando las palabras no bastan*. Situación de los derechos humanos a un año de gobierno, 2019, p. 4. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/1126/2019/es/>.

³ Se hace uso del término “víctimas” a lo largo de este documento por ser el empleado en la Ley General de Víctimas y el Sistema Nacional de Atención a Víctimas.



pagarles a todas.⁴ Desde luego, la reparación integral no se agota en su dimensión monetaria, pero este ejemplo permite vislumbrar una parte de la situación en la que se encuentran las víctimas y los enormes retos institucionales que enfrenta el Estado para hacer frente a sus obligaciones.

A lo anterior hay que añadir la falta de comisiones locales de víctimas en algunas entidades federativas, la insuficiencia de recursos y de personal para la operación de las medidas establecidas en la Ley General de Víctimas (LGV) y la complejidad de los trámites para el reconocimiento de la calidad de víctima.

⁴ Costos de la Impunidad, “Tenemos una deuda impagable” (Infografía). 2019. Disponible en: <http://www.costosdelaimpunidad.mx/infografias-y-videos/>.

01

CRISIS INSTITUCIONAL Y RIESGOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS

Aunque en términos de acceso a una reparación integral el panorama recién descrito ya resultaba suficientemente adverso y complejo, distintas decisiones tomadas a lo largo del 2020 tuvieron como efecto colocar a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) —y a las víctimas de violaciones a derechos humanos— en una posición aún más crítica.

En junio de 2019, el entonces titular de la CEAV, Jaime Rochín del Rincón, renunció al cargo, argumentando la imposibilidad de atender las necesidades de reparación integral, obligación que, a pesar de correr a cargo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV), en la práctica fue colocada en una única institución: la CEAV. Ese mismo año, en diciembre, Mara Gómez Pérez asumió la titularidad del organismo.

En abril de 2020, se publicó el “Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican”, y aunque el documento incluye supuestos de excepción entre los que se encontraba la CEAV, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determinó la reducción de 75% de su gasto corriente (que asciende a 139.4 millones de pesos). Lo anterior tendría, eventualmente, el efecto de frenar las actividades esenciales y paralizar el funcionamiento de la CEAV, de acuerdo a lo expresado desde la misma en comunicado de prensa.⁵

⁵ CEAV, “Decreto de austeridad paralizará funcionamiento de la CEAV”, 2 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/decreto-de-austeridad-paralizara-funcionamiento-de-la-ceav>.

**DE ACUERDO CON LA
CEAV, ALGUNAS DE LAS
IMPLICACIONES DEL
RECORTE SERÁN:⁶**


- 1** Imposibilidad de pagar las rentas y servicios básicos de las oficinas centrales ni de los 32 Centros de Atención Integral en las entidades federativas.
- 2** Peligro de perder el alojamiento y resguardo del Registro Nacional de Víctimas (Renavi), con los datos de más de 34 mil 215 víctimas.
- 3** Reducción de 30% de asesores jurídicos, lo cual significará la imposibilidad de dar asesoría jurídica a 1,874 víctimas al año.
- 4** Imposibilidad de gestionar los cerca de 9,862 traslados anuales para que las víctimas acudan a diligencias ante el Ministerio Público (MP), juzgados, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) o de búsqueda y audiencias ante los juzgados.
- 5** Imposibilidad de avanzar en el rezago de resoluciones por compensaciones y medidas de ayuda del Comité Interdisciplinario Evaluador (CIE). Tal rezago prevalece desde 2017.
- 6** Quedarán pendientes 1,100 resoluciones y 610 procedimientos judiciales en trámite. Algunos de ellos derivan de recomendaciones de la CNDH, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y de atracciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre casos como los de Ayotzinapa, Atenco, Tlatlaya y la guardería ABC, entre otros.

⁶ *Ibid.*

En junio de 2020 fue publicado el Programa Institucional de la CEAV 2020-2024, y en particular, el Nuevo Modelo de Atención Integral a Víctimas, que establece claramente la intención de reducir los apoyos económicos a las víctimas, de canalizarlas a servicios e instancias públicas, así como de estandarizar criterios de reparación integral en todo el país. No obstante, en realidad, la atención y asistencia adecuadas a las víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos requiere precisamente de capacidades, enfoques y recursos específicos, así como métodos diferenciados de atención, supuestos que, como lo indica la propia CEAV en su diagnóstico, no se encuentran satisfechos actualmente debido a la falta de involucramiento de las instituciones que conforman el SNAV en la implementación de las acciones que les corresponden en términos de la Ley General de Víctimas (LGV).

La perspectiva planteada en el Nuevo Modelo de Atención Integral a Víctimas, orientada a la canalización de las víctimas a servicios básicos de instituciones públicas de por sí rebasadas y carentes de recursos suficientes, no puede más que generar situaciones de revictimización y frustración.

De manera paralela, durante ese mismo mes, en medio de reclamos de colectivos de víctimas para exigir resultados a la CEAV, la titular del organismo dimitió, no sin antes hacer alusión a la imposibilidad fáctica de la Comisión para hacer frente a su encomienda dadas las condiciones presupuestales.



Finalmente, en octubre de 2020, el Senado ratificó el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados para la eliminación de 109 fideicomisos, entre ellos, el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI), fideicomiso a partir del cual se pagan las medidas de ayuda y las compensaciones a víctimas de violaciones a derechos humanos. El 6 de noviembre de 2020 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a la LGV. Con esta reforma quedó eliminado definitivamente el FAARI, estableciendo en su lugar un nuevo modelo de financiamiento basado en la asignación anual de recursos a la CEAV tanto para su funcionamiento operativo como para la atención a víctimas. Dicho esquema eliminó las fuentes de fondo revolvente con las que contaba el FAARI antes de la reforma y que permitían la permanencia de recursos independientemente de lo asignado anualmente en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En efecto, previo a la reforma a la Ley, esta establecía en su artículo 132 que el FAARI se conformaba por los recursos asignados en términos del Presupuesto de Egresos (monto asignado por la Cámara de Diputados), pero estableciendo como regla que el monto que se aprobara anualmente no podía ser inferior a 0.014 % del Gasto Programable Anual. Aunado a ello, el artículo 132 contemplaba otras 7 fuentes de financiamiento del FAARI, lo cual garantizaba la disponibilidad de recursos.

Derivado de la reforma, el artículo 132 únicamente contempla como fuentes de financiamiento para los recursos de ayuda, asistencia y reparación integral los productos de la enajenación de los bienes decomisados en procedimientos penales y los recursos provenientes de las fianzas o garantías. Establece, asimismo, que las compensaciones subsidiarias se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado de la Comisión Ejecutiva.

Como se puede observar, la reforma a la Ley deja como únicas fuentes de recursos el presupuesto anual asignado a la CEAV (el cual aplica para su funcionamiento operativo), los productos de enajenación de bienes y los recursos provenientes de fianzas y garantías.

Esta situación ha impuesto una drástica disminución de recursos disponibles, con los cuales la CEAV tendría que operar y proporcionar ayuda, asistencia y reparación a las víctimas, tanto las que se vayan incorporando durante el año fiscal correspondiente, como las que ya se encuentran registradas y con las que, en su mayoría, la CEAV tiene medidas pendientes de cumplir.

Cabe señalar que se encuentra pendiente de publicación el Reglamento de la Ley General, el cual establecerá los criterios y procedimientos para el acceso y otorgamiento de recursos. Por lo anterior, al cierre del presente informe, se desconoce qué criterios se adoptarán y si serán progresivos o no, pero el Plan Institucional 2020-2024 anunciado, y las reformas a la Ley General, dejan suponer un retroceso en términos de ejercicio de derechos, y una mayor burocratización de los procedimientos de acceso a los recursos.

Los argumentos ofrecidos para la extinción de los fideicomisos, entre ellos el FAARI, están relacionados a presuntos problemas en el manejo de los mismos, como opacidad, corrupción y falta de rendición de cuentas, situaciones que sin duda exigían la toma de medidas al respecto. Sin embargo, su desaparición abrupta ha añadido más dificultades al acceso de las víctimas a recursos para la reparación integral

Una muestra de ello son las más de 30 multas que la CEAV ha acumulado con montos superiores a los 300 mil pesos por no responder adecuadamente resoluciones judiciales acerca de los casos de las víctimas.⁷

La reparación integral por violaciones a derechos humanos por parte del Estado es un derecho constitucional, también reconocido por la jurisprudencia de la Corte IDH y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Esto significa que toda medida que adopte el gobierno mexicano, cuando se trate de los derechos de las víctimas, no puede ser regresiva, incluyendo las cuestiones presupuestarias, que son necesarias para el cumplimiento de estas obligaciones.

La situación actual impone la necesidad de un proceso de transformación institucional que garantice rendición de cuentas, transparencia, eficacia y eficiencia, y sobre todo una mejor gestión y atención a las solicitudes de atención, apoyo, asistencia, protección y reparación del daño.

⁷ Ramírez, Peniley, “Un desastre llamado comisión de víctimas”, en *El Universal*, 9 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/peniley-ramirez/un-desastre-llamado-comision-de-victimas>.

02

ACCESO A LA REPARACIÓN INTEGRAL POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS A TRAVÉS DE LA CEAV



2.1 ANTECEDENTES

La LGV fue promulgada el 9 de enero del 2013. Con ello, inició el proceso de transformación de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas (Províctima) en la CEAV, como órgano descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y autonomía técnica de gestión. Dicha transformación se materializó mediante decreto presidencial el 8 de enero del 2014 con la pretensión de fortalecer el marco institucional y jurídico de protección de los derechos sustantivos de todas las personas identificadas como víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos.


Cuando el Gobierno federal anunció dicha transformación, aclaró que los asuntos en trámite en Províctima continuarían a cargo de las unidades administrativas de la CEAV. Sin embargo, la operación de Províctima y su transformación en CEAV ha dejado a víctimas en el abandono tras haber perdido su información y documentación y, por tanto, ha dejado inconclusos y no localizables los procedimientos de solicitud de ayuda iniciados desde el 2011.

La promulgación de la LGV es consecuencia directa de las demandas por verdad, justicia y reparación que diferentes colectivos de víctimas, organizaciones de derechos humanos y personas del ámbito académico encabezaron ante la escalada de violencia y comisión de violaciones a derechos humanos en todo México.

Esta ley trajo aparejada la creación de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV), que es la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas dirigidas a la protección, asistencia, acceso a la justicia, verdad y reparación integral a las víctimas en los ámbitos municipal, local y federal. El SNAV está compuesto por todas las instituciones y entidades públicas federales, estatales, del Gobierno de la Ciudad de México y municipales, organismos autónomos y demás organizaciones públicas o privadas que tienen a su cargo labores de protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas (artículo 79, LGV).

La operación del SNAV corre a cargo de la Comisión Ejecutiva y las comisiones locales de víctimas, que tienen la encomienda de atender, asistir y, cuando resulte procedente, reparar integralmente a las víctimas de delitos o de violaciones a derechos humanos cometidos por los servidores públicos del orden federal, local o municipal. Con la conformación del SNAV se buscaba transversalizar la atención de las víctimas por parte de todas las instituciones competentes y, de esa forma, compartir la responsabilidad de todo el Estado mexicano de brindar atención integral a las víctimas.


A pesar de que la coordinación de instrumentos, políticas, servicios y acciones para la protección a las víctimas corresponde a todo el Sistema, en la práctica, la CEAV ha sido la institución que en lo general se ha hecho cargo de la atención a las víctimas. De esta manera, ante la deficiente coordinación entre las instancias



que conforman el SNAV, se tiene a una sola institución, la CEAV, operando en un contexto en el que la comisión de violaciones a derechos humanos, la violencia generalizada y la impunidad se han convertido en parte de la vida cotidiana en México. Continuar en esta línea, es decir, la de la falta de una real política de Estado que se haga cargo de la prevención, atención y reparación de violaciones a derechos humanos, hace que los esfuerzos institucionales que se realizan desde la CEAV sean más parecidos a un programa asistencialista,⁸ al que además es difícil acceder.

Con independencia de los problemas propios del funcionamiento de la CEAV, es importante reconocer que, además de que las dependencias que forman parte del SNAV no han cumplido su función y han dejado a la CEAV cargar con las necesidades de las víctimas, las autoridades reconocidas como responsables de violaciones a derechos humanos por organismos de protección a derechos humanos, también omiten de manera sistemática promover los procesos de reparación a favor de las víctimas, dejándoles a estas la responsabilidad y carga de gestionarlos, y, en consecuencia, las exponen a situaciones de re-victimización y frustración. Las autoridades y dependencias responsables de violaciones a derechos humanos terminan siendo simples observadoras de las dificultades de las víctimas para hacer valer sus derechos, y les resulta conveniente que las indemnizaciones sean cubiertas por la CEAV y no por las autoridades mismas.

⁸ CEAV, *Atención a víctimas*. Informe 2019, p. 7.

A large, solid orange shape that starts as a triangle at the top left and tapers to a rounded point at the bottom left, occupying the left side of the page.

Los crecientes índices de violaciones a derechos humanos en el país, han confrontado a la CEAV y al SNAV con la imposibilidad material de dar respuesta satisfactoria a las necesidades de todas las víctimas, pese a que solo una parte de las violaciones a derechos humanos es denunciada y que solamente una parte mínima de todas las víctimas (directas e indirectas) se encuentra registrada ante el sistema. A este panorama deben añadirse los efectos de los sucesos y decisiones tomadas en 2020, en especial la reforma a la LGV y la prolongada ausencia de titular al frente de la CEAV.

CEAV EN NÚMEROS

Desde la constitución de la CEAV hasta el 30 de junio de 2019, se registraron en el Registro Nacional de Víctimas (Renavi):

27,609
VÍCTIMAS

22,572
son del orden federal

4,749
del local

228

personas fueron víctimas de autoridades tanto de orden federal como local⁹

Solo **20%**

del total de las víctimas registradas, han solicitado el acceso a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral¹⁰

Del total de víctimas que la institución tiene registradas desde su constitución hasta el 31 de mayo de 2019 (27,331 víctimas)

13,852
son mujeres

13,473
son hombres¹¹

Específicamente en cuanto a violaciones al derecho humano a la salud y/o a la salud reproductiva, la CEAV informó tener registro de:

498
VÍCTIMAS

459
son del orden federal

39
del local¹²

De enero de 2015 al 30 de junio de 2019, se han destinado

976.8
MILLONES DE PESOS

para la indemnización de:

1,406
VÍCTIMAS

⁹ CEAV, Solicitud de Acceso a la Información. Folio: 0063300064419. La CEAV reportó no contar con esta información desagregada en cuanto a sexo, edad ni condición de discapacidad. Tampoco cuenta con información relativa a cuántas víctimas se identifican como indígenas o de pueblos originarios.

¹⁰ CEAV, *op. cit.*, p. 12.

¹¹ *Ibid.* p. 8.

¹² CEAV, Solicitud de Acceso a la Información. Folio: 0063300064519.

CEAV EN NÚMEROS

Del total de compensaciones,

352.6
MILLONES DE PESOS

correspondieron a compensaciones subsidiarias por comisión de delito del fuero federal para:

658
VÍCTIMAS

624.1
MILLONES DE PESOS

se otorgaron por concepto de compensaciones por violación de derechos humanos cometidas por autoridades federales en beneficio de:

748
VÍCTIMAS¹³

Durante el mismo periodo, se otorgaron 560.3 millones de pesos a 4,987 víctimas por concepto de medidas de recursos de ayuda, consistentes en pago de:

GASTOS FUNERARIOS, BECAS, PERITAJES, TRASLADOS, ATENCIÓN MÉDICA, ALIMENTACIÓN Y ALOJAMIENTO¹⁴

Al 30 de junio de 2019 se tenía registro de:

143

asesores jurídicos a nivel federal y un total de:

48,234
EXPEDIENTES

El asesor(a) con menos expedientes bajo su responsabilidad tenía:

12

mientras que el asesor(a) con más expedientes a su cargo tenía:¹⁵

2,700

Las Asesorías Jurídicas Estatales distribuidas en las comisiones locales, procuradurías locales y secretarías de Gobierno cuentan con:

796
ASESORAS
Y ASESORES¹⁶

¹³ CEAV, Solicitud de Acceso a la Información. Folio: 0063300064619.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ CEAV, Solicitudes de Acceso a la Información. Folios: 0063300064719 y 0063300065019.

¹⁶ CEAV, *op. cit.*, p. 20.

CEAV EN NÚMEROS

En cuanto a violaciones graves de derechos humanos, la CEAV ha informado que, para el 14 de febrero de 2020, contaba con el registro de:

28
VÍCTIMAS¹⁷

de ejecución arbitraria de las cuales hay



Existen por lo menos 91 recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que documentan:

90 CASOS DE HOMICIDIOS COMETIDOS POR INSTITUCIONES DEL ESTADO¹⁸

72 CASOS SON ATRIBUIBLES A AGENTES DE INSTITUCIONES FEDERALES¹⁹

En cuanto a la desaparición forzada de personas, de acuerdo con la información proporcionada por la CEAV, existen:

489 VÍCTIMAS DIRECTAS

1,111 VÍCTIMAS INDIRECTAS

2 VÍCTIMAS potenciales de desaparición forzada inscritas en el Renavi.²⁰

En materia de tortura, al 31 de diciembre de 2019, la CEAV informó que contaba con registradas a:

365 VÍCTIMAS DIRECTAS

341 VÍCTIMAS INDIRECTAS²¹

¹⁷ CEAV, Solicitud de Acceso a la Información. Folio: 0063300001920.


¹⁸ La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, A. C. (CMDPDH) ha identificado que, con frecuencia, instituciones como la CNDH rechazan calificar hechos en los que una persona pierde la vida como consecuencia del actuar del Estado, como en ejecuciones extrajudiciales. En ese sentido, estas cifras son una mera aproximación que denota la falta de voluntad para reconocer y calificar adecuadamente las violaciones graves a derechos humanos. De manera similar, también se ha observado una tendencia a subcalificar las conductas de tortura, lo que tiene profundas implicaciones en materia de acceso a la jus-

ticia y reparación integral. Véase: CMDPDH, *Encubriendo la tortura*, 2020. Disponible en: http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh_encubriendo_la_tortura_2020.pdf.

¹⁹ Análisis a partir de resultados preliminares de la base de datos The Investigation and Documentation System (I-DOC) de Case Matrix Network para ser usada por la CMDPDH, gracias al financiamiento de la Unión Europea y al Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores.

²⁰ CEAV, Solicitud de Acceso a la Información. Folio: 0063300003120.

²¹ CEAV, Solicitud de Acceso a la Información. Folio: 0063300001220.



En términos del artículo 20 de la Constitución, toda víctima de delito tiene derecho a la asesoría jurídica y representación de sus intereses. En virtud de ello, la Asesoría Jurídica Federal de la CEAV actúa como asesor jurídico público de las víctimas que no cuentan con asesoría privada. En ese sentido, corresponde a los abogados y las abogadas adscritas a la Asesoría Jurídica Federal de la CEAV representar a las víctimas en los procesos de investigación y judiciales, y a su vez gestionar su acceso a los derechos establecidos en la LGV y demás legislación aplicable. Sin embargo, la Asesoría Jurídica Federal se ha visto confrontada a las mismas problemáticas que la Defensoría Pública encargada de la representación legal de las personas imputadas: carencia de personal y sobrecarga de trabajo, así como falta de tiempo y sensibilidad, lo que ha derivado en la falta de comunicación adecuada con las personas representadas y una sensación de abandono por parte de estas.

La propia CEAV ha reconocido que los modelos y mecanismos jurídicos diseñados para la atención y reparación son insuficientes para hacer frente a la realidad,²² aunado al hecho de que la mayor parte del universo de víctimas no se acerca a solicitar apoyo a estas instituciones, por lo que se prevé que la crisis institucional se agudice aún más en el corto plazo.²³

²² Acuerdo por el que se da a conocer el Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2020.

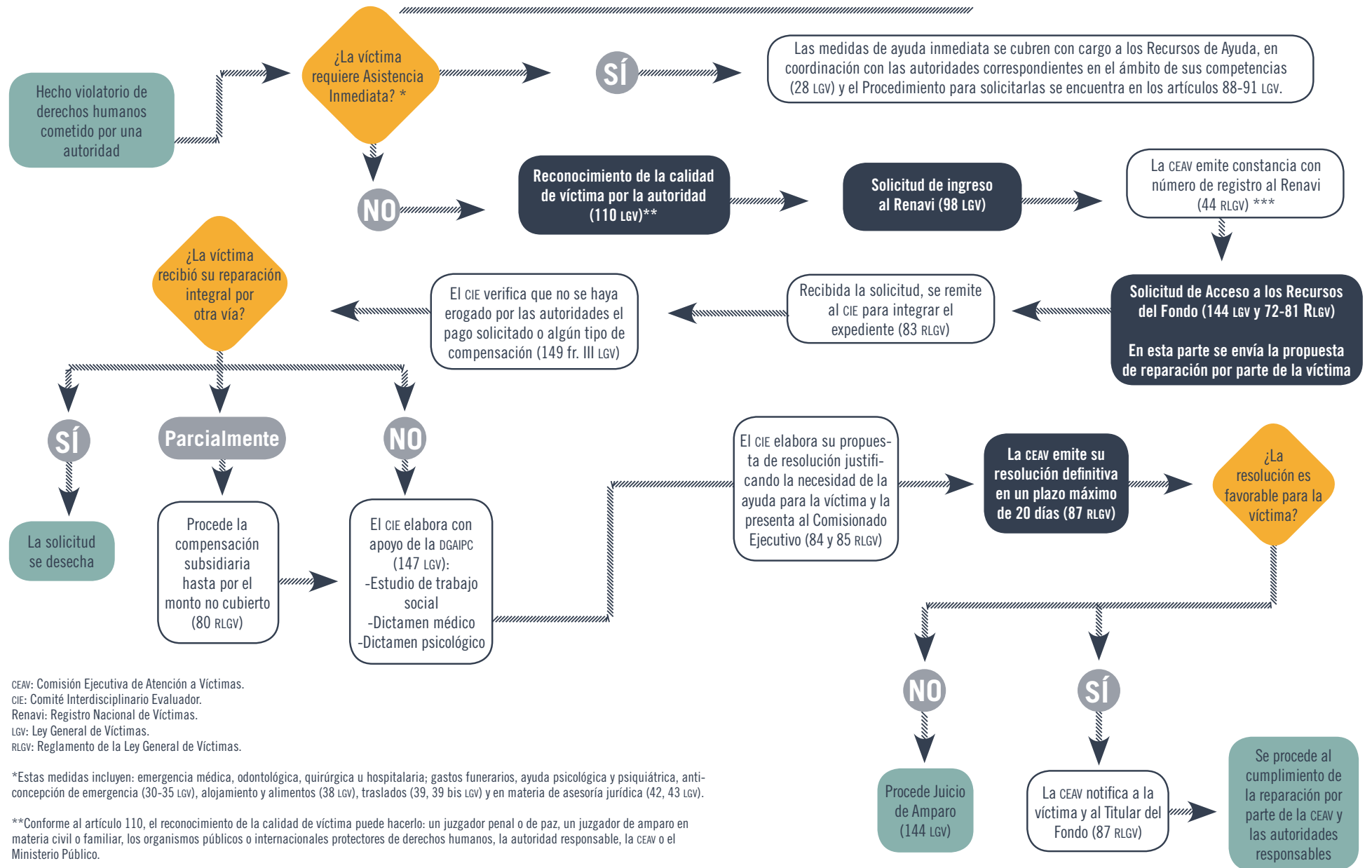
²³ *Ibidem*.

El panorama y los datos ofrecidos en párrafos anteriores dan cuenta de las condiciones dentro de las que se inserta el trabajo de una sola institución. Además de que la atención a las víctimas de violaciones a derechos humanos no debería estar a cargo de un solo organismo —puesto que ello corresponde a todas las instituciones que integran el SNAV—, es necesario también poner atención a las causas estructurales que originan tales violaciones.

Es por ello que la discusión al respecto debe considerar diversas cuestiones, como el agravamiento de las condiciones de desigualdad social, la captura de las instituciones del Estado por parte de redes de macrocriminalidad²⁴ y el diseño de las políticas estatales en materia de seguridad, pero también aquellas condiciones estructurales que están en la raíz de las violaciones a los derechos reproductivos, como la violencia obstétrica o la negativa a acceder a un aborto.

²⁴ Al respecto, veáse Ortiz, Horacio y Daniel Vázquez, *op. cit.*

Diagrama 1: Procedimiento para la reparación integral (a nivel federal)



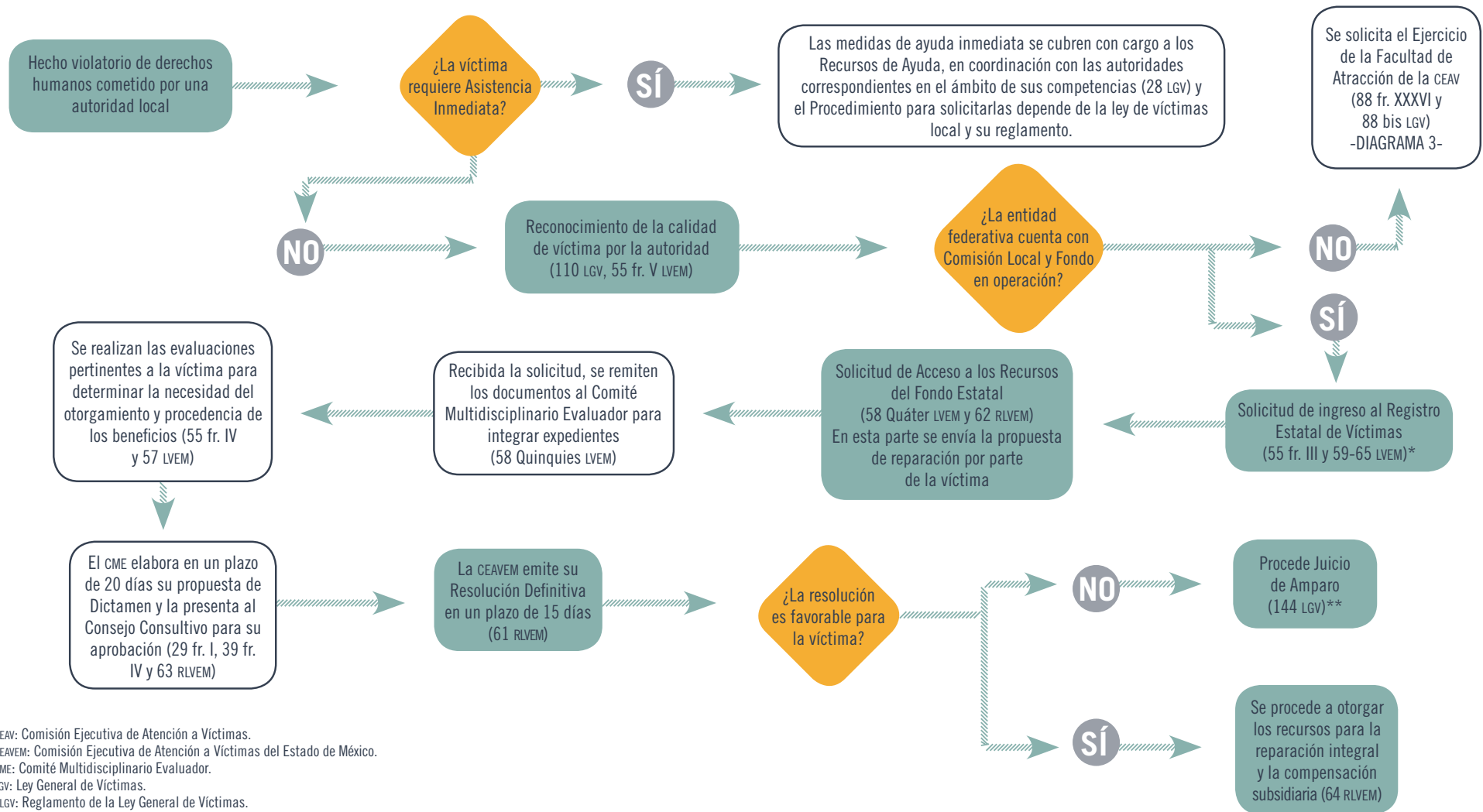
CEAV: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
 CIE: Comité Interdisciplinario Evaluador.
 Renavi: Registro Nacional de Víctimas.
 LGV: Ley General de Víctimas.
 RLGV: Reglamento de la Ley General de Víctimas.

*Estas medidas incluyen: emergencia médica, odontológica, quirúrgica u hospitalaria; gastos funerarios, ayuda psicológica y psiquiátrica, anti-concepción de emergencia (30-35 LGV), alojamiento y alimentos (38 LGV), traslados (39, 39 bis LGV) y en materia de asesoría jurídica (42, 43 LGV).

**Conforme al artículo 110, el reconocimiento de la calidad de víctima puede hacerlo: un juzgador penal o de paz, un juzgador de amparo en materia civil o familiar, los organismos públicos o internacionales protectores de derechos humanos, la autoridad responsable, la CEAV o el Ministerio Público.

***Conforme al artículo 131 de la LGV, es requisito indispensable para tener acceso a los recursos del Fondo, que la víctima esté inscrita en el Registro Nacional de Víctimas.

Diagrama 2: Procedimiento para la reparación integral (a nivel local)



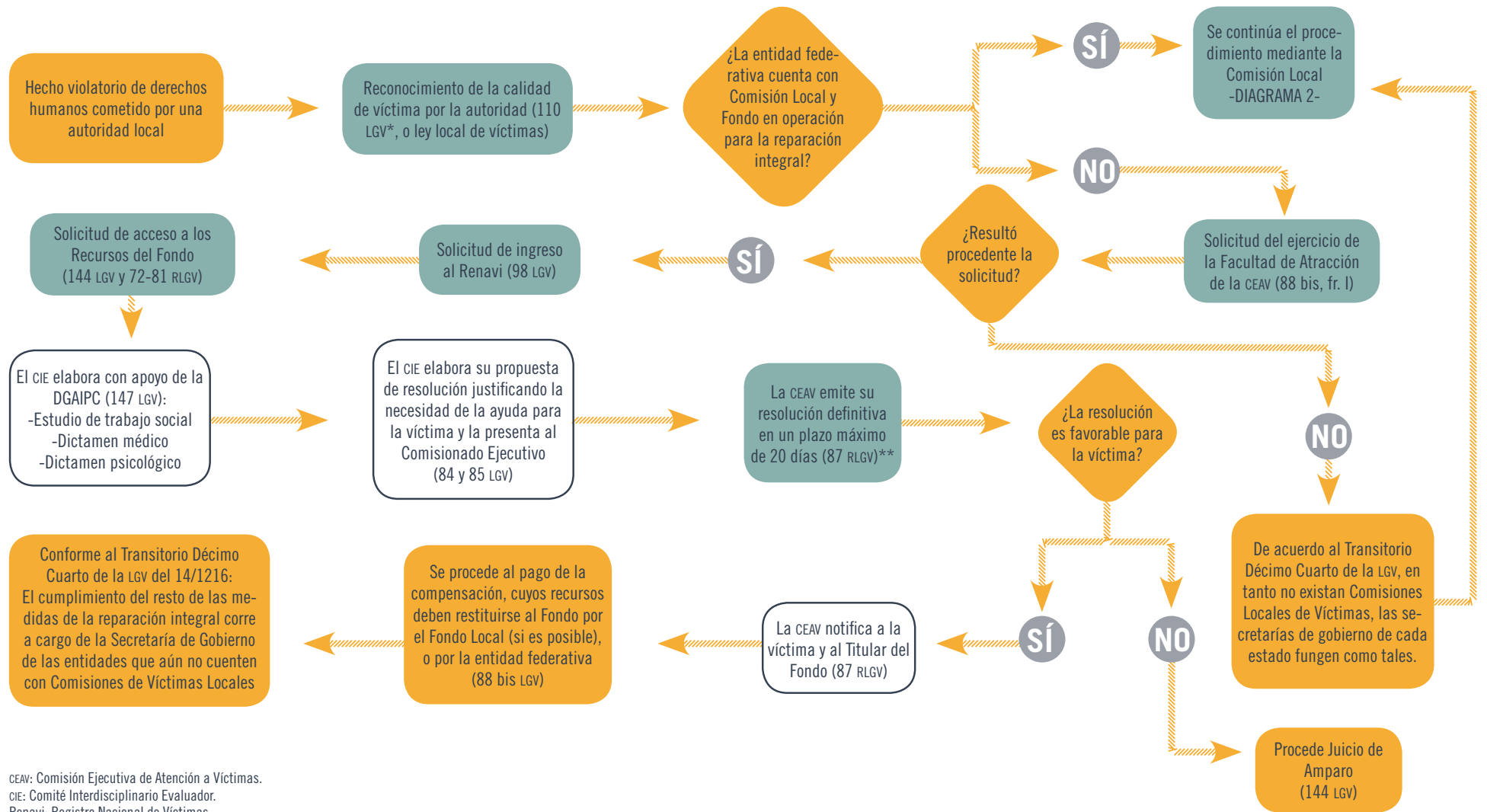
CEAV: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
 CEAVEM: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México.
 CME: Comité Multidisciplinario Evaluador.
 LGV: Ley General de Víctimas.
 RLGV: Reglamento de la Ley General de Víctimas.
 LVEM: Ley de Víctimas del Estado de México.
 RLVEEM: Reglamento de la Ley de Víctimas del Estado de México.

*Conforme a la fracción III del artículo 55 LVEM, es requisito indispensable para tener acceso a los recursos del Fondo, que la víctima esté inscrita en el Registro Estatal de Víctimas.

**Si la ley local no regula algún aspecto, aplica de manera supletoria la Ley General de Víctimas.

Nota: En esencia, el procedimiento es el mismo que a nivel federal. En este caso se tomó como ejemplo la Ley de Víctimas del Estado de México y su Reglamento.

Diagrama 3: Procedimiento para la reparación integral (en caso de que se solicite la facultad de atracción de la CEAV —88 fr. XXXVI y 88 bis LGV—)



CEAV: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.
 CIE: Comité Interdisciplinario Evaluador.
 Renavi: Registro Nacional de Víctimas.
 LGV: Ley General de Víctimas.
 RLGV: Reglamento de la Ley General de Víctimas.

*Conforme al artículo 110, el reconocimiento de la calidad de víctima puede hacerlo: un juzgador penal o de paz, un juzgador de amparo en materia civil o familiar, los organismos públicos o internacionales protectores de derechos humanos, la autoridad responsable, la CEAV o el Ministerio Público.

**Conforme a los artículos 88 fr. XXXVI y 88 bis (Facultad de Atracción); 64, 88 fr. XXIII, 131, 144, 145, 146, 148, 149, 150 y 152 de la LGV; 78, 82 fr. II y 83-87 del RLGV, la resolución de la CEAV es solamente respecto de la Medida de Compensación (daño material y moral). El cumplimiento del resto de las medidas de la reparación integral correrá a cargo de la Secretaría de Gobierno de la entidad, en caso de no contar con Comisión Local de Víctimas; lo anterior, conforme al Transitorio Décimo Cuarto de la LGV con fecha 14 de diciembre de 2016.

2.2 PANORAMA CON RESPECTO AL ACCESO A LA REPARACIÓN INTEGRAL

La reparación integral es un derecho que la LGV contempla para las víctimas de hechos delictivos o de violaciones a los derechos humanos y que comprende medidas de restitución, de compensación, de rehabilitación, de satisfacción y de no repetición con el objetivo de restablecer la situación anterior al hecho delictivo o a las violaciones a los derechos humanos (en caso de ser posible), así como de reparar los daños causados a las víctimas (materiales e inmateriales, físicos y psicológicos), reconocer y restablecer su dignidad, y evitar que hechos similares se repitan en el futuro.

A pesar de que el Estado tiene la obligación de garantizar una reparación integral, en la práctica no hay certeza para las víctimas respecto al acceso a esta debido a que, si bien la CEAV o una comisión local de víctimas pueden emitir los dictámenes donde establecen las reparaciones integrales y, a su vez, encargarse de cumplir con las medidas de compensación, eso no garantiza que el resto de las medidas se lleven a cabo, pues varias de las medidas de reparación corresponden a otras autoridades, tanto a nivel federal como local, sin que se cuente con las medidas institucionales necesarias para asegurar su cumplimiento, quedando sujeto a su disposición y/o suficiencia de recursos en un contexto de recortes presupuestarios de la administración pública, por lo cual es frecuente que las víctimas no sean reparadas de manera integral.

En el acceso a las medidas de reparación integral varias instituciones deben cumplir determinadas funciones, lo cual complejiza el proceso. Para el caso de quienes sufren violaciones a sus derechos humanos por parte de autoridades federales, la reparación integral debe ser garantizada no solo por la CEAV y por autoridades responsables de la violación de derechos, sino también por todas aquellas que, en el ámbito de sus competencias, tengan a su cargo la prestación de un servicio al cual deban tener acceso las víctimas.

Así, si en un caso concreto, derivado de las violaciones de derechos sufridas, la víctima requiere acceso a servicios de salud, vivienda y educación como parte de su plan de reparación integral, le correspondería a la Secretaría de Salud (SS), a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y a la Secretaría de Educación Pública (SEP) colaborar activamente con la CEAV con la finalidad de brindarle acceso a estos derechos, sin mayores trámites que la misma resolución emitida por esta.

En cambio, cuando las violaciones a derechos humanos hayan sido cometidas por autoridades locales, la reparación deberá llevarse a cabo conforme a la ley de víctimas estatal, con intervención de las comisiones de víctimas estatales y las autoridades locales responsables. La reparación se garantiza por medio de los recursos estatales, tanto para el pago de la compensación por daño moral y material como para el resto de las medidas. Sin embargo, en ocasiones los recursos resultan insuficientes e incluso hay entidades que no cuentan con un fondo específico para asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas. En estos casos, la LGV contempla en su artículo 88 bis que la CEAV puede atraer casos del fuero común para su atención, incluso para efectos de compensación.

Por último, en caso de que una entidad no cuente con una comisión local de víctimas, las secretarías de Gobierno de cada estado fungirán como comisiones locales. Si no tienen los recursos necesarios para cumplir con la medida de compensación, de igual manera la CEAV podrá asistirlos atrayendo el caso, elaborando el dictamen y pagando la compensación. Sin embargo, el cumplimiento del resto de las medidas de la reparación integral por parte de las autoridades responsables de las violaciones a derechos humanos tendrá que ser garantizado por la secretaría de Gobierno del estado en cuestión.

Es importante señalar que la atención de las instituciones públicas encargadas de ejecutar las medidas de reparación integral debe ser otorgada de acuerdo con una lógica diferencial y especializada con perspectiva de atención victimal (en concordancia con la LGV). En otras palabras, **la atención a las víctimas debe partir del reconocimiento de sus necesidades específicas, lo que implicaría, entre otras cosas, trámites adecuados y la atención por personal debidamente capacitado en atención a víctimas.**

El camino que una persona debe seguir para la obtención de un dictamen de reparación integral es variable, dependiendo del ámbito al que pertenezcan las autoridades responsables de la violación (federales o locales) y de que, en su caso, la entidad federativa cuente con una comisión de víctimas y con un fondo para la reparación integral. Para finales de 2019, solo 14 entidades contaban con ambos (sin que ello implique que el fondo sea suficiente para todas las víctimas); otras cinco entidades tenían comisión, pero no fondo, lo cual las hace inoperantes, y 13 más no contaban con ninguno de los dos.²⁵

²⁵ CEAV, Solicitud de acceso a la información. Folio 0063300075219. Fecha: 17 de septiembre de 2019. A pesar de que en marzo de 2021 se envió de nueva cuenta la solicitud con el fin de corroborar la actualización de estos datos, la CEAV contestó que se ve impedida para proporcionar la información. Ante dicha respuesta se interpuso recurso de revisión, que a la fecha de cierre de este documento continúa en trámite.



A lo anterior debe añadirse el contexto de escasez material en el que las comisiones de víctimas trabajan, como la falta de personal suficiente para atender y asesorar a las víctimas. En algunos casos de entidades que no cuentan con comisión local y donde por ende la secretaría de Gobierno local es la encargada de gestionar el acceso a las víctimas a la reparación integral, no se cuenta con bases de datos para la asignación de números de víctimas estatales, requisito indispensable dentro de los trámites para que la persona pueda acceder a los recursos locales y sea compensada. Este es el caso de Oaxaca, por ejemplo.

Frente a este panorama, la cantidad de casos que deben ser atraídos por la CEAV aumenta, alargando el tiempo para la elaboración de un dictamen de reparación integral. De igual manera, en la medida en la que la cantidad de víctimas cuya atención queda a cargo de CEAV es mayor, se ve afectado directamente el Registro Federal de Víctimas²⁶ (Refevi-Renavi), elemento esencial para acceder a los recursos del Fondo de ayuda, asistencia y reparación integral.

Otra de las dificultades para garantizar a las víctimas el ejercicio de sus derechos consiste en que no ha sido posible lograr que las instituciones que conforman el SNAV se comprometan en la práctica con la implementación de la totalidad de los objetivos de la Ley, “descargando equivocadamente la mayor parte de la responsabilidad de su implementación en la CEAV”.²⁷ Por ejemplo, dependencias como la SS y la SEP siguen sin contar con partidas presupuestales para la atención a víctimas.²⁸

²⁶ Esto se realiza mediante la presentación de un escrito libre que contenga una propuesta de reparación (131, 144 LGV, 78, Reglamento LGV) ante el Comité Interdisciplinario Evaluador (CIE) de la CEAV, que se encargará de emitir el dictamen correspondiente (84-87 Reglamento LGV).

²⁷ Acuerdo por el que se da a conocer el Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020-2024.


²⁸ *Ibid.*

Como consecuencia de la falta de otorgamiento de medidas de reparación a las víctimas que lo han solicitado, la CEAJ ha enfrentado múltiples juicios de amparo que a la fecha no están cumplidos: se tiene registro de 453 hasta el 2 de junio de 2020, de acuerdo a información de la propia Comisión.²⁹

Por otro lado, en aquellos casos en los que los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) emiten recomendaciones, el acceso de las víctimas a las medidas de reparación también se ve obstaculizado debido a la falta de mecanismos tanto jurídicos como administrativos que obliguen a las autoridades responsables a cumplirlas, tanto a nivel federal como local. Se ha identificado que en el caso de los OPDH esto se ve incrementado por la falta de mecanismos efectivos de seguimiento que los llevan a dar por cumplidas las medidas sin un análisis exhaustivo de las pruebas que las autoridades proporcionan.

Es necesario recalcar que los OPDH, por lo general, no consultan con las víctimas al momento de determinar medidas de reparación dentro de sus instrumentos recomendatorios, sino que las determinan unilateralmente sin una metodología transparente o pública. La CMDPDH ha documentado casos en los cuales la CNDH se pronuncia sobre medidas de reparación que a la par son rechazadas por las víctimas, por considerarlas revictimizantes o por no cumplir con sus expectativas de reparación. En otros casos, también se han detectado omisiones importantes, al pronunciarse solo por algunas dimensiones de reparación, pero evitando hacerlo en relación con otras.


²⁹ Boletín número 022 que publicó el 02 de junio de 2020, en relación al Decreto de Austeridad emitido por la Presidencia de la República y publicado el 23 de abril en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020.



Por ejemplo, en la experiencia de GIRE ha sido frecuente observar que en el ámbito de las garantías de no repetición, como las capacitaciones en materia de derechos humanos a personal de salud, se considera cumplida con la sola exhibición de un documento con la lista de asistencia del personal, pero no se asegura que dichas capacitaciones impacten en la calidad de los servicios de salud. Otro tipo de medidas, como las consistentes en la modificación o construcción de infraestructura, se suelen dar por cumplidas aun ante la falta de evidencia gráfica de la ejecución y terminación de la obra. En relación con medidas como las de rehabilitación, la sola presentación de un oficio por parte de la autoridad de salud en donde se afirme que se le proporcionó dicha atención a la víctima es suficiente para tener por cumplido el otorgamiento de la atención médica.

También ha de señalarse que los procesos que se llevan ante los OPDH y la CEAV son separados. No existe disposición alguna que obligue a esta última a implementar las medidas de reparación en el alcance de lo recomendado por los primeros.³⁰ De esta manera, la emisión de una recomendación por parte de uno de estos organismos solo resulta relevante a efecto de contar con la calidad de víctima y acceder al fondo de reparación, siempre y cuando las instituciones señaladas en la recomendación hayan aceptado los hechos investigados y determinados por los OPDH.

³⁰ En la Recomendación 8VG/2017 emitida por la CNDH en relación a la masacre de Cadereyta, Nuevo León, ocurrida en mayo del 2012, la Comisión vinculó directamente a la CEAV en el cumplimiento del punto recomendatorio relacionado con la reparación del daño en el caso; sin embargo, ni la Fiscalía General de la República (FGR) —autoridad responsable— ni la CEAV emprendieron acciones para dichos efectos. Esto obligó a las víctimas hondureñas y sus representantes (la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho [FJEDD]) a generar un proceso de evaluación del daño y peritaje independiente, y presentarlo ante la CEAV para los efectos correspondientes. A cerca de 10 años de haber ocurrido los hechos, las víctimas no han recibido medidas ni de asistencia ni de reparación.



Asimismo, aunque se ha identificado que cuando el reconocimiento de la calidad de víctima proviene de una autoridad jurisdiccional se facilita la exigencia de cumplimiento de las obligaciones de reparación por parte de las autoridades, ello no garantiza que estas verifiquen la completa ejecución de las medidas de reparación ordenadas, lo cual obliga a promover un juicio de amparo frente a las omisiones de los procedimientos administrativos o judiciales para garantizar la reparación integral. Lo cierto es que en algunos casos las víctimas ya no están dispuestas a iniciar un nuevo proceso de desgaste y revictimización para tratar de buscar en una instancia judicial la sentencia que obligue a las autoridades a reparar, ya que puede durar años, y más cuando las víctimas no cuentan con representación legal.

Todo lo anterior hace necesario diversificar las estrategias para negociar con las autoridades el cumplimiento de todas las medidas, desde solicitar reuniones para buscar acelerar el cumplimiento hasta emprender otro tipo de acciones como la presión mediática.

2.3 LA REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS: UNA OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO

Ante una violación de derechos humanos, además del derecho a la verdad y la justicia, se origina para la víctima el derecho a ser reparada integralmente; y para el Estado, la obligación de garantizarlo.³¹

La obligación del Estado de reparar las violaciones a derechos humanos está prevista en el artículo 1.º constitucional, el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 7 —inciso g— de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

De acuerdo a lo previsto en los estándares internacionales, la reparación integral busca ir más allá de la violación concreta de derechos padecida por la víctima, tratando de incidir en la transformación de las condiciones que permitieron que se produjera dicha violación.³² Por tal motivo, el conjunto de modalidades de reparación no se agota en la mera restitución o en una indemnización por los daños causados, sino en otras que permitan evitar la repetición de los hechos.

³¹ Serrano, Sandra y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO, México, 2013, p. 94.

³² *Ibid.*, pp. 93-94.


El régimen interamericano de derechos humanos ha ampliado la noción de compensación, al incluir en su contenido normativo los derechos a obtener una compensación por daño material, daño emergente, lucro cesante, daño patrimonial al núcleo familiar, daño inmaterial, daño físico y daño al proyecto de vida. Particularmente, la Corte IDH ha ampliado el concepto de reparación integral, incluyendo la obligación de los Estados responsables de adoptar medidas de satisfacción para reestablecer la dignidad de la víctima o garantías de no repetición, con el fin de buscar modificar las estructuras que permiten o facilitan la comisión de violaciones a los derechos humanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³³ y algunas constituciones locales³⁴ establecen que todas las autoridades, dentro del ámbito de sus competencias, tienen la obligación de reparar violaciones a derechos humanos. Por su parte, la SCJN ha establecido que el derecho a la reparación integral ha atravesado por un desarrollo constitucional complejo, de tal forma que su conceptualización actual se estableció en abril de 2010, cuando se tomaron como base los principios y directrices básicos relativos a reparaciones de Naciones Unidas.³⁵

³³ Véase el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁴ Véase, por ejemplo, el artículo 4º de la Constitución Política de la Ciudad de México.

³⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 2018805, aislada, materias(s): constitucional, décima época, instancia: Primera Sala, fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 61, diciembre de 2018, tomo I, tesis: 1a. CCCXXXVII/2018 (10a.), p. 400.



La LGV establece que las autoridades de los tres ámbitos de gobierno tienen la obligación de reparar. Además, desarrolla el contenido normativo y el ámbito de protección del derecho a la reparación integral al establecer que este derecho está constituido por las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. La LGV establece también que la reparación deberá ser oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva.³⁶

El marco normativo y jurisprudencial que se ha desarrollado en torno al derecho a la reparación integral se alinea estrechamente con los criterios interamericanos y universales que han sido desarrollados en las últimas décadas por los órganos que dan vida a los distintos tratados de derechos humanos;³⁷ sin embargo, como se verá más adelante, la implementación en el país ha sido fragmentada, limitada, deficiente y tardía.

³⁶ Véase los artículos 1, 13, 30 y 31 de la LGV.

³⁷ Véase De Greiff, Pablo, “Justicia y reparaciones”, en Centro Internacional para la Justicia Transicional, Comisión de Amnistía, Ministerio de Justicia, *Justicia Transicional: manual para América Latina*, Brasilia, Comisión de Amnistía, Ministerio de Justicia; Nueva York, Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011.

2.3.1 MEDIDAS DE REPARACIÓN

A. Compensación

Está orientada a reparar tanto los daños materiales como los inmateriales; ambos se traducen en una retribución monetaria.

A.1 Daños materiales

Pueden ser emergentes y de lucro cesante. Los daños **emergentes** comprenden los gastos directos e inmediatos que han debido hacer las víctimas con ocasión de la violación de derechos humanos.

El **lucro cesante** se refiere a la indemnización que debe proporcionarse en relación con el ingreso que la víctima dejó de percibir como consecuencia de la violación de derechos humanos.

Esta situación puede ser muy clara en los casos de muerte materna en los que el fallecimiento de la víctima trae aparejada para la familia la pérdida de ese ingreso económico o en los casos de violencia obstétrica en los que la víctima haya quedado incapacitada para desempeñar su trabajo de manera temporal o permanente.

ARTÍCULO 64. LGV

La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:

- I La reparación del daño sufrido en la integridad física de la víctima;
- II [...]
- III El resarcimiento de los perjuicios ocasionados o lucro cesante, incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;
- IV La pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales;
- V Los daños patrimoniales generados como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos;
- VI El pago de los gastos y costas judiciales del Asesor Jurídico cuando éste sea privado;
- VII El pago de los tratamientos médicos o terapéuticos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima, y
- VIII Los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.

ARTÍCULO 64. LGV

La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:

A.2 Daños inmateriales

De acuerdo con la Corte IDH, “el daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”.³⁸

Parte del daño inmaterial es el daño moral, que está relacionado con todas aquellas afectaciones directas a la psique y el ánimo de las personas. La SCJN se ha manifestado en lo referente a las personas afectadas por las violaciones a derechos humanos y acreedoras al daño moral, por ejemplo, en los casos de muerte materna, la familia más próxima de la mujer fallecida, como su pareja e hijos. Los casos en que se niega a las mujeres el acceso a la interrupción del embarazo bajo alguna de las causales previstas por la ley pueden ocasionar profundos estados de angustia que deben ser reparados bajo la categoría del daño moral.

[...]



La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiéndose por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria;

³⁸ Corte IDH, en Calderón Gamboa, Jorge. *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*. 2013, pág. 161.

ARTÍCULO 62. LGV

Las medidas de rehabilitación incluyen, entre otras y según proceda, las siguientes:

B. Medidas de rehabilitación

La rehabilitación consiste en la obligación del Estado de brindar atención adecuada a los padecimientos físicos y psicológicos generados en las víctimas debido a la violación de derechos humanos. Incluye atención médica, psicológica, tanatológica, legal y social. En los casos de violencia obstétrica, esto puede incluir que el Estado garantice las consultas y exámenes médicos, cirugías y medicamentos que sean necesarios para que la persona recupere su salud; en los casos de muerte materna, la atención de las secuelas emocionales y mentales que conlleva la muerte de una mujer en su entorno familiar.

- I Atención médica, psicológica y psiquiátrica especializadas;
- II Servicios y asesoría jurídicos tendientes a facilitar el ejercicio de los derechos de las víctimas y a garantizar su disfrute pleno y tranquilo;
- III Servicios sociales orientados a garantizar el pleno restablecimiento de los derechos de la víctima en su condición de persona y ciudadana;
- IV Programas de educación orientados a la capacitación y formación de las víctimas con el fin de garantizar su plena reintegración a la sociedad y la realización de su proyecto de vida;
- V Programas de capacitación laboral orientados a lograr la plena reintegración de la víctima a la sociedad y la realización de su proyecto de vida, y
- VI Todas aquellas medidas tendientes a reintegrar a la víctima a la sociedad, incluido su grupo, o comunidad.

C. Medidas de satisfacción

Las medidas de satisfacción son formas no materiales de reparación que están vinculadas al restablecimiento del honor de las víctimas, la justicia y la memoria. Implican la disculpa de parte del Estado y el reconocimiento de la posición de las víctimas respecto a las violaciones perpetradas. La determinación de las medidas de satisfacción debe partir de las necesidades y deseos que las víctimas expresen. Un ejemplo de estas medidas es dar difusión a recomendaciones que emitan los OPDH o los actos de disculpa.

ARTÍCULO 73. LGV

Las medidas de satisfacción comprenden, entre otras y según corresponda:

- I La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o para impedir que se produzcan nuevos delitos o nuevas violaciones de derechos humanos;
- II La búsqueda de las personas desaparecidas y de los cuerpos u osamentas de las personas asesinadas, así como la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;
- III Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;
- IV Una disculpa pública de parte del Estado, los autores y otras personas involucradas en el hecho punible o en la violación de los derechos, que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;
- V La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos, y
- VI La realización de actos que conmemoren el honor, la dignidad y la humanidad de las víctimas, tanto vivas como muertas.

D. Medidas de no repetición

Las medidas de no repetición están orientadas a abordar las causas que dieron origen a las violaciones de derechos humanos con el propósito de modificarlas y evitar que vuelvan a acontecer. En esta línea, dichas medidas pueden consistir en reformas legislativas e institucionales, medidas para mejorar el funcionamiento de servicios públicos como los de salud, por ejemplo, fortalecer el primer nivel de atención, contar con más y mejores recursos técnicos y humanos, así como mecanismos que garanticen la rendición de cuentas.

Se ha detectado que con frecuencia las medidas de no repetición son las que más tardan en ejecutarse debido a cuestiones presupuestales que permitan, por ejemplo, mejorar las condiciones de infraestructura, la contratación de personal especializado, la ampliación de áreas de atención médica, entre otras.

ARTÍCULO 74. LGV

Las medidas de no repetición consistirán en las siguientes:

- I El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles de las fuerzas armadas y de seguridad;
- II La garantía de que todos los procedimientos penales y administrativos se ajusten a las normas nacionales e internacionales relativas a la competencia, independencia e imparcialidad de las autoridades judiciales y a las garantías del debido proceso;
- III El fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial;
- IV La limitación en la participación en el gobierno y en las instituciones políticas de los dirigentes políticos que hayan planeado, instigado, ordenado o cometido graves violaciones de los derechos humanos;
- V La exclusión en la participación en el gobierno o en las fuerzas de seguridad de los militares, agentes de inteligencia y otro personal de seguridad declarados responsables de planear, instigar, ordenar o cometer graves violaciones de los derechos humanos;
- VI La protección de los profesionales del derecho, la salud y la información;
- VII La protección de los defensores de los derechos humanos;
- VIII La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;
- IX La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular los definidos en normas internacionales de derechos humanos y de protección a los derechos humanos, por los funcionarios públicos incluido el personal de las fuerzas armadas y de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos y sociales, además del personal de empresas comerciales;
- X La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver por medios pacíficos los conflictos sociales, y
- XI La revisión y reforma de las leyes, normas u ordenamientos legales que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las permitan.

ARTÍCULO 75. LGV

Se entienden como medidas que buscan garantizar la no repetición de los delitos ni de las violaciones a derechos humanos, las siguientes:

- I Supervisión de la autoridad;
- II Prohibición de ir a un lugar determinado u obligación de residir en él, en caso de existir peligro inminente para la víctima;
- III Caución de no ofender;
- IV La asistencia a cursos de capacitación sobre derechos humanos, y
- V La asistencia a tratamiento de deshabitación o desintoxicación dictada por un juez y sólo en caso de que la adicción hubiera sido la causa de la comisión del delito o hecho victimizante.

03

DERECHOS REPRODUCTIVOS Y ACCESO A LA REPARACIÓN: EXPERIENCIA DE GIRE

En su trabajo por la justicia reproductiva, GIRE acompaña a mujeres y a sus familias en el acceso a la justicia en casos relacionados con derechos reproductivos, incluyendo negación de acceso a servicios de aborto, casos de violencia obstétrica y muerte materna o situaciones que impidan la conciliación de la vida laboral y reproductiva, entre otros.

El acompañamiento de GIRE incluye también el seguimiento para el acceso a una reparación integral considerando que esta constituye el último componente del derecho de toda persona a acceder a la justicia.

GIRE decidió emprender esta estrategia desde 2016 con el objeto de impulsar acciones ya no solo ante autoridades federales y locales responsables de violaciones a derechos reproductivos y de su reparación, sino ahora también ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y comisiones locales de atención a víctimas con la finalidad de que la autoridad encargada de atención a las víctimas de violaciones a derechos humanos y víctimas del delito pueda sentar bases y criterios apegados a estándares de derechos humanos para que todas las autoridades responsables cumplan con su obligación de reparar integralmente.

Según datos recabados por GIRE por medio de solicitudes de acceso a la información, hasta el 31 de diciembre de 2020, se tienen contabilizados 24 casos o expedientes abiertos en la CEAV relacionados con derechos reproductivos, mientras que en el Registro Nacional de Víctimas (Renavi) se tienen 88 registros asociados con violaciones a derechos sexuales³⁹ y reproductivos.⁴⁰

Al 31 de marzo de 2021, GIRE acompaña 34 procedimientos de reparación integral.

18 A NIVEL FEDERAL


- 14 RECOMENDACIONES DE LA CNDH
- 3 CONCILIACIONES DE LA CNDH
- 1 AMPARO

16 A NIVEL LOCAL

- 9 RECOMENDACIONES DE DIVERSAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS
- 6 AMPAROS
- 1 SOLUCIÓN AMISTOSA (CIDH)

³⁹ A pesar de que la pregunta dirigida a la CEAV aludía únicamente a derechos reproductivos, la información recibida engloba casos de derechos sexuales.

⁴⁰ CEAV, Solicitud de Acceso a la Información. Folio: 0063300007721.

A large green decorative shape on the left side of the page, consisting of a rounded rectangle with a diagonal cutout at the bottom left corner.

La ejecución de las medidas de reparación debe ser implementada por las diversas instituciones que hayan tenido responsabilidad en las violaciones de derechos humanos perpetradas. De esta manera, habrá ocasiones en que alguna institución estará obligada a disculparse por los hechos, mientras que sobre otras recaerá la obligación de investigar, y otras tendrán la responsabilidad de modificar las normas que permitieron dicha violación.

En la práctica, para que una víctima pueda obtener un dictamen de reparación integral y asegurar su cumplimiento, debe transitar un proceso largo que a menudo es obstruido por la respuesta tardía de las autoridades para realizar acciones concretas como la provisión de servicios de rehabilitación física o emocional hasta su pleno restablecimiento, recibir una justa compensación o iniciar el procedimiento de investigación y sanción a los funcionarios involucrados. Al estar involucradas diversas autoridades, el avance de la implementación de las medidas depende en buena medida del tiempo, la voluntad política y la capacidad de respuesta de cada una.

Los siguientes son algunos de los casos que GIRE ha acompañado para el acceso a la reparación integral.

MARIMAR

Marimar⁴¹ tenía 17 años en 2015 cuando quedó embarazada producto de una violación sexual. En compañía de sus padres, acudió al Hospital General de Cuernavaca “Dr. José G. Parres”. En la valoración médica que le realizaron en el hospital le informaron que el producto presentaba una malformación congénita, lo que implicaba un alto riesgo en el embarazo. Marimar solicitó una interrupción del embarazo. A efecto de dar trámite a su solicitud, el Hospital convocó al Comité de Bioética para determinar lo procedente.

A Marimar y sus padres les notificaron de la resolución del Comité diciendo que “después de un análisis del expediente clínico integrado conforme a la Norma Oficial Mexicana, se concluye que se trata de una paciente con un embarazo normo evolutivo, que si bien es portadora de una malformación congénita, no pone en riesgo la vida de la madre. No contamos con sustento ni orden legal para la terminación del mismo”.

Marimar y sus padres, acompañados por GIRE, presentaron una demanda de amparo indirecto para impugnar la resolución del Comité de Bioética, en la que se solicitó al juez federal que se constataran las violaciones a derechos humanos que derivaban de la negación del servicio, se emitiera un nuevo acto y se ordenara la reparación.

La violación a los derechos humanos de Marimar es evidente, pues el aborto no solo procedía como consecuencia directa de la violación sexual, sino también porque el artículo 119, fracción IV, del Código Penal del Estado de Morelos prevé como causal absolutoria del delito de aborto que el producto presente alguna alteración congénita, en cuyo caso basta que la mujer embarazada otorgue su consentimiento para que se le practique la interrupción del embarazo.

En este caso, los médicos tratantes diagnosticaron que el producto presentaba una alteración congénita grave, además de que, de acuerdo a las constancias médicas, se trataba de un embarazo

⁴¹ El nombre ha sido cambiado por respeto a su privacidad.

de alto riesgo, otra causal contemplada en la legislación local. Dado que el resultado de la demanda no fue satisfactorio, se interpuso un recurso de revisión que fue turnado a la SCJN.

En sesión del 4 de abril de 2018 por decisión unánime de los Ministros integrantes de la Segunda Sala de la Suprema Corte se resolvió otorgar el amparo a Marimar. Con esta sentencia se reconoce a Marimar y a sus padres la calidad de víctimas de violaciones a derechos humanos y se ordena a la Comisión Ejecutiva de Atención y Reparación a Víctimas del estado de Morelos (CEARV) que individualice la reparación de acuerdo con las necesidades específicas del caso.

GIRE elaboró la propuesta de reparación basada en todas las medidas que debe contener una reparación integral. La propuesta fue dictaminada de manera favorable por la CEARV y a la fecha se encuentra en proceso de cumplimiento.

El caso de Marimar es el primero en que la SCJN se pronuncia sobre la negación de servicios de aborto por violación en un caso específico, lo que sienta un precedente importante para el acceso al aborto en México. La Corte afirmó que “las autoridades sanitarias a quienes acuden mujeres que han sido víctimas de una violación sexual y están embarazadas, producto de dicho acto, deben atender de manera eficiente e inmediata la solicitud, a fin de no permitir que las consecuencias físicas, psicológicas, etc., derivadas de la agresión sexual se sigan desplegando en el tiempo, lo que conlleva no solo a prestar la atención y observación médica necesarias, sino a la materialización de tal interrupción legal del embarazo”.

Agregó que las autoridades no pueden implementar mecanismos ni políticas internas que impidan que se materialicen los derechos de las mujeres que han sido víctimas de una violación sexual y cuyo deseo es interrumpir el embarazo producto de dicho acto delictivo.⁴²

⁴² SCJN, Segunda Sala, “Amparo en revisión 601/2017. Quejosa y recurrente: *****. Ministro José Fernando Franco González Salas” del 4 de abril de 2018. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-02/AR-601-2017.pdf [consulta: 24 de octubre de 2018].

1) MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

Daños materiales

Como parte de los daños emergentes, se solicitó el reembolso de los gastos médicos del procedimiento de aborto, los traslados, hospedaje, alimentación y gastos de tratamiento psicológico, los cuales fueron otorgados de manera satisfactoria.

Daños inmateriales

Como parte del daño moral, GIRE y Marimar propusieron tomar como base para la cuantificación la sentencia Gómez Murillo vs. Costa Rica de la Corte IDH, criterio que fue retomado por la CEAV en el plan individual de reparación, otorgando el monto solicitado y actualizado de acuerdo al tipo de cambio al momento de la negativa del servicio y la inflación a la fecha de la elaboración del plan.

GIRE considera que se cumplió satisfactoriamente con esta medida. Es positivo que la Comisión haya considerado en todo momento la propuesta de Marimar y sus padres para la emisión del dictamen, tanto en lo relativo a las cantidades solicitadas como en los estándares empleados para su cuantificación (los contenidos en la sentencia de Gómez Murillo vs. Costa Rica).

2) MEDIDAS DE REHABILITACIÓN

Salud

En el plan de reparación, la CEARV dejó establecido que “[...] esta Comisión Ejecutiva Estatal considera otorgarle medidas de salud en el momento que la víctima lo requiera, buscando opciones que no le revictimicen”, es decir, se ofrecieron servicios en un centro de salud distinto al que se cometieron las violaciones a derechos humanos, sin embargo, debido al largo tiempo transcurrido, Marimar no deseó recibirlos.

Educación

Se solicitó poner a disposición de Marimar los apoyos económicos y programas educativos para iniciar su educación secundaria y la continuidad de dicho apoyo hasta el término de su educación superior, considerando apoyos en especie y becas al inicio de cada periodo escolar. La CEARV otorgó las medidas solicitadas.

Capacitación laboral

Se solicitó poner a disposición de Marimar los apoyos económicos para acceder a programas de capacitación laboral orientados a lograr su reintegración en la sociedad y a la realización de su proyecto de vida. En respuesta, la CEARV determinó canalizarla para que a través del Servicio Nacional de Empleo de Morelos se gestionara su ingreso a la bolsa laboral o participara en programas de capacitación laboral que le brinden herramientas para la obtención de una fuente de ingresos económicos.

Apoyo económico para el desarrollo de proyectos productivos

Se solicitó una cantidad monetaria tomando como ejemplo el pago por concepto de desarrollo de proyectos productivos que el Estado mexicano realizó años atrás en el acuerdo de solución amistosa del caso de Paulina,⁴³ en virtud de que la Corte IDH encontró responsable al Estado por haber negado los servicios de la interrupción legal del embarazo por violación. En respuesta, la CEARV se pronunció por otorgarle el monto solicitado en la propuesta “[...] como una medida que contribuye a alcanzar el desarrollo óptimo en su realización personal y laboral. Esta cantidad se sumará al monto determinado para la medida de Compensación”.

Medidas económicas y de desarrollo

Se solicitó a la CEARV que de manera permanente requiera a las instituciones federales, estatales y municipales que le informen de las convocatorias a programas, procedimientos y requisitos a cumplir en caso de que Marimar esté interesada en participar. Finalmente, se solicitó en agosto de 2018 un informe de cumplimiento a la CEARV; posteriormente, se llevaron a cabo reuniones entre el personal de GIRE y la Comisión para la firma de convenio de no repetición y la entrega de la disculpa por escrito (en enero y en junio de 2019, respectivamente).

⁴³ Véase GIRE, *Paulina, justicia por la vía internacional*. Disponible en: https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2016/07/PaulinaJusticia_TD6.pdf.

A partir de la experiencia de GIRE en los casos acompañados, se ha detectado que en ocasiones ha habido una falta de voluntad de parte de las autoridades responsables para el reconocimiento de los hechos violatorios, a pesar del reconocimiento de estos por parte de la autoridad jurisdiccional y/u organismos públicos de derechos humanos, como es el caso de Marimar. Además, en este mismo caso, las autoridades pasaron por alto el principio de participación conjunta de acuerdo al cual las víctimas tienen derecho a colaborar en todos los procesos de reparación, lo cual es especialmente delicado en el caso de las medidas de satisfacción.

3) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Se solicitó una disculpa por escrito por parte del director del Hospital General de Cuernavaca, del jefe del Servicio de Ginecología y Obstetricia, así como de los integrantes del Consejo de Bioética del Hospital, en la cual se reconocieran los hechos y la responsabilidad de las autoridades por las violaciones a derechos humanos cometidas. Se solicitó que, al tratarse de una medida muy sensible, Marimar tuviera participación en el proceso de elaboración de estas disculpas (en consonancia con la LGV y los estándares más altos en la materia). También se solicitó que se llevaran a cabo las investigaciones procedentes y en dado caso, la aplicación de sanciones judiciales o administrativas correspondientes.

Los Servicios de Salud de Morelos se mostraron reticentes a aceptar los términos de la disculpa propuesta por Marimar, es decir, no se respetó el principio de participación conjunta. Después de un mes de comunicación sobre los términos de la disculpa, la autoridad cedió.

Acerca de la petición relativa a que se efectuaran las investigaciones procedentes, se respondió lo siguiente: “[...] esta Comisión solicitará a las autoridades de los Servicios de Salud Morelos, informe si las personas mencionadas en párrafos anteriores, se encuentran activos en dicha dependencia o en alguna otra y en caso de que así sea, solicitará el cumplimiento de dicha medida”.

4) MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

Se solicitó la firma de un convenio de participación con GIRE para que en colaboración con las autoridades competentes se establecieran acciones concretas, así como indicadores de cumplimiento por parte de las autoridades responsables en Morelos de la atención de niñas y mujeres víctimas de agresiones sexuales para el acceso a información y servicios de salud relativos al aborto, con fundamento en la NOM 046. Entre las actividades comprometidas se incluyeron la capacitación al personal, la divulgación de las obligaciones contenidas en la LGV y en la NOM 046, así como asegurar que existan procesos de quejas en los casos de negativa a prestar el servicio de interrupción legal del embarazo (ILE) en caso de violación sexual.

Aunque debe señalarse la disposición de las autoridades para la firma del convenio, la mera presentación de las constancias de su parte para acreditar el cumplimiento de las medidas acordadas es insuficiente para garantizar que los hechos que originaron las violaciones a los derechos de Marimar no vuelvan a acontecer.

NADIA

En 2015, Nadia⁴⁴ fue víctima de violación por parte de su tío, mientras se dirigían a una fiesta de su pueblo. Ella no contó a nadie lo sucedido hasta que enfermó y comenzó a tener ideas suicidas. Ante esta situación, su familia la llevó a los servicios de salud, en donde le realizaron una ecografía y se descubrió que estaba embarazada.

Nadia decidió interrumpir su embarazo. La Secretaría de Salud le negó la realización del procedimiento de aborto pese a que, con la entrada en vigor de la LGV en 2013, se eliminaron del marco legal los requisitos para las víctimas de violación sexual de presentar denuncia u obtener autorización de parte del Ministerio Público para acceder al aborto. Acompañada por GIRE, Nadia tuvo que viajar a la Ciudad de México para realizarse el procedimiento.

En lo relativo a las acciones legales frente a la negativa del acceso al aborto, Nadia y sus padres promovieron, con el acompañamiento de GIRE, un juicio de amparo que conoció el Juzgado Segundo de Distrito del Estado de Jalisco. Este dictó sentencia en la que en una parte decretó el sobreseimiento en el juicio y en el resto concedió el amparo solicitado, por lo cual se interpuso un recurso de revisión ante el Tercer Tribunal Colegiado del Tercer Circuito, que resolvió y acreditó los actos violatorios de derechos humanos en contra de Nadia y sus padres.

De igual forma, el Tribunal determinó la reparación integral para Nadia como víctima directa y a sus padres como víctimas indirectas. Sin embargo, debido a la tardanza de las autoridades locales encargadas de la reparación integral, la CEAV ejerció la facultad de atracción prevista en los artículos 88, fracción XXXVI, y 88 BIS de la LGV, de modo que en abril de 2019 el CIE de la CEAV elaboró el proyecto de dictamen, mediante el cual determinó procedente la compensación subsidiaria y también emitió la opinión técnica respecto del plan de reparación integral para que las autoridades locales lo consideraran al momento de cumplir con las otras medidas de la reparación.

⁴⁴ El nombre ha sido cambiado por respeto a su privacidad.

1) MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

Daños materiales

De manera similar al caso de Marimar, en lo relativo a los daños emergentes también se solicitó el reembolso de los gastos médicos del procedimiento de aborto, los traslados, hospedaje, alimentación y gastos de tratamiento psicológico, los cuales fueron otorgados de manera satisfactoria.

Daños inmateriales

También se propuso tomar como base para la cuantificación del daño moral los criterios establecidos en la sentencia Gómez Murillo vs. Costa Rica, tanto para Nadia como para su madre y padre en calidad de víctimas indirectas. El criterio fue retomado, otorgándose el monto solicitado. GIRE considera positivo que la Comisión haya considerado en todo momento la propuesta de Nadia y sus padres para la emisión del dictamen, así como la argumentación y estándares para cuantificarlo.

2) MEDIDAS DE REHABILITACIÓN

Salud

Se solicitó la prestación de servicios de atención psicológica; la CEAV aceptó su otorgamiento.

Educación

Se solicitó el otorgamiento de apoyos económicos y educativos para que Nadia pudiera estudiar la licenciatura en Enfermería. La CEAV determinó que se realizarían las gestiones ante la Universidad de Guadalajara, así como con la instancia local responsable de otorgar becas escolares, o bien ante la Secretaría de Educación Pública, para el otorgamiento de becas de estudios, de conformidad con las bases para el otorgamiento de becas a víctimas del delito y violaciones a derechos humanos.

También se solicitó el pago de una cantidad monetaria tomando como consideración el pago por concepto de desarrollo de proyectos productivos que el Estado mexicano realizó en el acuerdo de solución amistosa del caso de Paulina, así como el otorgamiento de apoyos para el acceso a programas de capacitación laboral.

La primera petición fue ignorada por la Comisión, al no haber hecho alusión en sentido negativo o afirmativo a la misma. Al respecto de la segunda, se sugirió realizar las gestiones necesarias ante la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Jalisco para que Nadia “[...] tenga orientación y acceso al programa de capacitación laboral que le permita su inserción en su vida laboral y económica”.

3) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Se solicitó una disculpa por escrito por parte de las personas titulares de la Secretaría de Salud del Estado de Jalisco y la Dirección de Asuntos Jurídicos de los Servicios de Salud del Estado de Jalisco en la cual se reconocieran los hechos y la aceptación de la responsabilidad de las autoridades por las violaciones a derechos humanos. Al tratarse de una medida muy sensible, se solicitó que Nadia participara en el proceso de elaboración de la disculpa.

También se solicitó que se llevaran a cabo las investigaciones procedentes y, en dado caso, la aplicación de sanciones judiciales y/o administrativas correspondientes.

En un principio se determinó que la disculpa, en vez de escrita, se llevaría a cabo mediante ceremonia privada. Sin embargo, Nadia presentó posteriormente un escrito en el que informó que no era de su interés continuar dando seguimiento al cumplimiento de las medidas de satisfacción.

4) MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

Al igual que en el caso de Marimar, en el de Nadia se actualizó idéntica situación con respecto a estas medidas, es decir, se solicitó la firma de un convenio de participación con GIRE para que en colaboración con las autoridades competentes se establecieran acciones concretas, así como indicadores de cumplimiento por parte de las autoridades responsables. Entre las actividades comprometidas se incluyeron la capacitación al personal, la divulgación de las obligaciones contenidas en la LGV y en la NOM 046, así como asegurar que existan procesos de quejas en los casos de negativa a prestar el servicio de ile en caso de violación sexual.

Aunque debe señalarse la disposición de las autoridades para la firma del convenio, la mera presentación de las constancias de su parte para acreditar el cumplimiento de las medidas acordadas es insuficiente para garantizar que los hechos que originaron las violaciones a los derechos de Nadia no vuelvan a acontecer.

Posteriormente, mediante escrito, Nadia dejó establecido que no era de su interés continuar dando seguimiento al cumplimiento de estas medidas.

CELIA Y MATÍAS



En 2013 Celia⁴⁵ acudió a la clínica San Felipe Ecatepec de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, para atender su embarazo de término de 41.2 semanas. Pese a que tenía la presión alta y múltiples malestares nadie la atendió, hasta que presentó un episodio convulsivo y le practicaron una cesárea. Cuando despertó su esposo Matías le informó que su hijo estaba delicado y ocho horas más tarde les informaron que había fallecido, sin explicarles las causas. Posteriormente les dijeron que la muerte se debió a que el recién nacido ingirió líquido amniótico.

Por esos hechos, Celia presentó una queja ante la Conamed y una denuncia ante el Ministerio Público. Con el acompañamiento de GIRE, presentó una queja ante la CNDH y una queja administrativa en el IMSS.

La CNDH acreditó violaciones a los derechos humanos de Celia, Matías y su hijo; el 10 de noviembre de 2017 dirigió la Recomendación 56/2017⁴⁶ al Director General del IMSS. Derivado de ésta, la CEAV emitió un dictamen de reparación integral a favor de Celia y Matías, tomando en cuenta tanto sus peticiones como las recomendaciones de la CNDH.

Este caso resulta relevante por ser el primero acompañado por GIRE en el que las víctimas obtienen un dictamen de reparación integral emitido por la CEAV derivado de una recomendación de la CNDH en materia de violencia obstétrica y muerte neonatal.

⁴⁵ Los nombres han sido cambiados por respeto a su privacidad.

⁴⁶ CNDH, Recomendación 56/2017, 10 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-562017>.

1) MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

Además del daño emergente, se realizó el cálculo del lucro cesante mediante un mecanismo alternativo de cuantificación elaborado por GIRE en colaboración con Celia y Matías conforme al principio de buena fe contenido en la LGV, y del daño moral con base en las sentencias de la Corte IDH de los casos Albán Cornejo vs. Ecuador y Artavia Murillo vs. Costa Rica.

En el dictamen, la CEAV tomó en cuenta estas peticiones determinando un monto similar al solicitado. En noviembre de 2019 se dio cumplimiento a esta medida.

2) MEDIDAS DE REHABILITACIÓN

Se solicitó atención psicológica y tanatológica especializada para Celia y Matías, así como evaluaciones y atención médica para Celia, derivada de la preeclampsia, los cuidados de su presión arterial y la necesidad de realizarse chequeos periódicos. Dicha atención debe brindarse en centros de salud diversos a aquél donde ocurrieron las violaciones a sus derechos humanos, e incluir medicamentos y material de curación en caso de necesitarse.

La CEAV determinó la procedencia de estas medidas y GIRE está dando seguimiento al cumplimiento de las mismas.


3) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Se solicitó la realización de una disculpa por escrito tanto por parte del Director de la clínica San Felipe Ecatepec de San Cristóbal de las Casas, en Chiapas, como a nivel federal por parte del titular de la Dirección Jurídica del IMSS. Dicha disculpa debe elaborarse en colaboración con Celia y Matías conforme al principio de participación conjunta contenido en la LGV.

La CEAV determinó la procedencia de esta medida, además de la realización de investigaciones y la determinación de responsabilidades establecidas en la Recomendación 56/2017. La disculpa por escrito continúa en proceso de cumplimiento.


4) MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

Además de las medidas establecidas por la CNDH en la Recomendación 56/2017, se solicitó poner énfasis en garantizar el resguardo de los expedientes clínicos tanto en el área de Archivo Clínico como en el Sistema de Expediente Clínico Electrónico, así como establecer acciones concretas con indicadores de cumplimiento por parte de los responsables del IMSS, entre ellas: programas integrales de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos con perspectiva de género y derechos reproductivos, para el personal médico; acatamiento puntual de la normatividad vigente en materia de atención del parto; garantizar la higiene en las instalaciones médicas; supervisión del personal y vigilancia en las áreas de atención médica, y la creación de un Comité permanente integrado por personas externas al personal de la clínica San Felipe Ecatepec del IMSS encargado de vigilar la atención médica otorgada a mujeres embarazadas en ella.



Particularmente, en casos de violencia obstétrica y de negativa de acceso al aborto después de una violación sexual, se han producido importantes precedentes: la recomendación en el caso de Celia y Matías y la sentencia en el de Marimar son paradigmáticas en ese sentido, pero también los dictámenes emitidos tanto por la CEAV como por la CEARV, que ordenan la reparación integral. Sin embargo, componentes de la reparación integral que en el ámbito de los derechos reproductivos resultan indispensables, como las medidas de no repetición, se quedan aún solamente en el papel. Esto también se ha documentado en el acompañamiento de casos de muerte materna, situaciones cuyo abordaje precisa de manera muy puntual de la implementación de medidas estructurales que eliminen las condiciones para que sigan produciéndose violaciones a derechos humanos en el ámbito de la atención a la salud durante el embarazo, parto y posparto.

A pesar de que precedentes como los aquí descritos han sido significativos, para el éxito de todos ellos fue fundamental que las víctimas obtuvieran asesoría jurídica y acompañamiento por parte de GIRE.



En general, durante el tiempo que GIRE ha acompañado el acceso a la reparación integral ha podido observar diversos factores que dificultan el cumplimiento de las medidas, entre ellas:



La ausencia de mecanismos administrativos que faciliten el cumplimiento de las recomendaciones aceptadas que emiten los organismos públicos autónomos de derechos humanos (OPDH).



En aquellos casos en que autoridades jurisdiccionales como la SCJN o diversos tribunales son quienes determinan la declaratoria de víctima, se agiliza la exigencia de cumplimiento de las medidas de reparación a las autoridades responsables. A pesar de esto, la existencia de obligación judicial no garantiza que las juezas o los jueces verifiquen el cumplimiento de las medidas.



La falta de comisiones locales de víctimas o de fondos estatales para la ayuda, asistencia y reparación integral en varias entidades federativas implica un excedente de casos que debe atraer la CEAV, situación que, sumada a las dificultades que esta atraviesa, implica una demora excesiva para la dictaminación de compensaciones subsidiarias y el establecimiento de las opiniones técnicas del plan de reparación integral.

04

MIGRANTES Y VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA: EXPERIENCIA DE LA FJEDD




La dificultad para acceder a los derechos establecidos en la Ley General de Víctimas (LGV) es aún más compleja en el caso de quienes provienen de otro país.

Uno de los retos importantes para el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) y para la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) es garantizar a las víctimas no mexicanas y que no residen en territorio mexicano su derecho de acceso en igualdad de circunstancias a los derechos establecidos en la LGV, de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación establecidos en su artículo 5.⁴⁷

El trabajo de representación y acompañamiento a personas centroamericanas que ha realizado la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD) desde el año 2011 le ha permitido observar la condición de desigualdad y exclusión prevaleciente respecto a los familiares de personas migrantes víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos en México. Ello, pese a las previsiones de la Ley en el sentido de que la población migrante forma parte de los grupos de población en particular situación de precariedad y vulnerabilidad. Al respecto, el artículo 5 de la LGV, en concordancia con el artículo primero de la Constitución Política federal, establece el enfoque diferencial y especializado como principio:

⁴⁷ Ley General de Víctimas, artículo 5. Igualdad y no discriminación.- En el ejercicio de los derechos y garantías de las víctimas y en todos los procedimientos a los que se refiere la presente Ley, las autoridades se conducirán sin distinción, exclusión o restricción, ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos, sociales, nacionales, lengua, religión, opiniones políticas, ideológicas o de cualquier otro tipo, género, edad, preferencia u orientación sexual, estado civil, condiciones de salud, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio y discapacidades, o cualquier otra que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. Toda garantía o mecanismo especial deberá fundarse en razones de enfoque diferencial.



Se reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros. Las distintas autoridades comprometidas en la aplicación de esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, **migrantes**, miembros de pueblos indígenas, defensoras y defensores de derechos humanos y personas en situación de desplazamiento interno. En todo momento se reconocerá el interés superior del menor. **Todas las normas, instituciones y actos que se desprendan de la presente Ley deberán integrar un enfoque transversal de género y de protección de personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad.**

Sin embargo, el SNAV parece pensado para personas mexicanas y radicadas en México, y quienes no viven en el país tienen pocas probabilidades de acceder a los recursos de ayuda, asistencia y reparación si no cuentan con asesores y gestores en el país y/o en su país de residencia. Aunado a las complicaciones administrativas a las que se enfrentan las familias de migrantes desaparecidos y ejecutados en territorio mexicano, la falta de voluntad e interés de la CEAV para facilitar los procedimientos en estos casos ha sido manifiesta.

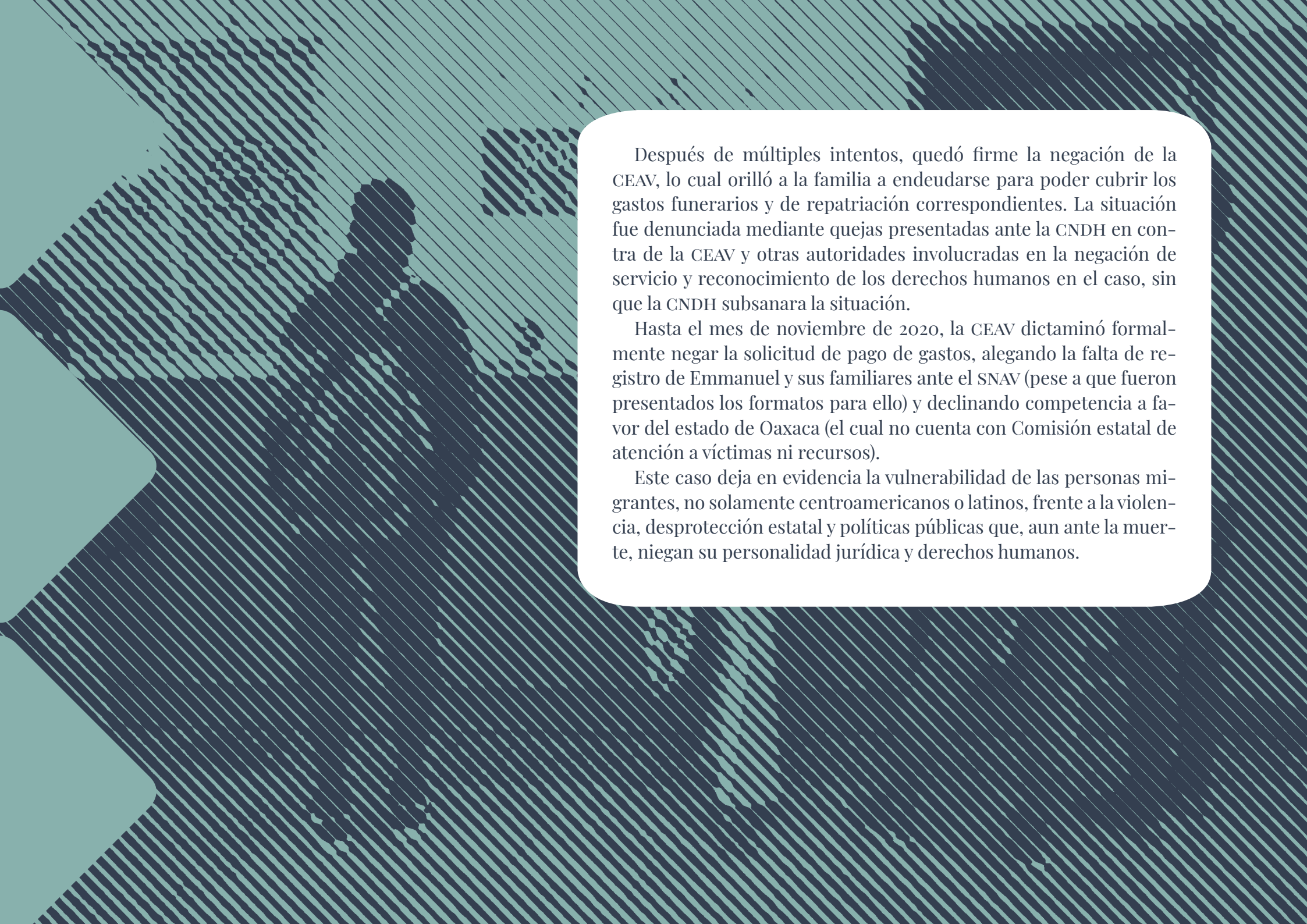
EMMANUEL NGU MIGRANTE CAMERUNÉS



A partir del mes de diciembre 2019, la FJEDD inició el acompañamiento y asesoría a los familiares de Emmanuel Cheo Ngu, migrante originario de Camerún, quien perdió la vida el 11 de octubre de 2019, al naufragar la balsa en la que viajaba junto con otros migrantes de origen africano, en una playa colindante entre los estados de Chiapas y Oaxaca. Emmanuel había huido de la violencia y persecución en su país, con la intención de llegar hasta los Estados Unidos, donde viven su madre y hermana. El sueño de Emmanuel y otros dos migrantes terminó en las playas mexicanas, sin haber podido formalizar su solicitud de asilo.

El cuerpo de Emmanuel fue reconocido por sus familiares, quienes viajaron a México para ello y para proceder a la repatriación del cuerpo a su lugar de origen en Camerún. Sin embargo, en lugar de encontrar asistencia estatal para que se pudiera llevar a cabo una repatriación pronta y asumida por las autoridades mexicanas, al haber ocurrido los hechos en territorio mexicano, **se enfrentaron a la negativa de su reconocimiento en calidad de víctima por parte de la CEAV y a que se les dejó solos para asumir los costos de la repatriación, dinero que no tenían, por lo que tuvieron que pedir prestado.**

La FJEDD intervino a solicitud de los familiares de Emmanuel, al verse sin respaldo institucional alguno para gestionar la repatriación. En atención a la situación, la FJEDD realizó diversas peticiones y gestiones ante las autoridades de Oaxaca, la CNDH y la CEAV, para que fuera reconocida la calidad de víctima de Emmanuel y su familia, y pudieran tener acceso a los fondos correspondientes.



Después de múltiples intentos, quedó firme la negación de la CEAV, lo cual orilló a la familia a endeudarse para poder cubrir los gastos funerarios y de repatriación correspondientes. La situación fue denunciada mediante quejas presentadas ante la CNDH en contra de la CEAV y otras autoridades involucradas en la negación de servicio y reconocimiento de los derechos humanos en el caso, sin que la CNDH subsanara la situación.

Hasta el mes de noviembre de 2020, la CEAV dictaminó formalmente negar la solicitud de pago de gastos, alegando la falta de registro de Emmanuel y sus familiares ante el SNAV (pese a que fueron presentados los formatos para ello) y declinando competencia a favor del estado de Oaxaca (el cual no cuenta con Comisión estatal de atención a víctimas ni recursos).

Este caso deja en evidencia la vulnerabilidad de las personas migrantes, no solamente centroamericanos o latinos, frente a la violencia, desprotección estatal y políticas públicas que, aun ante la muerte, niegan su personalidad jurídica y derechos humanos.

LA MASACRE DE GÜÉMEZ



En el año 2014, la FJEDD inició el acompañamiento a los familiares de nueve migrantes guatemaltecos desaparecidos en México, mientras migraban hacia los Estados Unidos. El último contacto telefónico de las víctimas con sus familiares fue el 14 de febrero, desde Reynosa, Tamaulipas. En febrero 2015, el Ejército mexicano reportó el hallazgo de una fosa clandestina en el municipio de Güémez, Tamaulipas, con 16 cuerpos; 15 hombres y una mujer. Los hechos están siendo investigados por la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de la Fiscalía General de la República.

Entre los años 2015 y 2019 fueron identificados 13 de los 16 cuerpos, que correspondían a 10 migrantes de Guatemala y 3 migrantes (2 hombres y una mujer) de Honduras, cuyos familiares son representados por la FJEDD ante las autoridades mexicanas. Posteriormente a la identificación de las víctimas guatemaltecas, la FJEDD inició un proceso de acompañamiento a los 10 núcleos familiares, a efecto de que pudieran ser registrados ante el SNAV y acceder a las medidas de asistencia correspondientes. Para ello, además de apoyar en la recolección de la documentación requerida, logró que personal de la CEAV se trasladara a Guatemala para la aplicación de los estudios socioeconómicos requeridos.

Posteriormente, en septiembre del año 2019, se presentó en las oficinas centrales de la CEAV toda la documentación solicitada para seguir con el trámite de las solicitudes de acceso a medidas de apoyo alimenticio, a favor de los familiares directos de las víctimas guatemaltecas identificadas.

Durante los primeros meses del año 2020, se dio seguimiento al trámite, sin obtener información al respecto por parte de la CEAV. Previo al cambio de administración de esta, en diciembre 2019, personal adscrito a los Centros de Atención a Víctimas informó que la




documentación presentada se encontraba completa y que las solicitudes habían sido turnadas al CIE de la CEAV. Sin embargo, a partir de ahí, no se obtuvo información ni respuesta por parte de la CEAV a las peticiones de información sobre el estatus del trámite.

En marzo del 2020, la situación del caso fue planteada ante la Quinta Visitadora General de la CNDH, quien solicitó a la entonces titular de la CEAV información sobre el caso. En reunión de trabajo posterior, la Quinta Visitadora General informó a la FJEDD haber recibido respuesta de la CEAV respecto al caso, compartiendo una nota informativa, en la cual, aparte de señalarse los montos asignados a los procesos de repatriación de los cuerpos de las víctimas y de traslados de los familiares para asistir a diligencias, se informaba respecto a las solicitudes de acceso de las medidas de apoyo alimenticio, que “en diciembre de 2019 se remitieron las solicitudes de pago al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI). **Cabe señalar que es difícil que esa solicitud proceda dado que las víctimas no residen en territorio mexicano**”.⁴⁸

Como se puede observar, la respuesta proporcionada es preocupante, toda vez que no se basa en un criterio jurídico ni de procedimiento, sino en una valoración subjetiva que deja en claro la falta de intención de atender el caso conforme a derecho.

Ante la falta de respuesta a las peticiones de información presentadas ante la CEAV, y la falta de notificación de la resolución formal en el caso, en octubre del 2020 la FJEDD presentó una demanda de amparo, la cual se encuentra actualmente en trámite.


⁴⁸ Tarjeta informativa de fecha 26 de mayo del 2020, entregada por la CEAV a la CNDH.



A la fecha de elaboración del presente informe, **ninguna de las familias centro-americanas de migrantes desaparecidos y ejecutados en territorio mexicano, acompañados por la FJEDD, ha recibido medidas de asistencia o reparación, a pesar de la gravedad y temporalidad de los hechos victimizantes.**⁴⁹ Dicha situación deviene de varios factores normativos, estructurales, operativos, políticos y sociales, de los cuales podemos citar:

- » La falta de interés e iniciativa de las autoridades para reconocer la calidad de víctima de las personas migrantes y sus familiares, su personalidad jurídica y derechos.
- » La falta de interés de la CEAV para tomar contacto con las víctimas que no se encuentran en territorio mexicano y asistirles en la gestión de sus solicitudes de acceso a las medidas de asistencia y reparación correspondientes.
- » La concepción institucionalizada de que el hecho de que las víctimas directas o indirectas no viven en territorio nacional impide implementar las medidas de apoyo, asistencia y reparación a su favor, en sus países de origen.
- » La falta de interés de la CEAV y del SNAV para promover las adecuaciones normativas y reglamentarias necesarias que permitan formalizar e institucionalizar mecanismos y procedimientos especiales de aplicación de medidas de asistencia y reparación a favor de víctimas directas e indirectas que no residen en territorio mexicano.
- » La falta de interés de la CEAV y del SNAV para buscar convenios de colaboración y cooperación con las instituciones públicas o privadas nacionales o extranjeras necesarias para garantizar las medidas de asistencia y reparación a las víctimas y familiares de víctimas migrantes.

⁴⁹ Los casos referidos incluyen la masacre de 72 migrantes en San Fernando Tamaulipas, en agosto del 2010; el hallazgo de 48 fosas con 196 cuerpos en San Fernando, Tamaulipas, en abril del 2011, y la masacre de Cadereyta, Nuevo León (49 torsos humanos), ocurrida en mayo del 2012, casos que dieron origen a las Recomendaciones 80/2013, 23VG/2019 y 8VG/2017, respectivamente, por parte de la CNDH.



Desde la creación de la CEAV en el año 2014, algunas medidas e iniciativas han marcado cierto enfoque en la población migrante, surgidas en gran medida de la incidencia realizada por las víctimas y organizaciones acompañantes, como la FJEDD. Dichas medidas han consistido primordialmente en la concentración de dichos casos, tanto a nivel de los centros de atención a víctimas como de la Asesoría Jurídica Federal.

En ese sentido, en el año 2018 la CEAV creó la Dirección Especializada en Atención a Personas Migrantes, lo cual ha permitido la concentración de los trámites, la articulación con determinados funcionarios y el conocimiento por parte de estos de las problemáticas particulares de las familias de víctimas migrantes.

De manera específica, la Dirección constituyó un enlace para los procesos de registro de víctimas y la gestión de solicitudes de acceso al FAARI. Los apoyos proporcionados por la CEAV a favor de los familiares de víctimas migrantes de delitos y violaciones a derechos humanos en México han consistido en:



Apoyos para traslados, alimentos y hospedaje de las víctimas directas e indirectas para asistir a reuniones y diligencias en sus países de origen o en México,⁵⁰ previa convocatoria por parte de las autoridades correspondientes.



Apoyos para gastos funerarios y de repatriación de cuerpos de víctimas.


⁵⁰ Las diligencias desarrolladas en los países de origen de las víctimas pueden consistir en la presentación y seguimiento de denuncias en los Consulados de México, mediante el Mecanismo de Apoyo Exterior; la realización de diligencias de notificación, repatriación, tomas de muestras forenses, exhumación, etc., en el marco de investigaciones penales llevadas a cabo por las autoridades ministeriales mexicanas.



En el marco de la recepción y gestión de solicitudes de acceso a medidas de asistencia (alimentación, salud, educación y vivienda), personal de la CEAV realizó un ejercicio único de aplicación de estudios socioeconómicos a víctimas de Guatemala, para la integración de sus expedientes de solicitud. Dichos avances han sido más el producto del impulso y exigencia de las víctimas y acompañantes que de la voluntad institucional. No han sido propiamente institucionalizados ni acompañados de las adecuaciones normativas, reglamentarias y estructurales necesarias para garantizar su permanencia y desarrollo progresivo.


De igual modo, a partir del 2018, la Asesoría Jurídica Federal de la CEAV concentró los casos de víctimas migrantes representadas por dicha institución, y cuyos familiares residen en Centroamérica, en manos de abogados específicos. Sin embargo, dicha asignación no ha sido institucionalizada y se ha disgregado a partir del cambio de administración, a principios del 2020.

Los esfuerzos de institucionalización para la atención especializada a víctimas no mexicanas y no residentes en México se han enfrentado a ciertas resistencias asociadas a implicaciones como:

- 
- » La necesidad de traslado de personal de la CEAV a los países de origen y residencia de las víctimas.
 - » La aplicación de estudios socioeconómicos a las víctimas, en sus países y comunidades de origen.
 - » La perspectiva de funciones y responsabilidades adicionales para el personal de la CEAV, a las que ya vienen asumiendo frente a las víctimas mexicanas.
 - » La perspectiva de que corresponde a los países de origen atender las necesidades de las víctimas.
 - » La falta de interés por reconocer la cantidad de víctimas directas e indirectas centroamericanas y de otros países y la responsabilidad del Estado mexicano frente a ellas.

Si bien ha sido difícil colocar los derechos de las víctimas migrantes ante la CEAV desde su creación, la situación se ha tornado particularmente preocupante a partir de diciembre de 2019, con el cambio de titularidad de la institución. En efecto, a través de la gestión de casos y de reuniones de trabajo con personal de la CEAV, ha sido clara la reticencia para flexibilizar y adaptar los procedimientos en los casos de personas migrantes.


Una de las experiencias que han permitido observar las complicaciones para el acceso de migrantes a medidas de apoyo emergente ha sido el caso de las familias de los migrantes cuya masacre ocurrió en agosto del 2010 en San Fernando, Tamaulipas. Derivado de acuerdos tomados en audiencia de seguimiento al caso con autoridades como la CEAV, la Secretaría de Gobernación y la CNDH, el 26 de agosto del 2020 se acordó el otorgamiento de un apoyo emergente a 11 familias,



considerando que a 10 años de haber ocurrido los hechos no han recibido ningún tipo de asistencia del Gobierno mexicano y las grandes dificultades económicas que enfrentan a raíz de ello. A más de seis meses de haberse acordado el apoyo emergente y pese a la presentación de los múltiples documentos requeridos por la CEAV, hasta el momento los recursos no han sido otorgados.

En cuanto a la reparación integral por violaciones a derechos humanos de personas migrantes en México, es de señalar que, pese a su gravedad, al tiempo transcurrido desde los hechos y a la existencia de recomendaciones de la CNDH, siguen en la impunidad casos como la masacre de 72 migrantes (agosto 2010) y el hallazgo de fosas clandestinas (abril 2011), en San Fernando, Tamaulipas, así como la masacre de Cadereyta, Nuevo León (mayo 2012), así como sigue pendiente la verdad, justicia y reparación para las familias.

Las familias representadas por la FJEDD en esos casos no cuentan con medidas de asistencia ni han recibido compensación. Ni las autoridades responsables de las violaciones a derechos humanos, ni la CEAV, han realizado las acciones necesarias para que se realizara la evaluación del daño y se procediera a la compensación y reparación.



Ante dichas omisiones, y después de más de un año de trabajo por parte de peritos independientes en México y Honduras, en noviembre del 2020 se presentó a la CEAV el peritaje sobre agravios y resarcimiento a las víctimas de la masacre de Cade-reyta: “Entre el dolor y la búsqueda de justicia, verdad y reparación”, en el cual se propone un plan de reparación integral para las familias de nueve víctimas hondureñas. Dicho peritaje presenta medidas de reparación integral, basadas en criterios de derecho nacional e internacional. Al momento de la presentación del presente informe, se continúa a la espera de respuesta de parte de la CEAV.

La falta de criterios en materia de reparación genera retraso y discrecionalidad en su otorgamiento. En la práctica, quienes enfrentan violaciones a sus derechos humanos necesitan representación legal y apoyo técnico en la gestión de sus casos para poder lograr acceder a la asistencia y reparación; en el caso de quienes son migrantes, más aún. La simple presentación de solicitudes y documentación, conforme a los procedimientos establecidos, no son suficientes para garantizar el acceso a la reparación y comúnmente requiere de acciones de litigio e incidencia.


05

TORTURA Y DETENCIÓN ARBITRARIA: EXPERIENCIA DE LA CMDPDH



Desde la creación de la CEAV, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. (CMDPDH) ha impulsado el registro, la atención y la reparación integral de las personas sobrevivientes de la violencia del Estado a través de la presentación de propuestas de reparación formuladas con la participación de las mismas. Sin embargo, siempre ha resultado necesario acudir al juicio de amparo para lograr que la CEAV emita las resoluciones correspondientes. Una vez emitidas, desde la CMDPDH se ha observado que las medidas de reparación resultan generalmente limitadas, tanto en su contenido como su alcance. Por un lado, la reparación se ha centrado en la entrega de compensaciones y el ofrecimiento de servicios médicos que en la realidad resultan inoperantes por falta de recursos humanos y económicos, situación que también ha sido impugnada a través de la judicialización de las resoluciones. A su vez, la CEAV se ha limitado a reparar las violaciones a derechos humanos, siempre y cuando las instituciones responsables hayan aceptado los hechos, acreditados a través de instrumentos recomendatorios emitidos por organismos autónomos de derechos humanos u alguna otra instancia competente. Esta cuestión afecta de forma directa a las víctimas, ya que a pesar de que la existencia de las violaciones se encuentre constatada, no pueden acceder a los derechos de atención y reparación que contempla la LGV.

Para registrar a las víctimas ante el Renavi es necesario que exista una determinación, ya sea ministerial o por parte de un OPDH que reconozca las violaciones a derechos humanos o el delito del cual han sido objeto. Por lo anterior, de un universo de alrededor de 500 personas —entre víctimas directas e indirectas—, la CMDPDH ha buscado la implementación de estrategias jurídicas que incluyan



tanto la investigación ministerial, como la de derechos humanos, principalmente a través de la CNDH —por estar involucrados funcionarios pertenecientes a instituciones federales—, y de esa forma cumplir con los requisitos que establece la LGV para acreditar la calidad de víctima de las personas ante el SNAV y posteriormente solicitar la reparación integral de los daños.

Por lo que hace a la inscripción en el Renavi, constantemente ha sido necesaria la presentación de demandas de amparo debido a los retrasos y omisiones en los trámites de inscripción de las personas. Una vez que las víctimas han sido registradas, sea por trámite interno o por una sentencia judicial, existe una gran demora en la procedencia de la reparación integral. Es frecuente observar cómo los procesos de reparación que “avanzan” se deben a la insistencia de las organizaciones o de las propias víctimas, a la cercanía con funcionarios, a la publicación en medios, a las protestas sociales o, para quien cuenta con un acompañamiento, el litigio de sus casos.

EL CASO DE TORTURA DE “CI”

“CI”, mujer, ama de casa y comerciante informal de ropa, fue detenida ilegal y arbitrariamente en el año 2011 por integrantes de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), quienes la trasladaron, incomunicaron y privaron de su libertad por varios días en instalaciones militares.

Ahí fue torturada física, psicológica y sexualmente por elementos militares, con el objetivo de hacerla firmar una declaración autoinculpatoria por la comisión de diversos delitos federales, la cual se firmó en presencia de un agente del Ministerio Público de la entonces Procuraduría General de la República y de una defensora de oficio federal que, en colusión con los elementos militares, incurrió en violaciones al debido proceso.

Días después de la detención, “CI” fue remitida al Centro Nacional de Arraigo en el cual permaneció por ochenta días. Posteriormente, fue sometida a un proceso penal en prisión preventiva. Su privación de libertad duró 7 meses, hasta ser encontrada inocente.

En el año 2012, la CNDH determinó en la Recomendación 52/2012, que “CI” había sufrido detención arbitraria, retención ilegal, tortura y violación y, en consecuencia, le otorgó la calidad de víctima de violaciones a derechos humanos.

El 10 de febrero de 2015, se solicitó a la CEAV reparar integralmente a la víctima “C1” con base en una Propuesta de Reparación elaborada desde la CMDPDH.

El 23 de junio de 2015, cuatro meses después de solicitada la reparación, fue emitida la Resolución de Compensación del Pleno de la CEAV en los siguientes términos:

1) MEDIDAS DE RESTITUCIÓN

Se solicitaron medidas como la eliminación de información de la víctima que haga referencia de antecedentes penales en el ámbito municipal, estatal y federal, y la entrega de una carta de antecedentes no penales. Esta última petición no fue retomada en la resolución por parte de la CEAV.

2) MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

Daño material

Como parte del lucro cesante, se solicitó la indemnización por la pérdida de ingresos de la víctima al permanecer siete meses privada de la libertad tomando como base para el cálculo una cantidad estimada por la propia víctima de lo que percibía en consecuencia de la venta de ropa en empleo informal.

Como parte del daño emergente, se solicitó al Estado compensar a “C1” y a sus familiares por los gastos generados a consecuencia de los hechos violatorios, como los gastos de asistencia jurídica, medicamentos y servicios médicos, psicológicos y sociales que requirió en privación de libertad, traslados y compensación por la pérdida de bienes muebles.

En su respuesta a lo solicitado, la CEAV requirió la exhibición de comprobantes tanto para el lucro cesante como el daño emergente, lo que coloca a las personas frente a un estándar muy complejo de cumplir.

En otra interpretación restrictiva, la CEAV se pronunció sobre la imposibilidad de calcular la pérdida de oportunidades con base en el criterio del caso Wilson Gutiérrez Soler vs. Colombia de la Corte IDH. De acuerdo a la respuesta de la CEAV, la pérdida de oportunidades no debe ser compensada, sino atendida en las medidas de rehabilitación.

Bajo este mismo razonamiento se concluyó no otorgar una compensación por el pago de tratamientos médicos o terapéuticos; la argumentación dada por la CEAV solo reconoce la atención para momentos futuros a la presentación de

la propuesta de reparación, pero omite reparar aquellos gastos en los que se incurrieron de manera previa al proceso de reparación.

Con respecto a la compensación por pérdida de bienes muebles, la CEAV omitió pronunciarse, al considerar que hubiera sido necesario que “C1” acreditara tal pérdida.

Daños inmateriales

Para la cuantificación del daño moral, se propuso como criterio el empleado por la Corte IDH en la sentencia Cabreza Montiel vs. México para lo relativo a los hechos de detención arbitraria por parte del ejército, mientras que para la cuantificación del daño moral derivado de los hechos de tortura sexual se propuso como base el criterio empleado en el caso Fernández Ortega y otros vs. México

y Rosendo Cantú y otras vs. México, también de la Corte IDH.

Para cuantificar el daño moral ocasionado a los familiares de “C1”, se propuso tomar como base el criterio emitido por la Corte IDH en la sentencia del caso Tibi vs. Ecuador y el caso De la Cruz Flores vs. Perú.

En general, en lo relacionado con las medidas de compensación por daño moral, la CEAV retomó los criterios sugeridos en la propuesta de reparación presentada por la víctima e, incluso, utilizó criterios que resultaron mucho más protectores que los originalmente propuestos, como los de equidad, para la determinación de los montos de compensación por cada una de las violaciones acreditadas, tanto a la víctima directa como a las indirectas (esposo, padre y madre e hijos).

3) MEDIDAS DE REHABILITACIÓN

Se solicitó la provisión de atención médica y psicológica gratuita, de alto nivel y de forma inmediata, adecuada desde la perspectiva de género y de las características de las violaciones cometidas y sus impactos traumáticos, tanto para “C1” como para los familiares de ella que así lo necesiten. Previo a la provisión de las medidas de rehabilitación, se solicitó una valoración física y psicológica a fin de contar con los padecimientos específicos de las víctimas y construir un plan de tratamiento integral.

Se solicitó que la atención fuera provista por personal e instituciones públicas de salud especializadas en atención a víctimas de hechos de violencia como la ocurrida en el caso y, ante la eventual carencia de ellas, mediante la intervención de organismos privados o de sociedad civil especializada en la materia, por el tiempo y la permanencia que pudiera requerirse.

La CEAV abordó en su resolución únicamente los aspectos generales de la solicitud de medidas de rehabilitación; si bien se otorgan las medidas médicas y psicológicas, lo cierto es que no se contemplan en la resolución los mecanismos, las rutas, el método y la especialización.

Estas precisiones resultan relevantes porque establecen las condiciones diferenciadas para la atención en rehabilitación a víctimas de tortura, que no deberían ser las mismas que para el resto de las personas usuarias de los sistemas de salud, como consecuencia de la particular necesidad de ser atendidas por personal experto de ambas especialidades que entiendan el trato a víctimas de violaciones a derechos humanos.

4) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Se solicitó cesar la exposición pública de “C1” en medios de comunicación por parte del Estado, así como información relacionada con su familia; asimismo, se solicitó que el reconocimiento de responsabilidad fuera realizada a través de declaración oficial en la que las autoridades involucradas pidieran disculpas por las violaciones cometidas y se comprometieran a iniciar las acciones necesarias para evitar su repetición.

También se requirió que se giraran las instrucciones necesarias a efecto de que se llevaran a cabo las acciones necesarias para la verificación de hechos y la revelación de la verdad de lo sucedido.

Por último, se solicitó la inclusión del nombre de “C1” en una placa en el Memorial a las Víctimas de la Violencia.

En su respuesta, la CEAV se pronunció tan solo respecto de dos medidas: las relacionadas a establecer un mecanismo que, de acuerdo con ellos, le brindará acceso a la justicia a “C1” y su familia, así como la inscripción de esta en el Memorial de Víctimas de la Violencia.

No se pronunció sobre la importancia de evitar la exposición pública de la víctima por parte de las instituciones del Estado. En lugar de ello, a través de una interpretación muy restrictiva de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, decidió que no era necesario reconocer el derecho de las víctimas a una disculpa pública y un reconocimiento de responsabilidad.

5) MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

Se solicitó que se realizaran las investigaciones del caso de manera eficaz, efectiva, con la debida diligencia, de forma independiente y dentro de un plazo razonable, así como la determinación de todas las responsabilidades penales o administrativas y la aplicación de las sanciones y consecuencias que la ley prevea.

Se propuso:

- /// La adopción de las reformas necesarias para que la figura del arraigo sea eliminada de las normativas jurídicas.
- /// La armonización legislativa del tipo penal de tortura conforme a los distintos estándares internacionales en la materia.
- /// El establecimiento de medidas de control de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad.
- /// Garantizar que todo tipo de detención se ajuste a las reglas del debido proceso, a las normativas internacionales, así como a asegurar la observancia de los códigos de conductas y normas éticas para los funcionarios públicos, personal de las fuerzas de seguridad, personal de establecimientos penitenciarios.
- /// Erradicación de la práctica de retenciones arbitrarias en instalaciones militares.

Se solicitaron medidas de capacitación. Para ello, se pidió que fueran implementadas, en un plazo razonable, disposiciones presupuestarias, programas y cursos permanentes de capacitación a personal de diversos órganos y establecimientos penitenciarios en materia de derechos humanos, perspectiva de género, garantías procesales e investigación diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres.

También se requirió la implementación de capacitación a integrantes de la Sedena en materia de perspectiva de género, derechos humanos y acerca de las consecuencias jurídicas en las que pueden incurrir por hechos similares a los cometidos en el caso de "C1". Estas capacitaciones además deberían ser impartidas por expertas reconocidas en tales campos de conocimiento y sujetas de evaluación periódica.

Por último, se solicitó la realización de campañas de sensibilización en la Sedena sobre violencia de género, derechos humanos de las mujeres, igualdad y no discriminación, para todas las zonas militares y elementos.

De todo el paquete de medidas de reparación solicitadas por "C1", las garantías de no repetición fueron las más limitadas y deficientes. La resolución resulta completamente omisa y tan solo se pronuncia sobre los cursos de capacitación a cargo de la Sedena, al ser esta una medida también requerida por la CNDH.

CASO “C2”

Se trata de un grupo de personas detenidas ilegal y arbitrariamente por integrantes de la Sedena en el año 2009, torturadas y retenidas en instalaciones militares bajo la figura de arraigo por el delito de delincuencia organizada. En el Batallón militar, fueron sometidas a intensas sesiones de tortura física y psicológica con el objeto de arrancarles confesiones y hacerles firmar declaraciones que no les permitían leer e, incluso, en algunos de los casos, fueron obligadas a firmar hojas en blanco, bajo amenazas. Dichos documentos fueron utilizados para inculparlas de delitos que no cometieron.

Posteriormente, fueron trasladadas a las instalaciones del Centro Federal de Readaptación Social (Ceferes) 4, en el que permanecieron privadas de la libertad hasta que, a través de diversas acciones legales impulsadas por las propias víctimas, se determinó su inocencia.

La CNDH emitió una recomendación por las violaciones a los derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica, integridad, seguridad y libertad personal, por hechos consistentes en detención ilegal y arbitraria, retención ilegal, incomunicación, tortura y atentados contra la libertad sexual. La CNDH determinó la responsabilidad por violación a derechos humanos a instituciones municipales, estatales y federales. Únicamente las instituciones federales aceptaron los hechos de la Recomendación.

El caso “C2” comprende a un grupo de víctimas para las cuales se realizó una sola propuesta de reparación, sin embargo, en 2015 la CEAV emitió resoluciones para reparar a algunas de las víctimas y sus familias, dejando a otro grupo sin determinación alguna, a pesar de haber presentado la propuesta de reparación de forma conjunta. Para lograr la reparación del segundo grupo de personas, fue necesaria la presentación de por lo menos tres demandas de amparo; entre el 2017 y el 2019, la CMDPDH litigó frente a la CEAV la reparación del segundo grupo de víctimas y fue hasta 2018 que emitió las resoluciones de reparación que en el pasado había omitido. Estas resoluciones fueron sujetas a un nuevo juicio de amparo debido a las profundas deficiencias de las resoluciones emitidas por la CEAV. Resoluciones que, en cumplimiento a la sentencia judicial, fueron rectificadas en el año de 2019.

1) MEDIDAS DE RESTITUCIÓN

Se solicitó:

- /// La reincorporación de las víctimas en sus puestos de trabajo, los cuales perdieron como consecuencia de la privación de su libertad.
- /// La eliminación de todos los registros que aún contengan información sobre antecedentes penales de las víctimas.
- /// La tramitación de la eliminación de todos los antecedentes penales, así como vinculación de las personas a la comisión de delitos en las diferentes bases de datos del Estado y la notificación a las autoridades consulares sobre la eliminación de antecedentes penales de las víctimas.

2) MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

Como parte del lucro cesante, se solicitó la indemnización por la pérdida de ingresos de cada una de las víctimas. Para ello se debía cuantificar las pérdidas desde la fecha de su detención y hasta la recuperación de su libertad, lo cual acumula un total de cinco años de pérdida de ingresos salariales. Se solicitó la jubilación anticipada para aquellos que, como consecuencia de los actos de tortura, no pudieran realizar más las actividades que desempeñaban.

Para el rubro de daño emergente, se solicitó la compensación por los siguientes gastos: asistencia jurídica, medicamentos y servicios médicos, psicológicos y sociales; traslados de familiares al Cefereso y a tribunales en distintos estados de la República.

En la categoría de daño inmaterial, se solicitó que la compensación de las víctimas directas se cuantificara con base en el caso *Cabrera Montiel vs. México*, y se retomara el criterio utilizado en la sentencia del caso *Tibi vs. Ecuador*, ya que en este precedente se establecieron medidas de reparación a los familiares.

3) MEDIDAS DE REHABILITACIÓN

Se solicitó el diagnóstico integral de las víctimas para la definición de un plan de rehabilitación integral que contemplara atención médica y psicológica especializada, gratuita, inmediata y adecuada por el tiempo y frecuencia necesarios, a través de las instituciones públicas de salud o por medio de organismos especializados en la materia; asimismo, entrega gratuita de los medicamentos que se requieran.

4) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Se solicitó la realización de un acto público de reconocimiento de responsabilidad; la publicación en dos medios impresos de alcance nacional, en donde se incluyan extractos de la recomendación de la CNDH con una aclaración sobre la inocencia de las víctimas. El modelo del acto público, modo, lugar, circunstancias, debía ser proporcionado por las propias víctimas.

5) MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

Se solicitó la realización de todas las investigaciones pertinentes al caso, de manera eficaz, efectiva, con la debida diligencia, independencia y dentro de un plazo razonable para determinar las responsabilidades; la acumulación de las averiguaciones previas en una sola; la eliminación de la figura del arraigo a nivel local y federal; reformas legislativas para armonizar el tipo penal de tortura con los distintos estándares internacionales en la materia; y la implementación de programas o cursos permanentes de capacitación a los distintos órganos, autoridades, fuerzas armadas y funcionarios de establecimientos penitenciarios sobre derechos humanos, debida investigación, garantías procesales y técnicas de investigación.

PRIMERA RESOLUCIÓN DEL CASO “C2”

Como se señaló, en el año 2015 la CEAV emitió resoluciones de reparación a favor de algunas de las víctimas. Las medidas de reparación otorgadas en esta resolución se resumen a continuación:

1) MEDIDAS DE RESTITUCIÓN

Que se gestione la cancelación o eliminación de los datos registrales de identificación de las víctimas; que una vez eliminados, se realicen las gestiones necesarias para poner en conocimiento a las autoridades consulares, como las encargadas de la seguridad, procuración y administración de justicia, de la eliminación de dichos antecedentes penales, a fin de evitar posibles detenciones o retenciones que revictimicen a las víctimas; a través de la Dirección General de la Asesoría Jurídica Federal y, previo acuerdo con la víctima, dar seguimiento a los procedimientos laborales tendentes al restablecimiento del empleo que ocupaban.

2) MEDIDAS DE REHABILITACIÓN

Determinaron realizar las gestiones necesarias frente a las distintas dependencias para proveer atención médica psicológica o psiquiátrica; la gestión de la capacitación laboral que en su caso requirieran con el objeto de que puedan mejorar sus condiciones laborales y económicas y así contribuir a su rehabilitación; la gestión de acciones conducentes al ingreso de las víctimas a programas de asistencia social federal, en particular a los relacionados con proyectos productivos; y que se realizaran las gestiones necesarias para el otorgamiento de becas de estudio en instituciones públicas en favor de las hijas e hijos acreditados como víctimas indirectas.

3) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Se determinó la circulación de una versión pública de la resolución para su publicación en la página electrónica y que a través de la Dirección General de la Asesoría Jurídica Federal se brinde seguimiento a los procedimientos tendientes a determinar la responsabilidad penal y administrativa de los servidores públicos involucrados en el caso.

4) MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

Se determinó la generación de mecanismos de coordinación interinstitucional para que “en caso de que las dependencias involucradas lo consideren pertinente, se realicen actividades dirigidas al personal militar y de la Procuraduría General de la República, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de sus capacidades y salvaguardar los derechos humanos de las personas”.

5) MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

La CEAV omitió pronunciarse acerca del pago de gastos médicos debido a que las víctimas no presentaron documentación para comprobarlos. Sobre la compensación por gastos de transporte, alojamiento, comunicación y alimentación determinó un pago en equidad. De manera similar, se pronunció sobre los gastos y costas judiciales.

Para compensar el lucro cesante, se tomó como base la sentencia del caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez vs. Ecuador. Para ello, se tomó bajo protesta de decir verdad, el ingreso mensual señalado por la propia víctima y se calculó el número de meses que dejó de percibir hasta el momento de emitida la reparación.

Para el rubro de daño moral se emplearon criterios establecidos en el caso Alberto Cantoral Benavides vs. Perú, sobre los cuales se aplicó una media aritmética. Respecto a la pérdida de oportunidades, la CEAV determina que estas fueron retomadas en el apartado de medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

Al no presentarse pruebas documentales sobre los daños patrimoniales sufridos, la CEAV no se pronunció al respecto. Para las víctimas indirectas se determinó el monto con base en el criterio Fleury y otros vs. Haití, así como el caso Buena Alves vs. Argentina.

SEGUNDA RESOLUCIÓN DEL CASO “C2”

En el año 2018, se emitió una resolución de compensación para el segundo grupo de víctimas del caso “C2”, que, como se dijo, fue impugnada parcialmente debido a sus deficiencias y omisiones. Es en esta resolución que la CEAV, en una decisión completamente desapegada de los estándares establecidos en la LGV, decide principalmente pronunciarse por las medidas de compensación.

La resolución señaló lo siguiente:

MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

La CEAV determina que se otorgará una compensación por el “daño físico” ocasionado a la víctima y que el cálculo de la compensación por concepto de daño moral debe realizarse con base en los criterios siguientes:

- A.** El tipo de derecho o interés lesionado: en el presente caso calificada como severa al considerarse que los derechos violados entran en la categoría de *ius cogens* internacional, al ser actos de tortura.
- B.** Existencia del daño y su nivel de gravedad: en este apartado, la CEAV utiliza el criterio establecido en el caso de Bueno Alves. Vs. Argentina que señala que el daño moral no requiere ser probado. En consecuencia, determina calificar como graves los casos.
- C.** Gastos devengados y por devengar, ocasionados por el daño moral: señala que la víctima debió proporcionar prueba documental que amparara o comprobara gastos por concepto de tratamientos médicos o psicológicos.
- D.** Grado de responsabilidad de la persona o personas responsables: determinaron que la afectación a la libertad y seguridad personales como el maltrato psicofísico fue causado deliberadamente a las víctimas.
- E.** Capacidad económica del responsable: la CEAV determina que no es necesario analizar este criterio, ya que la compensación será otorgada con base en los fondos de dicha institución y no por la autoridad responsable.

Como consecuencia del análisis de los criterios anteriores y de la aplicación de los casos Cabrera García y Montiel Flores vs. México, así como del caso Gutiérrez Soler vs. Colombia, decide reparar con una cuantía mayor a los términos solicitados por la propuesta de reparación para las víctimas directas. Para las víctimas indirectas, decide reparar diferenciadamente, otorgando una cantidad superior para cónyuges y una cantidad menor a padres de la víctima directa e hijos.

Para el rubro de lucro cesante, la CEAV decide determinar la compensación con base en la cuantificación producto de la siguiente fórmula: el periodo durante el cual no pudo percibir ingresos, multiplicado por el salario mensual percibido al momento de los hechos, actualizado anualmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, lo cual se asemeja a la cantidad solicitada en la Propuesta de Reparación.

En relación con la pérdida de oportunidades, la CEAV determina tomar en cuenta a las niñas y los niños que se han visto afectados por las violaciones a derechos humanos cometidas en contra de sus padres y decide otorgar un monto por cada ciclo escolar que cursaron en ausencia de las víctimas directas. Asimismo, se determinó que la CEAV haría las gestiones necesarias para el otorgamiento de becas para la continuación de las hijas y los hijos que cursan educación básica.

En cuanto a los gastos y costos, la CEAV determinó fijar una cantidad en equidad como compensación de los gastos con base en el criterio Acosta Calderón vs. Ecuador.

En lo relativo a pagos de tratamientos médicos, terapéuticos, transporte, alojamiento, comunicación y alimentación, la CEAV solamente compensó de acuerdo a los comprobantes que pudieron ser presentados al respecto.

OMISIONES EN LA REPARACIÓN INTEGRAL EN EL CASO “C2”: JUICIO DE AMPARO Y TERCERA RESOLUCIÓN

Como consecuencia de la falta de reparación integral a las víctimas y la inconformidad de estas ante la resolución parcial emitida por la CEAV, la CMDPDH acudió ante el Poder Judicial de la Federación a través de juicio de amparo indirecto, planteando como acto reclamado la emisión de un dictamen de reparación que, al soslayar lo señalado por la LGV y los estándares internacionales en materia de reparaciones, estaba lejos de garantizar el derecho a la reparación integral en todas sus dimensiones, generando además victimización secundaria. Cabe aclarar que en dicho amparo no se cuestionaron las medidas de compensación otorgadas por la CEAV, con las cuales las víctimas estuvieron conformes en la segunda resolución.

En consecuencia del juicio de amparo, en el mes de abril de 2019, la CEAV resolvió emitir una tercera resolución sobre el caso, en la cual determinó las siguientes medidas de reparación, las cuales deben ser interpretadas como complementarias de las dictadas en su segunda resolución:

1) MEDIDAS DE RESTITUCIÓN

Respecto a la petición relativa a la reincorporación de las víctimas a sus puestos de trabajo, se determinó su improcedencia bajo el argumento de que “al ser del fuero local, el puesto de trabajo que tenía el grupo de víctimas del caso ‘C2’, en todo caso, es competencia de las autoridades de la entidad federativa el emitir un pronunciamiento”.

Por otro lado, se determinó procedente la cancelación y eliminación de la información de las víctimas en las bases de datos con motivo del proceso penal en su contra y la derivada de su ingreso al sistema penitenciario. También procedió la solicitud y obtención de la constancia de no antecedentes penales.

2) MEDIDAS DE REHABILITACIÓN

Se consideró procedente la valoración física y psicológica de las víctimas y la provisión de servicios de acuerdo a las necesidades de cada una hasta su completa rehabilitación, con cargo a los recursos del FAARI.

También se determinó la realización de gestiones para la capacitación o adiestramiento que requieran las víctimas para su rehabilitación y para mejorar sus condiciones laborales y económicas.

3) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Se determinó la realización de gestiones por parte de la CEAV a efecto de contactar a las autoridades federales responsables para proponer la conformación de un grupo de trabajo para la implementación de las acciones conducentes para garantizar una medida de satisfacción que cumpla con estándares internacionales, en la cual las autoridades federales recomendadas deberían realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad.

Se estableció que en el acto público se debe hacer referencia a las violaciones de derechos humanos declaradas por la CNDH, mediante una ceremonia pública, en presencia de autoridades federales, de las víctimas del caso, las autoridades y miembros de la comunidad a las que pertenecen las víctimas. El acto de disculpa pública será resultado de un acuerdo libre e informado de las víctimas en cuanto a lugar, tiempo, autoridades intervinientes, formato y discursos que se emitirán por las autoridades.⁵⁰

Sobre la petición de que los extractos de la recomendación sean publicados en dos diarios de alcance a nivel nacional, se determinó que la víctima peticionaria haría llegar al Comité Interdisciplinario Evaluador las propuestas de los extractos, de los diarios, fecha y costo de publicación.

⁵⁰ Es necesario señalar que las medidas dictadas por la CEAV han sido cumplidas de forma deficiente. Además, el acto de reconocimiento determinado por esta no se ha realizado. En reuniones sostenidas con funcionarios de la CEAV, afirmaron a la CMDPDH que la institución no contaba con la capacidad política para ordenar o coordinar a las instituciones federales responsables, por lo que sugería que fueran las víctimas quienes impulsaran el cumplimiento de esta medida ante instituciones como la Secretaría de Gobernación.

4) MEDIDAS DE NO REPETICIÓN



Se determinó la asignación de un Asesor Jurídico Federal para las víctimas, a efecto de que continúe con el seguimiento de los procedimientos.

Se determinó la necesidad de construir una estrategia del caso con el objetivo de promover ante el Ministerio Público federal las diligencias y recursos que resulten procedentes para garantizar que la investigación penal se realice con perspectiva de derechos humanos y, que en particular, permita conocer la identidad de los autores de la tortura, en tanto funcionarios federales.

Sobre las medidas de reparación solicitadas al gobierno municipal y estatal, se confirma la incompetencia de la CEAV para determinar medidas a cargo de dichas instituciones, máxime que estas no han aceptado los hechos acreditados por la CNDH.

Se estableció que las Direcciones Generales de Políticas Públicas, Investigación y Capacitación, así como la de Vinculación Interinstitucional de la CEAV, generarían mecanismos de coordinación interinstitucional para que se impartan cursos de capacitación en contra de la tortura en las dependencias involucradas en la investigación, documentación, dictaminación médica y psicológica de casos de tortura, así como en la custodia y tratamiento de personas sometidas o en proceso de detención, “en caso de que las dependencias involucradas lo consideren pertinente” se impartan cursos de capacitación en contra de la tortura.


Se determinó que la Dirección General de Vinculación Interinstitucional y de Políticas Públicas establecería mecanismos de vinculación y coordinación con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, encaminados a la formulación de propuestas de reformas legislativas orientadas a la armonización a nivel nacional de la descripción del tipo penal de tortura, acorde con los estándares internacionales en la materia, así como a la eliminación de la figura del arraigo tanto en la legislación como en la práctica, a nivel federal y estatal.



Por último, debe resaltarse que la única constante en los criterios adoptados por la CEAV es la de mantener un estándar probatorio alto que requiere la exhibición de documentos probatorios para cada uno de los gastos manifestados por las víctimas.

En algunos casos, como se observa en las resoluciones, se atiende a un principio de equidad para subsanarlo, pero este no se mantiene de manera congruente para todas las situaciones en las que las víctimas han manifestado la imposibilidad material para contar con toda la comprobación, más aún cuando los hechos ocurrieron antes de la creación de la LGV y, por lo tanto, las víctimas no contaban con información que les permitiera prevenir la necesidad de contar con dicha información.

Del estudio de estos dos casos, la CMDPDH ha identificado que la CEAV ha limitado sus funciones principalmente al pago de compensaciones económicas y a ordenar otras medidas que difícilmente puede cumplir de forma integral, por falta de experiencia, capacidad o infraestructura, como son las medidas de rehabilitación de la salud física o mental. Otras medidas que emite son de difícil o imposible cumplimiento debido a que no cuenta con las facultades legales o la capacidad política para ordenar a instituciones responsables de las violaciones a derechos humanos a cumplirlas, como lo son los actos públicos de reconocimiento, la reinstalación en el empleo, la eliminación de antecedentes penales, entre otras, a pesar de que todas ellas se encuentran listadas dentro de la LGV.



Por otro lado, estos dos casos de estudio también reflejan la disparidad entre las víctimas y la necesidad de litigar omisiones, deficiencias y cumplimiento de las resoluciones emitidas por la CEAV. En el caso “C2” se han instaurado cuatro juicios de amparo; en el caso “C1” continúan sin cumplirse la totalidad de las medidas dictadas. En ambos casos, son las víctimas quienes deben insistir ante los funcionarios la operativización de las medidas dictadas a su favor, obteniendo respuestas vagas, burocráticas e ineficientes, lo que conlleva una victimización secundaria.

Por último, aunque la CEAV parece contar con formatos de resoluciones y tabuladores de compensación, no construye las medidas junto con las personas y, como se ha reiterado, no cuenta con la capacidad institucional para hacerlas cumplir. En ese sentido, las personas no son reparadas integralmente y muchas veces la revictimización es tal que deciden dejar de insistir o no cuentan con los recursos para defenderse.


06

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde su creación, la CEAV ha enfrentado diversos retos de carácter institucional que han traído como consecuencia no haber concretado su carácter operativo y coordinador del SNAV. Esto ha tenido como resultado la falta de coordinación y balance en el desempeño de sus responsabilidades y competencias; la falta de planeación y estrategias conjuntas entre las instituciones, a nivel federal y local, que integran el Sistema; y lagunas normativas que no solo han afectado la atención integral de quienes han enfrentado violaciones a sus derechos humanos, sino que las revictimiza.

La gran cantidad de víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos en México parece rebasar las capacidades del SNAV de atender de forma completa y pronta a cada una de ellas, ocasionando un descontento generalizado. La complicada situación para el cumplimiento del derecho a la reparación integral obliga a las personas a buscar representantes legales y a litigar sus pretensiones ante tribunales.

No es factible que una sola institución —la CEAV— asuma la carga de la grave crisis de violaciones a derechos humanos que el país enfrenta. Por ello es urgente el fortalecimiento del SNAV. Como toda política pública, ello implica un proceso de diagnóstico y evaluación permanente, el establecimiento de las redes de comunicación y rutas de trabajo entre cada una de las instituciones que la integran en los tres niveles de gobierno, y poner en el centro la participación conjunta de víctimas, sus representantes, colectivos, academia, organizaciones de la sociedad civil y otras que abonen al fortalecimiento del SNAV. La institucionalización de rutas de



trabajo y planes de acción es fundamental para que su ejecución no dependa de la voluntad de la persona que asuma la titularidad de la CEAV.

Por supuesto, las restricciones presupuestarias constituyen un factor fundamental en la situación, pero también la burocratización y lentitud excesiva de los procedimientos, la falta de criterios de reparación, la falta de una política pública y de planes institucionales acordes a las características de la situación delictiva y de violaciones a los derechos humanos.

La reforma a la LGV aprobada en noviembre del 2020, la eliminación del FAARI, y la dilación en el nombramiento de un/una titular, en un contexto de política de austeridad, provocan incertidumbre en torno al Sistema y las posibilidades reales de las víctimas de acceder a la asistencia y reparación, además de poner en tela de juicio la capacidad del Estado mexicano para cumplir sus obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos.

RECOMENDACIONES:

- 1 Elaborar un diagnóstico de la situación del SNAV, sensible a las necesidades de los diversos sectores víctimas de violaciones de derechos humanos, entre ellos migrantes y mujeres. Su construcción debe correr a cargo de personal experto independiente, a partir de insumos compartidos por las instituciones responsables.
 - 1.1 Con metas a corto, mediano y largo plazo e identificación de recursos y herramientas institucionales disponibles.
 - 1.2 Con rutas de acción para la creación de planes emergentes que permitan a cada institución perteneciente al SNAV resolver los casos pendientes de reparación acumulados, y crear bases adecuadas para la atención a casos recientes y futuros.
- 2 Construir y publicar el Reglamento de la LGV y el Programa de Atención Integral a Víctimas que a la fecha no existen.
 - 2.1 Con la participación de víctimas, organizaciones acompañantes y especializadas y demás actores relevantes a efecto de que se tomen en consideración sus conocimientos, experiencias y propuestas, para que dichos instrumentos respondan a las necesidades de las víctimas.
 - 2.2 Con mecanismos que contemplen procedimientos y requisitos flexibles y sensibles a la situación y posibilidades de las víctimas a efecto de garantizar su acceso real, pronto y completo a las medidas de ayuda, asistencia y reparación integral.
- 3 Establecer, en amplia consulta con la sociedad civil y víctimas, un Plan Estratégico que permita adoptar objetivos y programas de trabajo efectivos para atender los desafíos que supone la crisis mexicana de derechos humanos.
 - 3.1 Reconocer que el SNAV se enfrenta a un contexto de macrocriminalidad en donde se han cometido crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra que han dejado a cientos de miles de víctimas en necesidad de acceder a medidas para garantizar su derecho a la memoria, la verdad, la justicia y la reparación integral.



3.2 Adoptar un enfoque de prevención de atrocidades masivas y justicia transicional.

3.3 Reconocer las fallas, negligencias y omisiones en las que han incurrido las comisiones de atención a víctimas y establecer un plan para garantizar medidas de no repetición.

3.4 Establecer un programa de superación del atraso procesal.

3.5 Establecer una política de desistimiento de acciones judiciales en proceso.

4 Asegurar que la asignación presupuestal al SNAV garantice el funcionamiento adecuado de la CEAV y de las comisiones locales de víctimas, así como la disposición de recursos humanos y financieros suficientes para brindar los servicios de asesoría y atención, y cubrir las medidas de ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas.

5 Garantizar la implementación de programas, instancias y personal especializado en procesos de reparación integral desde una visión interseccional que atienda a las condiciones de desigualdad que imperan en México y que afectan de manera diferenciada, por ejemplo, a mujeres y otras personas gestantes, población migrante y sus familiares.

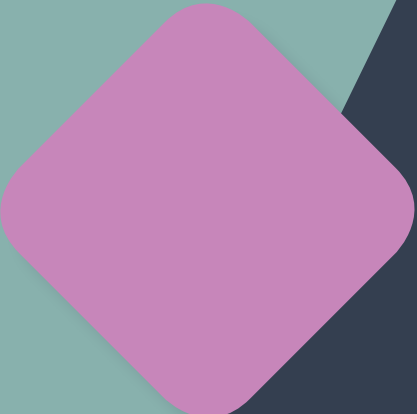
6 Retomar el funcionamiento de la Junta de Gobierno y de la Asamblea Consultiva en su carácter de órganos establecidos en la LGV cuya finalidad es fortalecer el funcionamiento del SNAV.

7 Adoptar cambios profundos y transformadores en el uso del derecho por parte de las entidades del SNAV.

7.1 Tomar las acciones necesarias para que las comisiones de atención a víctimas se abstengan de emprender, impulsar o sostener litigios en contra de las víctimas.

7.2 Cumplir con todas las ejecutorias de amparo pendientes.

7.3 Cumplir con todas las recomendaciones emitidas por organismos públicos de derechos humanos, procedimientos especiales de Naciones Unidas y otros organismos de derechos humanos.



7.4 Garantizar que la asesoría jurídica para víctimas federales y locales tenga la capacidad y voluntad para asumir, con debida diligencia, la representación legal de todas las víctimas que lo necesiten ante todos los órganos e instancias nacionales e internacionales. Se deberán de reforzar, especialmente, las garantías de independencia de los asesores jurídicos para que puedan cumplir adecuadamente con su labor.

8 Establecer una política formal de cooperación con organismos internacionales de derechos humanos para la adecuada y pronta implementación de sus decisiones:

8.1 Establecer obligaciones para el ente coordinador del SNAV y para todas las autoridades locales y federales a efecto de garantizar una coordinación adecuada con órganos de todos los órdenes y niveles de gobierno para que, así, se asuma el cumplimiento de las obligaciones de reparación como Estado.

8.2 Reconocer la obligatoriedad de las decisiones emitidas por los órganos de tratado de Naciones Unidas.

8.3 Reconocer la obligatoriedad de las decisiones emitidas por el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de Naciones Unidas.

9 Fortalecer la implementación de medidas de reparación integral en el terreno de los derechos reproductivos con especial énfasis en las garantías de no repetición, con el objetivo de eliminar las condiciones estructurales en el ámbito de atención a la salud que provocan violaciones de derechos humanos.

10 Implementar mecanismos de comunicación y articulación con los comités de familiares de migrantes desaparecidos y ejecutados de Centroamérica, con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en dichos países y en México, así como con los Estados de Centroamérica para garantizar la implementación de medidas de atención inmediata, asistencia y reparación.



**FUNDACIÓN PARA
LA JUSTICIA**
Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO



Las organizaciones involucradas en la presente publicación alientan la distribución pública de la misma, siempre que se reconozca y mencione nuestra autoría. En ningún caso esta obra podrá ser usada con fines comerciales, su difusión es gratuita.

Primera edición: mayo de 2021.