

ANEXO 7
RECOMENDACIONES HACIA LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACIÓN
INTEGRAL

Delia Sánchez del Ángel y Jacobo Dayán Askenazi

La Ley General de Víctimas (LGV) dedica uno de sus capítulos al derecho a la verdad, indicando que es un derecho que corresponde tanto a las víctimas como a la sociedad en general.¹ En su artículo 22 establece que, buscando que las víctimas, sus familias y la sociedad ejerzan plenamente el derecho a la verdad, el Estado puede “generar mecanismos para la investigación independiente, imparcial y competente”. Estos mecanismos deben cumplir con diversos objetivos, entre ellos, “el esclarecimiento histórico preciso de las violaciones de derechos humanos, la dignificación de las víctimas y la recuperación de la memoria histórica; [...] la determinación de la responsabilidad individual o institucional de los hechos; [...] el debate sobre la historia oficial donde las víctimas de esas violaciones puedan ser reconocidas y escuchadas; [...] la contribución a la superación de la impunidad mediante la recomendación de formulación de políticas de investigación, y [...] la recomendación de las reparaciones, reformas institucionales y otras políticas necesarias para superar las condiciones que facilitaron o permitieron las violaciones de derechos”. Para efectivamente cumplir con estos objetivos, deben realizarse “consultas que incluyan la participación y la opinión de las víctimas, grupos de víctimas y de sus familiares”.

En el artículo 23 de la LGV se contempla la participación de organizaciones de la sociedad civil, como asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, para que aporten a las autoridades competentes la información que se derive de sus investigaciones de violaciones a los derechos humanos, para así contribuir con la búsqueda y conocimiento de la verdad. Para ello, “las autoridades deberán dar las garantías necesarias para que esta actividad se pueda realizar de forma libre e independiente”.

La investigación realizada por el Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México, como institución académica, busca con esta investigación contribuir a entender lo

¹ Ley General de Víctimas, artículos 18 y 20. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>>.

sucedido, y hacer un recuento de las acciones y omisiones del Estado mexicano vinculadas a los dos hechos objeto de estudio. Asimismo, tomando en cuenta que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) goza de funciones y facultades que le permiten hacer cambios en su interior y realizar recomendaciones a diferentes instituciones del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (en adelante Sistema Nacional),² así como a otras que juegan un papel fundamental en el respeto y garantía de los derechos humanos de las víctimas, este informe contiene una serie de propuestas de recomendaciones que espera que la CEAV haga suyas. Entre aquellas funciones y facultades relativas al objeto central de la presente investigación y que deberían tomarse en cuenta, se encuentran las siguientes:³

III. Elaborar anualmente el proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas con el objeto de crear, reorientar, dirigir, planear, coordinar, ejecutar y supervisar las políticas públicas en materia de atención a víctimas, y proponerlo para su aprobación al Sistema;

IV. Proponer al Sistema una política nacional integral y políticas públicas de prevención de delitos y violaciones a derechos humanos, así como de atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a las víctimas u ofendidos de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley;

XVII. Hacer recomendaciones al Sistema, mismo que deberá dar respuesta oportuna a aquéllas;

XX. Formular propuestas de política integral nacional de prevención de violaciones a derechos humanos, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a las víctimas de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley;

XXI. Proponer medidas, lineamientos o directrices de carácter obligatorio que faciliten condiciones dignas, integrales y efectivas para la atención y asistencia de las víctimas, que permitan su recuperación y restablecimiento para lograr el pleno ejercicio de su derecho a la justicia, a la verdad y a la reparación integral;

XXIII. Establecer medidas que contribuyan a garantizar la reparación integral, efectiva y eficaz de las víctimas que hayan sufrido un daño como consecuencia de la comisión de un delito o de la violación de sus derechos humanos;

² El artículo 82 de la LGV establece que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas está integrado por las siguientes instituciones, entidades, organismos y demás participantes, incluidas, en su caso, las instituciones homólogas en los ámbitos estatal y municipal: I. Poder Ejecutivo: *a*) el presidente de la República, quien lo preside, *b*) el presidente de la Comisión de Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores y *c*) el secretario de Gobernación. II. Poder Legislativo: *a*) El presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, *b*) El presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores y *c*) un integrante del Poder Legislativo de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. III. Poder Judicial: *a*) el presidente del Consejo de la Judicatura Federal. IV. Organismos públicos: *a*) el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y *b*) un representante de organismos públicos de protección de los derechos humanos de los estados y del Distrito Federal. V. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y un representante de las comisiones ejecutivas locales.

³ Ley General de Víctimas, artículo 88.

XXXI. Realizar diagnósticos nacionales que permitan evaluar las problemáticas concretas que enfrentan las víctimas en términos de prevención del delito o de violaciones a los derechos humanos, atención, asistencia, acceso a la justicia, derecho a la verdad y reparación integral del daño.

¿Por qué una explicación enfocada en la CEAV?

i. Marco legal. Estándares internacionales *versus* realidad

El marco internacional en materia de reparaciones es amplio y claro. A través de instrumentos internacionales, tales como principios, declaraciones y tratados, así como mediante la jurisprudencia de diversos organismos internacionales, se ha construido el contenido y el alcance de las reparaciones por violaciones de derechos humanos, los derechos que tienen las víctimas y las consiguientes obligaciones de los Estados. En esta sección se mencionarán brevemente cuáles son estos estándares y se indicará lo establecido en la legislación mexicana.

Derechos de las víctimas y reparaciones

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, mediante la resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005, los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* (en adelante *Principios y directrices básicos*).⁴ Éstos definen a una víctima como “toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan

⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, A/RES/60/147. Disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>>.

una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario”.⁵ Asimismo, también pueden considerarse víctimas a “la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización”.⁶ Es importante destacar que “una persona será considerada **víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado** y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima”.⁷

Estos *Principios y directrices básicos* establecen también que las víctimas “deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos”, y los Estados tienen que adoptar “las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias”. Consiguientemente, existe la obligación de que, “en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma”.

Establece que entre los derechos de las víctimas se encuentra el disponer de recursos contra las violaciones de derechos humanos, tales como “acceso igual y efectivo a la justicia [...] reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido [...] [y] [...] acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación”. Es por ello que los Estados tienen el deber de dar a conocer, de forma privada y pública, información sobre todos los recursos disponibles para hacer frente a las violaciones; adoptar medidas para minimizar los inconvenientes de las víctimas y sus representantes; facilitar asistencia apropiada a las víctimas que buscan justicia; y utilizar todos los medios posibles para que las víctimas puedan ejercer su derecho a interponer recursos.

En cuanto a reparaciones, los *Principios y directrices básicos* determinan que “una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones” y que deberá ser “proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño

⁵ “Principio V. Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario”, en *idem*.

⁶ *Idem*.

⁷ *Idem*.

sufrido”. Los Estados, en conformidad con su derecho interno y sus obligaciones jurídicas internacionales, deben conceder “reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario”. Con la finalidad de dar cumplimiento a esta obligación, deben “procurar establecer programas nacionales de reparación y otra asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones”. Asimismo, “los Estados deben establecer en su derecho interno mecanismos eficaces para la ejecución de las sentencias que obliguen a reparar daños”.

Los *Principios y directrices básicos* proporcionan una definición de las formas de reparación:

- a) La **restitución**, siempre que sea posible, debe devolver a la víctima a la situación anterior a la violación y comprende, según corresponda, “el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”;
- b) La **indemnización** debe ser apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a sus circunstancias, por todos los perjuicios económicamente evaluables, tales como “a) El daño físico o mental; b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) Los perjuicios morales; e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales”;
- c) La **rehabilitación**, que debe incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales;
- d) Para la **satisfacción** deben realizarse, en la medida de lo posible, todas o parte de las siguientes medidas: “a) Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones; b) 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 impedir

que se produzcan nuevas violaciones; *c)* La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y 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; *d)* 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; *e)* Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; *f)* La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; *g)* Conmemoraciones y homenajes a las víctimas; *h)* La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles”;

- e) En cuanto a las **garantías de no repetición**, los *Principios y directrices* establecen una lista, no limitativa, de acciones como: “*a)* El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad; *b)* La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; *c)* El fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial; *d)* La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos; *e)* La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad; *f)* La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales; *g)* La

promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales; h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan”.

La Corte Interamericana ha determinado que “en casos de violaciones de derechos humanos el deber de reparar es propio del Estado, por lo que, si bien las víctimas o sus familiares deben tener amplias oportunidades también en la búsqueda de una justa compensación en el derecho interno, este deber no puede descansar exclusivamente en su iniciativa procesal o en la aportación privada de elementos probatorios”. En el emblemático caso de *Campo Algodonero vs. México*, también determinó que en situaciones de discriminación estructural, “las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo”.⁸

En muchas ocasiones las víctimas cuestionan, con razón, la reparación económica, es decir, la *indemnización*, como un hecho insuficiente y perverso. Por ello es importante la integralidad de las medidas de reparación en conjunto con procesos judiciales efectivos. De acuerdo con el relator especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, debe tenerse presente que:

las reparaciones no son simplemente un mecanismo de intercambio, similar a una póliza de seguro contra actos delictivos o a un sistema de indemnización para resarcir a las víctimas cuando se violan sus derechos. Para que algo cuente como reparación, como medida de justicia, tiene que ir acompañado del reconocimiento de la responsabilidad y debe estar vinculado, precisamente, a la verdad, la justicia y las garantías de no repetición.⁹

Consiguientemente, no pueden existir reparaciones sin garantías de no repetición; el Estado debe adoptar reformas institucionales, cambios legislativos, promover y mantener una cultura de respeto de los derechos humanos, y restaurar o establecer la confianza

⁸ CIDH, *Derecho a la verdad en América*, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párr. 123. Disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>>.

⁹ Naciones Unidas, Asamblea General, *Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, A/69/518, 14 de octubre de 2014, párr. 11.

pública en las instituciones gubernamentales.¹⁰ Adicionalmente, debe contemplarse la realización de actos públicos tendientes a la condena oficial a las violaciones de los derechos humanos y un compromiso con la memoria, la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Todo ello, como decisión de Estado, contribuye a fortalecer la relación de confianza entre Estado y sociedad.¹¹

El derecho a la verdad

Es importante realizar un análisis más a fondo sobre el derecho a la verdad. La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas hizo suyo, en febrero de 2005, el *Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* (en adelante *Conjunto de principios*).¹² Dentro de dichos principios se encuentra el derecho inalienable a la verdad, y no sólo de las víctimas sino de la sociedad en su conjunto, sobre hechos de violencia.¹³ La verdad es uno de los elementos centrales para iniciar la garantía de no repetición.¹⁴ En ese sentido, corresponde al Estado el buen funcionamiento del Poder Judicial y adicionalmente pueden incluirse procesos no judiciales, como comisiones de la verdad o investigaciones específicas sobre hechos violentos.¹⁵

En su *Estudio sobre el derecho a la verdad*, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos indica que

el derecho a conocer la verdad acerca de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las infracciones graves de las normas de derechos humanos es un **derecho autónomo e inalienable**, vinculado a la obligación y el deber del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos, realizar investigaciones eficaces y velar porque haya recursos efectivos y se obtenga reparación. Este derecho, estrechamente vinculado con otros derechos, tiene aspectos tanto individuales como

¹⁰ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2015. Principio 35. Disponible en <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/2005/102/Add.1>.

¹¹ *Idem*.

¹² *Idem*.

¹³ *Ibidem*, Principio 2.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Ibidem*, Principio 5.

colectivos, y ha de considerarse como **un derecho que no admite suspensión y no debe estar sujeto a restricciones**.¹⁶

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) establece que el derecho a la verdad es aquel que “asiste a las víctimas de violaciones manifiestas a los derechos humanos y violaciones graves al derecho internacional humanitario, así como a sus familias y a la sociedad en su conjunto, de conocer la verdad sobre tales violaciones de la manera más completa posible, en particular la identidad de los autores y las causas, los hechos y las circunstancias en que se produjeron”.¹⁷

Aunque el derecho a la verdad no aparece de forma expresa en los instrumentos interamericanos de derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana han determinado cuál es su contenido y las obligaciones que los Estados tienen respecto a él, a través de un análisis de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial, establecidos en los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁸ En ciertos casos, han determinado también que “el derecho a la verdad guarda relación con el derecho de acceso a la información, contemplado en el artículo IV de la Declaración Americana y el artículo 13 de la Convención Americana”.¹⁹ Consiguientemente, el derecho a la verdad tiene una **doble dimensión**, pues no sólo comprende el derecho de las **víctimas y sus familias** a conocer la verdad de los hechos que dieron lugar a graves violaciones de derechos humanos y la identidad de quienes participaron en ellos, sino que también es un derecho que corresponde a la **sociedad en su conjunto**, en tanto resulta esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos.²⁰ De acuerdo con la CIDH, la información a la que debe garantizarse el acceso tanto a las víctimas y sus familias como a la sociedad en general comprende:

¹⁶ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, *Estudio sobre el derecho a la verdad. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, E/CN.4/2006/91. Disponible en <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/106/59/PDF/G0610659.pdf?OpenElement>>.

¹⁷ OEA, Asamblea General, Resolución AG/RES. 2175 (XXXVI-O/06) “El derecho a la verdad”, 4 de junio de 2012. Disponible en <<http://www.oas.org/es/sla/docs/AG05796S04.pdf>>.

¹⁸ CIDH, *Derecho a la verdad en América*, op. cit., párrs. 53 y 69.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 69.

²⁰ *Ibidem*, párrs. 71, 70 y 107.

(i) la conducta de quienes se hayan involucrado en la comisión de violaciones graves a los derechos humanos o el derecho internacional humanitario, especialmente en caso de masividad o sistematicidad; (ii) los elementos de carácter objetivo y subjetivo que contribuyeron a crear las condiciones y circunstancias dentro de las cuales conductas atroces fueron perpetradas e identificar los factores de índole normativa y fáctica que dieron lugar a la aparición y el mantenimiento de las situaciones de impunidad; (iii) [los] elementos para establecer si los mecanismos estatales sirvieron de marco a la consumación de conductas punibles; (iv) [la identificación de] las víctimas y sus grupos de pertenencia así como a quienes hayan participado de actos de victimización; y (v) [la comprensión del] impacto de la impunidad.²¹

El derecho a la verdad en el sistema interamericano se vinculó inicialmente con las desapariciones forzadas; es por ello que tanto la CIDH como la Corte Interamericana han determinado que los Estados tienen “como obligación establecer la verdad de lo sucedido, localizar el paradero de las víctimas e informar a los familiares sobre el mismo”.²² Incluso, la Corte Interamericana ha señalado que “la privación al acceso a la verdad de los hechos acerca del destino de un desaparecido constituye una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos”.²³ Asimismo, “ha sostenido que establecer lo sucedido devela una verdad histórica que contribuye a cerrar un proceso de duelo y sienta un precedente para que violaciones graves, masivas y sistemáticas no vuelvan a suceder”.²⁴

Dado que el derecho a la verdad es una obligación de los Estados que se deriva de las garantías de justicia, “el derecho a la verdad también constituye una forma de reparación en casos de violaciones de derechos humanos”. De acuerdo con la CIDH, garantizar el derecho a la verdad es en sí mismo una reparación, como medida de satisfacción y garantías de no repetición.²⁵ A pesar de ello, es importante destacar que, aunque la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición son complementarias, tienen un contenido y alcance propios, por lo que “la verdad no puede ser un sustituto de la justicia, la reparación o las garantías de no repetición”.²⁶ En ese sentido, aunque mediante informes de mecanismos como comisiones de la verdad se alcanzara la

²¹ *Ibidem*, párr. 108.

²² *Ibidem*, párr. 60.

²³ *Ibidem*, párr. 66.

²⁴ *Ibidem*, párr. 66.

²⁵ *Ibidem*, párr. 124.

²⁶ *Ibidem*, párr. 39.

“verdad histórica”, ésta “no completa o sustituye la obligación del Estado de establecer la verdad y asegurar la determinación judicial de responsabilidades individuales o estatales a través de los procesos pertinentes”.²⁷

El deber de recordar

El *Conjunto de principios* establece como uno de éstos el deber de recordar.²⁸ La memoria es un patrimonio de los pueblos y los Estados tienen la obligación de preservar los archivos y la información, así como facilitar el conocimiento de los hechos.²⁹ La CIDH ha indicado que el deber de recordar, “como corolario del derecho a la verdad, resulta de suma importancia a fin de evitar la recurrencia de violaciones en el futuro y constituye una garantía indispensable para asegurar la implementación de medidas de no repetición de los hechos del pasado”.³⁰

Dentro de los procesos de verdad, resultan muy importantes los actos de reconocimiento público, la construcción de memoriales, museos, monumentos y archivos públicos en los que participen las víctimas y la sociedad. El relator especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición ha señalado que participación de representantes de la sociedad civil en el diseño y ejecución de proyectos de reparaciones simbólicas es especialmente importante dada su función semántica y representativa.³¹ Sin la participación de víctimas y sociedad, los espacios destinados a la memoria carecen del simbolismo para el que fueron creados y generan mayor molestia en las víctimas y jamás son abrazados por la sociedad; tal es el caso del Memorial a las víctimas de la violencia en México que se encuentra en avenida Reforma de la Ciudad de México y que fue inaugurado en 2012.

²⁷ *Ibidem*, párr. 135.

²⁸ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, *Conjunto de principios*, *op. cit.*, Principio 3.

²⁹ *Idem*.

³⁰ CIDH, *Derecho a la verdad en América*, *op. cit.*, párr. 109.

³¹ Naciones Unidas, Asamblea General, *Promoción de la verdad*, *op. cit.*, párr. 34.

Marco jurídico mexicano: Ley General de Víctimas

El marco legal mexicano en materia de derechos de las víctimas se encuentra establecido en la LGV, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013.³² En el presente apartado, se hará un énfasis particular en las regulaciones en materia de reparaciones contenidas en la LGV hasta la fecha de publicación del informe.³³

De acuerdo con el artículo primero de la LGV, todas las autoridades están obligadas —en el ámbito de sus competencias— “a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral a las víctimas”. En ese mismo artículo se reconoce, de manera acorde con los estándares internacionales, que “la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica”. Asimismo, se indica que estas medidas deberán implementarse “a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante”.

El artículo cuarto define a las **víctimas** como “aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos”. Determina que son **víctimas indirectas** “los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella”. La calidad de víctimas se adquiere cuando se acredita el daño o el menoscabo de los derechos en los términos que establece la LGV y, de forma similar a lo indicado en los *Principios y directrices básicos*, no es necesario que “se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo”.

El artículo 7 de la LGV establece que son derechos de las víctimas, entre otros,

ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva [...] conocer la verdad de lo ocurrido acerca de los hechos

³² Ley General de Víctimas. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>>.

³³ En el momento de la redacción de este texto se discute una nueva Ley General de Víctimas en el Congreso.

en que le fueron violados sus derechos humanos para lo cual la autoridad deberá informar los resultados de las investigaciones [...] a la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces [...] a una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del daño, al esclarecimiento de los hechos y a la reparación del daño [...] a participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los mecanismos de acceso a la justicia que estén a su disposición.

Además del reconocimiento que hace de los derechos a la reparación integral, a la justicia y a la verdad, la LGV prevé también **medidas de ayuda inmediata** para las víctimas, entre las que se encuentran medidas en materia de alojamiento y alimentación, transporte, protección y asesoría jurídica; **medidas de asistencia y atención**, entre ellas medidas económicas y de desarrollo, y en materia de procuración y administración de justicia.

La LGV contiene disposiciones en conformidad con altos estándares internacionales en materia de reparaciones y atención de víctimas; sin embargo, su problema se encuentra en la estructura y operación del Sistema Nacional, específicamente de la CEAV, que es el que se encarga de su operación y del cumplimiento de sus atribuciones. Los siguientes párrafos contienen reflexiones enfocadas a la CEAV, retomándose algunas de las observaciones realizadas por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI)³⁴ en su informe publicado en abril de 2016, que son aplicables de igual forma a los dos casos estudiados en esta investigación.

ii. Estructura

La CEAV es el órgano operativo del Sistema Nacional, cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio y goza de autonomía técnica y de gestión.³⁵ De la Comisión Ejecutiva depende el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, la Asesoría Jurídica Federal

³⁴ En octubre de 2014, después de la desaparición de los 43 normalistas en Ayotzinapa, Guerrero, el Estado mexicano y los representantes de las víctimas y sus familias solicitaron a la CIDH asistencia técnica para la búsqueda, la investigación y el apoyo a las familias. El 12 de noviembre de 2014, se acordó que el GIEI realizaría “una verificación técnica de las acciones iniciadas por el Estado mexicano tras la desaparición de los normalistas”.

³⁵ Ley General de Víctimas, artículo 84.

y el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI).³⁶ Sin embargo, y como lo señalara el GIEI, es necesario que, de forma real, la CEAV “tenga la necesaria independencia y autonomía frente a las autoridades que han podido tener responsabilidades por acción u omisión en los hechos de violencia. Si esto no se presenta, se pueden generar conflictos de interés, además de una visión desde las víctimas de falta de independencia que compromete su cometido”.³⁷

El artículo 85 de la LGV establece que la CEAV estará integrada por siete comisionados, elegidos por el Senado entre una terna propuesta por el Ejecutivo federal, previa convocatoria pública. Con el objeto de garantizar la representación de colectivos de víctimas, especialistas y expertos que trabajen en la atención a víctimas: cuatro comisionados deberán ser especialistas en derecho, psicología, derechos humanos y sociología, o especialidades equivalentes con experiencia en la materia de la LGV, propuestos por universidades públicas; y tres comisionados deberán representar a colectivos de víctimas, propuestos por organizaciones no gubernamentales o por los organismos públicos de derechos humanos. Si bien en sus inicios la CEAV contaba con siete comisionados, actualmente únicamente se encuentran en funciones cuatro: Jaime Rochín del Rincón, como comisionado presidente, Adrián Franco Zevada, Julio Antonio Hernández Barros y Susana Thalía Pedroza de la Llave.

De entrevistas sostenidas con personal de la CEAV y de las observaciones realizadas en el transcurso de la investigación, se ha detectado que actualmente existe una división en el interior de la CEAV. Debido a los enfoques diferentes de atención de cada uno de los comisionados, no trabajan de forma coordinada y existe una evidente falta de comunicación. Consecuentemente, el trabajo de la CEAV es ineficiente y quienes resultan afectadas son las víctimas. Esta observación fue realizada también por el GIEI, quien señaló en su informe presentado en abril de 2006:

Varios de los problemas de relación con las víctimas en el caso Ayotzinapa han venido de actitudes y criterios distintos por parte de diferentes comisionados y la ausencia de una política e interlocutores claros. Se necesita una estructura más dinámica, y un liderazgo con experiencia contrastada en el trabajo con víctimas de violaciones de derechos humanos, por parte de una persona independiente y con

³⁶ *Idem.*

³⁷ GIEI, *Informe Ayotzinapa II, Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a víctimas*, 24 de abril de 2016, p. 373. Disponible en <<http://prensagieiaiyotzi.wix.com/giei-ayotzinapa#!informe-/c1exv>>.

estructuras de consulta flexibles y claras respecto la aprobación de medidas específicas.³⁸

iii. Procedimientos

Para obtener sus derechos, las víctimas tienen que atravesar diversos procedimientos dentro y fuera de la CEAV. Lamentablemente, estos procedimientos se caracterizan por ser lentos e ineficientes, así como por poner cargas innecesarias en las víctimas. Es el caso de las víctimas indirectas centroamericanas del caso San Fernando I. Es importante destacar que, de acuerdo con la información recabada con víctimas de ambos casos del presente informe, cuando las víctimas se acercan a la CEAV no reciben información adecuada sobre cuáles son sus derechos, ni acerca de qué es lo que puede ofrecer la CEAV, de qué forma lo hará y cuánto tiempo tardará. La información que llegan a recibir incluso varía dependiendo del área que las atienda. Como lo señalara el GIEI, esta situación “genera confusión en las víctimas y una falta de claridad de las ofertas del Estado o la posibilidad de hacer un plan específico de atención o reparación con criterios claros, que no dependan de ofrecimientos genéricos y poco concretos o en ocasiones contradictorios”.³⁹

iv. Recomendaciones

La CEAV, en sus pocos años de vida, ha venido operando sin cumplir plenamente sus funciones, y las que realiza se han hecho con muchos problemas y de manera ineficiente. Las razones detrás de esta situación son diversas y muchas se originan en el diseño mismo de la institución y en la falta de voluntad dentro de la misma CEAV y de otras dependencias que no colaboran de forma plena para dar una atención adecuada a las víctimas, así como de la inexistencia de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas ante la sociedad. Evidentemente, esto ha desatado un gran número de críticas por parte de

³⁸ *Ibidem*, p. 373.

³⁹ *Ibidem*, p. 374.

la sociedad en general, la pérdida de credibilidad de la institución y víctimas cuyos derechos no son garantizados.

En estos años, la CEAV ha operado, en el mejor de los casos, como ventanilla de atención a víctimas, cumpliendo un trabajo burocrático de reparaciones centradas en la indemnización individual, así como medidas de ayuda provisional, asistencia y atención, y ha dejado a un lado las grandes responsabilidades que le han sido asignadas. La reparación económica no es, y no debe plantearse de esta forma a las víctimas, un sustituto de la reparación integral, la verdad o la justicia. Las funciones de la CEAV no pueden quedarse en las de asistencia o en las de dar trámite administrativo a demandas de víctimas; sus funciones son la obligación moral y legal del Estado de reconocer y garantizar la dignidad y los derechos de las víctimas, de la sociedad en su conjunto y de las causas de la victimización. Como se establece en la propia LGV, “las medidas de asistencia y atención no sustituyen ni reemplazan a las medidas de reparación integral”.⁴⁰

El mejor funcionamiento de todo el Sistema Nacional requiere de una mayor coordinación y trabajo en conjunto entre las instituciones que lo conforman. Es imposible garantizar un trabajo eficiente en materia de reparaciones integrales sin la participación, evitando duplicidades, de todos los actores de la Federación y de las entidades federativas. Este trabajo debe ser liderado por la CEAV, la que, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, debe ejercer su independencia de manera responsable. Por otra parte, es necesario que se replantee el diseño institucional de la CEAV. Como ya fue señalado, ésta no ha funcionado adecuadamente como órgano colegiado, por lo que modificar su dirección a un órgano unipersonal podría mejorar la falta de coordinación e inadecuada aplicación de la LGV que existe actualmente.⁴¹

La participación de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y academia es necesaria para la correcta implementación de todo el Sistema Nacional. Claro ejemplo es el convenio de colaboración que dio origen a la presente investigación. Es fundamental que la CEAV redoble sus esfuerzos para establecer mecanismos que permitan una participación real y efectiva de las víctimas, y la colaboración de los demás sectores de la sociedad.

⁴⁰ Ley General de Víctimas, artículo 9.

⁴¹ Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Un Sistema de Atención a víctimas que funcione”, *Animal Político*, 19 de septiembre de 2016. Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-verdad-justicia-reparacion/2016/09/19/sistema-atencion-victimas-funcione/>>.

La CEAV debe ser un espacio de y para las víctimas. Para ello, es imprescindible generar espacios de confianza, privacidad y respaldo institucional a ellas; informarles de manera clara los alcances de la institución; generar una estructura profesional, sólida, ágil y armónica en el interior con directrices y procedimientos homogéneos, claros y ágiles; realizar registros adecuados y evitar duplicidades; ofrecer respuestas en el menor tiempo posible. De no lograrlo, la CEAV seguirá siendo percibida como parte del aparato institucional que generó o permitió la victimización, y que lo continúa haciendo al negar la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición.

La disposición de atención a las víctimas debe ser mostrada desde el primer contacto. Los procesos burocráticos tienen que transformarse en oportunidades de atención y reparación. Iniciando con el registro e ingreso de víctimas en el RENAVI, debe escucharse y registrarse la información que, desde ese momento, se convierte en acervo para la verdad de los hechos. Lograr esto no debe significar que se agreguen cargas innecesarias a las víctimas; como lo señaló el GIEI, el RENAVI “tiene que ser repensado en su integridad para permitir mejores soluciones y no sobrecargar a las víctimas con nuevos procesos de registro, toma de testimonios, etc. sin tener claridad, además, del nivel de prestaciones o atención que les correspondería”.⁴²

Uno de los más grandes obstáculos a los que se enfrentan las víctimas es el ser reconocidas como tales. Ellas se ven seriamente afectadas cuando no tienen este reconocimiento, ya que éste y su ingreso al RENAVI constituyen un prerequisite para acceder a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, y a las medidas de atención, asistencia y reparación integral. De acuerdo con el artículo 110 de la LGV, el reconocimiento de la calidad de víctima se realiza por las determinaciones del juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada; por el juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa; por el juzgador en materia de amparo, civil o familiar, que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima; por los órganos jurisdiccionales internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia y por la CEAV. Para que esta última reconozca la calidad de víctima, puede tomar en consideración las determinaciones realizadas por el Ministerio Público, la autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter,

⁴² GIEI, *Informe Ayotzinapa II*, op. cit., p. 375.

los organismos públicos de protección de los derechos humanos o los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia.

Los participantes del Conversatorio “Derechos de las Víctimas en México”, celebrado el 24 de agosto de 2016 como parte de las discusiones en torno a una reforma de la LGV, consideran que una de las principales deficiencias de la LGV es “la dificultad para las víctimas de delito y de violaciones a derechos humanos de ingresar al Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), al condicionarles su ingreso a la presentación de una denuncia penal o la emisión de una recomendación por parte de una comisión de derechos humanos, lo cual en muchos de los casos acentúa la situación de vulnerabilidad de las víctima”.⁴³ Es necesario que se replanteen las formas de ingreso al RENAVI, generando procedimientos más rápidos y eficientes en los que se garanticen los derechos de las víctimas y se eviten mayores afectaciones.

Una vez que lograron obtener su ingreso en el RENAVI, las víctimas tienen que enfrentarse a diversas cargas operativas para poder acceder a recursos o a algún otro tipo de atención por parte de la CEAV. Debe evaluarse la forma de otorgar recursos a las víctimas para gastos menores (atención médica, gastos funerarios, traslados, alimentación) y que éstos sean sujetos a una comprobación posterior, pues sería una forma mucho más ágil y se generaría confianza. El modelo actual de reembolso es lento y en ocasiones imposible de afrontar por las víctimas. Deben ser revaluadas las reglas de acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. Retomando las palabras del GIEI, “las cargas operativas de la atención se ponen en las víctimas en lugar de ser asumidas por la CEAV”.⁴⁴ De la revisión que se realizó a expedientes de la CEAV, fue notorio lo lento y difícil que resultó para las víctimas de San Fernando I poder acceder a recursos, y los gastos que tuvieron que asumir sus representantes ante la falta de una respuesta ágil. Asimismo, es importante que, de conformidad con los estándares internacionales ya mencionados, los procedimientos destinados a conceder reparaciones den consideración y atención especiales a las víctimas. En este caso, por ejemplo, se detectaron retrasos porque los representantes no comprobaban su representación en los términos solicitados por la CEAV.

⁴³ Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Un Sistema de Atención a víctimas que funcione”, *op. cit.*

⁴⁴ GIEI, *Informe Ayotzinapa II*, *op. cit.*, p. 374.

En cuanto a medidas de rehabilitación, como se observó en las secciones sobre los casos de San Fernando y Allende, la CEAV y la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas de Coahuila suelen limitarse a concertar citas médicas para las víctimas, a hacerles reembolsos por gastos médicos o a inscribirlas en programas sociales. El relator especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición ha señalado que “la prestación de servicios médicos como medida de reparación **no debería concebirse simplemente en términos de ofrecer a las víctimas servicios médicos que ya existían**. Las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos suelen necesitar servicios especializados, que tal vez no se encuentran con facilidad”.⁴⁵ Asimismo, es importante destacar que, más allá de servicios especializados, “las experiencias previas de las víctimas afectan a la forma en que deben prestarse los distintos tipos de servicios, y por tanto es preciso desplegar grandes esfuerzos para que los proveedores, en todos los niveles, sean conscientes de esas necesidades especiales”. Por ejemplo, en el caso de las víctimas de la masacre de las 72 personas migrantes, un médico le dijo a una víctima indirecta en una visita médica que “para qué seguía buscando a sus familiares, que mejor se buscara un marido”.⁴⁶

Deben otorgarse medidas de reparación que no se restrinjan a la indemnización. Los estándares internacionales y la misma LGV así lo reconocen. Según sea el caso y apegados a las mejores prácticas internacionales, deben contemplarse medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y aquellas que abonen a la verdad, la memoria y las garantías de no repetición, teniendo siempre presente las dimensiones individual, colectiva, material y simbólica. Actualmente, de forma contraria a los estándares internacionales, las víctimas en México reciben —en el mejor de los casos— indemnizaciones y acceso a programas sociales y a servicios médicos que no fueron creados tomando en cuenta sus situaciones particulares. Por ejemplo, en el caso de las familias de San Fernando I, lo único a lo que han logrado acceder, además del reembolso de gastos médicos, es a una consulta médica en la que sufrieron revictimización.

⁴⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, *Promoción de la verdad*, *op. cit.*, párr. 36.

⁴⁶ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, *Atención médica a familiares de víctimas de la masacre de 72 migrantes y de fosas clandestinas: hechos, elementos positivos, retos y propuestas de acción*, Documento presentado por la FJEDD a la CEAV en junio de 2016.

Es fundamental que la CEAV tome las medidas necesarias para dar una atención adecuada a las víctimas migrantes y/o a sus familias, y a las víctimas con familiares desaparecidos, como son los casos analizados en el presente informe. Cada una de estas víctimas se encuentra en situaciones distintas, tiene características y necesidades distintas. Sin diagnósticos que permitan entender estos fenómenos, sin un acercamiento a las víctimas para entender sus necesidades y sin crear modelos de atención con un enfoque diferencial, los derechos de las víctimas no serán adecuadamente garantizados.

En relación con lo anterior, por ejemplo, nada se ha hecho con las víctimas de desplazamiento forzado producto de los hechos violentos que rodean el caso de Allende y otros muchos que han tenido lugar en el país. La CNDH emitió en mayo de 2016 el *Informe especial sobre desplazamiento forzado (DFI) en México*.⁴⁷ En él se establece que el Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018, aprobado por el pleno del Sistema Nacional, incluye la estrategia de “promover una atención adecuada a víctimas de desplazamiento interno forzado”. Pese a ello, indica que “las personas desplazadas se encuentran en situación de desprotección y con la posibilidad de ser revictimizadas por cualquier autoridad que se niegue a reconocer su condición de desplazamiento y la protección o ayuda correspondiente”.

Se sugiere crear dentro de la CEAV una estructura que se centre en el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral, así como en las recomendaciones a otras instancias del Estado mexicano para las garantías de no repetición. Sobre todo, sería necesario este tipo de acciones para casos de gran impacto o violaciones graves a los derechos humanos. En este rubro, es central la colaboración estrecha con la PGR, la CNDH, el INAI y sus equivalentes en el ámbito estatal. En los casos que así lo considere, la CEAV podrá recurrir a mecanismos similares a los que dieron origen a la presente colaboración con El Colegio de México, cuyo objetivo es contribuir al derecho a la verdad de las víctimas y la sociedad, así como proponer una serie de recomendaciones en materia de reparación integral. Otro de los ajustes necesarios es que los recursos provenientes para la realización de investigaciones que abonen al derecho a la verdad no provengan del presupuesto de operaciones de la CEAV, sino que, al ser una medida de reparación, puedan

⁴⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre desplazamiento forzado en México*. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf>.

ser obtenidos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. Estos mecanismos deberán permitir que la voz de las víctimas sea escuchada y tomada en cuenta, sin importar su nacionalidad.

Hasta ahora, la única constante son los huecos, los faltantes. Hay vacíos de información, falta de verdad que intenta ser alimentada desde la prensa, ausencia de justicia, dudas, nula confianza en las instituciones, desarticulación entre sociedad y Estado, personas desaparecidas, cuerpos no reconocidos o entregados de manera equivocada, nula visibilidad y atención al fenómeno de desplazamiento interno forzado, víctimas abandonadas por Estado y sociedad, ausencia por los desplazamientos forzados, vacíos preocupantes para garantizar la no repetición, procesos burocráticos opacos, organizaciones de la sociedad civil relegadas, medios de comunicación en su mayoría ausentes, presencia internacional diferenciada. En resumen, lo que más se ve es la ausencia, los vacíos.

La CEAV debe poner en práctica de manera efectiva sus facultades, entre las que destacan:

IV. Proponer al Sistema una política nacional integral y políticas públicas de prevención de delitos y violaciones a derechos humanos, así como de atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a las víctimas u ofendidos de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley;

XX. Formular propuestas de política integral nacional de prevención de violaciones a derechos humanos, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a las víctimas de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley;

XXXI. Realizar diagnósticos nacionales que permitan evaluar las problemáticas concretas que enfrentan las víctimas en términos de prevención del delito o de violaciones a los derechos humanos, atención, asistencia, acceso a la justicia, derecho a la verdad y reparación integral del daño;

A pesar de las limitaciones que la misma LGV y su reglamento imponen en la CEAV, desde el interior debe existir un impulso para trabajar de la mejor manera posible, aprovechando las amplias funciones y facultades que tiene.

v. Otras recomendaciones

Con fundamento en las funciones y facultades de la CEAV, establecidas en el artículo 88 de la LGV y arriba descritas, incluimos una serie de recomendaciones que la CEAV podría transmitir a otras instituciones y órganos del Estado mexicano.

La CNDH y otros organismos públicos de derechos humanos

La CNDH y sus homólogas estatales tienen una responsabilidad fundamental en materia del respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos en México. Desgraciadamente, en los casos analizados no han cumplido con sus funciones de manera eficiente y no han tenido presente a las víctimas. Sus procesos deben ser revisados para que actúen de forma diligente, y se permita la participación real y efectiva de las víctimas en ellos, pues solamente así sus intereses serán verdaderamente reflejados en las recomendaciones que emiten.

La CNDH y los organismos públicos de derechos humanos deben trabajar para formular recomendaciones que den respuesta a todos los problemas que deben atenderse, y que puedan incidir y generar un verdadero cambio. Asimismo, deben utilizar y entender adecuadamente los estándares internacionales en materia de derechos humanos, para así generar recomendaciones que puedan incidir en los derechos a la verdad, la justicia y las reparaciones, así como generar verdaderas garantías de no repetición. El lenguaje utilizado en los puntos recomendatorios debe ser lo suficientemente claro y directo para que no se generen confusiones en las autoridades y no se reduzca el impacto de las recomendaciones. Es también necesario que se busquen nuevas formas de dar seguimiento al cumplimiento de recomendaciones; la forma de hacerlo actualmente da por cumplidos o parcialmente cumplidos puntos recomendatorios con haber recibido oficios de autoridades en los que no se reflejan resultados algunos.

Procuradurías y fiscalías

Es muy importante que la PGR, así como las procuradurías y fiscalías de los estados, asuman una actitud de mayor transparencia, rendición de cuentas y colaboración con los derechos de acceso a la información y a la verdad. En el caso de la masacre de las 72 personas migrantes, como ha sido descrito anteriormente, la negativa a proporcionar una versión pública del expediente ha hecho que dos asuntos estén siendo actualmente conocidos por la SCJN. Como parte de esta investigación, se solicitó acceso al expediente a través de la CEAV y mediante solicitud de acceso a la información; sin embargo, por los dos medios se recibió la misma respuesta: “la información solicitada se encuentra clasificada como reservada, con fundamento en el artículo 110, fracciones VII y XII de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en relación con el artículo 16, del *Código Federal de Procedimientos Penales*”. Esa misma respuesta se recibió cuando se solicitó el número de personas detenidas en relación con este caso y el estado procesal de cada una de ellas. Las víctimas y la sociedad tienen derecho a la verdad y las instituciones de procuración de justicia deben cumplir con sus obligaciones en ese sentido.

Por otra parte, pudo observarse que en los dos casos objeto de estudio, existió una clara falta de colaboración con los organismos públicos de derechos humanos por parte de la PGR y la PGJE del Estado de Coahuila. La dilación para proporcionar información y, en algunos casos, la negativa a proporcionarla fueron evidentes. Estas instituciones tienen que asumir un compromiso con el respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos, y eso implica una colaboración real y eficiente con los organismos públicos de derechos humanos.

En cuanto a las investigaciones que realizan las procuradurías o fiscalías en México, es importante retomar las recomendaciones emitidas por el GIEI en su último informe. De la información a la que se tuvo acceso durante el transcurso de la investigación, se detectó que la gran mayoría de las recomendaciones son igualmente aplicables a los dos casos objeto de estudio:⁴⁸

- Disminuir la formalidad y burocracia

⁴⁸ GIEI, *Informe Ayotzinapa II*, op. cit., pp. 579-605.

- Limitar la preponderancia de las pruebas testimoniales y confesiones
- Mejorar la calidad y el método de toma de declaraciones
- Aumentar el valor de la prueba pericial y objetiva
- Rediseño institucional para que los servicios periciales sean independientes de la PGR y de sus homólogas estatales
- Potenciar la capacidad analítica de las pruebas
- Realizar análisis de contexto que permitan investigar patrones y responsabilidades
- Incorporar en la investigación todos los delitos y violaciones de derechos humanos
- Evitar que las violaciones de derechos humanos se juzguen bajo el rubro de delincuencia organizada
- Cualificar y valorar la calidad de la investigación sobre el número de inculpados
- Integrar las averiguaciones, evitando la fragmentación de los procesos
- Promover un sistema de información periódica a las víctimas
- Acceso a todas las fuentes de información y potenciar las líneas de investigación
- Investigar eventuales responsabilidades superiores y no sólo de autores materiales
- Uso de medios tecnológicos en las búsquedas de los desaparecidos
- Realizar la exhumación, inhumación y conservación y entrega de restos óseos de acuerdo con los estándares internacionales en la materia, permitiendo el acceso a las familias de las víctimas a los sitios donde se localicen los restos conforme a su derecho a la verdad
- Evitar la revictimización y criminalización de las víctimas
- Practicarse informes médicos a los detenidos, adecuados a estándares internacionales
- Garantías médicas durante la detención
- Actitud cooperativa frente a asistencia internacional

SCJN

La SCJN, como máximo tribunal constitucional del país, juega un papel esencial en cuanto al respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos en México. Es necesario que realice su trabajo no solamente de forma rápida, sino también teniendo en consideración los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos. Por esa razón, es importante que no siga retrasando las decisiones en los dos asuntos sobre acceso a la información relacionados con la masacre de las 72 personas migrantes, ni tampoco en el relativo al amparo interpuesto en contra del proceso de investigación y la recomendación 80/2013 de la CNDH. Las sentencias que eventualmente emita tendrán un impacto que trascenderá estos casos y pueden significar un avance en materia de derecho de acceso a la información, derecho a la verdad y derechos de las víctimas.

Debe señalarse que el retraso que la SCJN ha mostrado en los casos de personas migrantes y sus familias se refleja también en que, a pesar de que desde marzo de 2016 se concedió el amparo a la madre y a la hermana de personas migrantes encontradas en las fosas clandestinas en abril de 2011 (San Fernando II) para efectos de que fueran reconocidas como víctimas y tuvieran acceso a la averiguación previa, han pasado siete meses y siguen sin haberse realizado las modificaciones acordadas al proyecto del ministro Pardo Rebolledo.⁴⁹ Consiguientemente, aún no se ha notificado a la PGR la orden de abrir los expedientes y el derecho a la justicia de las víctimas sigue obstaculizado.

INAI

El INAI es el organismo constitucional autónomo responsable de garantizar, en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales. Es necesario que asuma esta responsabilidad para garantizar el acceso a la información y el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad en general en casos de

⁴⁹ Manuel Ureste, “A 6 años de la masacre en San Fernando, las víctimas aún no acceden a la investigación”, *Animal Político*, 26 de agosto de 2016. Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2016/08/masacre-migrantes-san-fernando-investigacion/>>.

violaciones graves a derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. Por esa razón, sus resoluciones deben tener siempre como base los más altos estándares internacionales.

Secretaría de Relaciones Exteriores

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) tiene la posibilidad de actuar para que las víctimas de nacionalidades distintas a la mexicana puedan acceder a sus derechos, generando mecanismos de cooperación con instituciones mexicanas y con otros países. Actualmente, la CEAV y la SRE no tienen un mecanismo interinstitucional que permita una colaboración eficiente en los casos en los que estén involucradas víctimas extranjeras. Es necesario que ambas instituciones trabajen lo antes posible para generarlo.