



Autoridad: Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Expediente: Opinión Consultiva OC-1/2023, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza para estar en condiciones de cumplir con la recomendación 10 VG/2018 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (Interpretación y alcance de diversas disposiciones de la Ley de Víctimas del Estado de Coahuila de Zaragoza).

Asunto. Observaciones técnicas formuladas por participantes en audiencia de Amicus Curiae

C. Magistrados Integrantes del Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza.

C. Magistrado Instructor Luis Efrén Ríos Vega.

P R E S E N T E S

Grace Mahogany Fernández Morán y Dan Israel Fernández Morán, representantes del colectivo “Buscando Desaparecidos México” (BUSCAME), así como **Jorge Carlos Peniche Baqueiro**, Director Ejecutivo de “JT MX. Justicia Transicional en México” y persona especialista en lucha contra la impunidad invitada a participar bajo esa calidad en la audiencia, en acompañamiento técnico al colectivo BUSCAME, formulamos de manera conjunta observaciones técnicas de nuestro interés sobre las temáticas que aborda la Opinión Consultiva OC-1/2023, relativa a establecer el contenido y alcance de diversos artículos de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza (LVEC) en conexión con las obligaciones que depara a la entidad federativa de Coahuila de Zaragoza la Recomendación 10 VG/2018 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Señalamos como medio de contacto los siguientes correos electrónicos: bdmex19@gmail.com y jpeniche@jtmexico.org, así como el correo institucional contacto@jtmexico.org y al ciudadano Cristian Axel López Sosa (clopez@jtmexico.org) como punto de contacto para el seguimiento a estas observaciones.

Para lo anterior, las observaciones que se formulan se estructuran de la siguiente manera: (i) antecedentes y encuadre de la problemática de “reparación” a resolver,

en sentido amplio; (ii) observaciones concretas que se formulan en el marco del problemario elaborado por la autoridad jurisdiccional.

I. Antecedentes y encuadre de la problemática de “reparación” en sentido amplio a resolver

La presente sección busca, con la finalidad de asistir a este Tribunal Constitucional en la resolución de la Opinión Consultiva planteada, encuadrar la recomendación VG 10/2018 sobre la investigación de las violaciones graves a derechos humanos por hechos acontecidos en el Municipio de Allende, Coahuila del 18 al 20 de marzo de 2011 en el marco más amplio del contexto de impunidad que atraviesa la entidad. Y demostrar que este contexto más amplio tiene un “peso” determinado al momento de analizar las preguntas jurídicamente relevantes planteadas al Tribunal.

Así, si bien no se pretende rebasar la materia de esta Opinión, que versa principalmente sobre las obligaciones que la recomendación VG 10/2018 depara a las autoridades de esta jurisdicción local, particularmente al Gobierno del Estado, sí busca poner de manifiesto dos cuestiones (*variables*) torales a la hora de resolver y desplegar un análisis constitucional en materia, principalmente, de reparaciones, de cara a las interrogantes planteadas.

(i) Primero. Los lamentables hechos de Allende, Coahuila (18-20 de marzo de 2011) no pueden – ni deben– ser leídos en abstracto, como si no se inscribieran en un patrón contextual temporal, territorial y materialmente más amplio del que forman parte. Podemos aglutinar a esta cuestión bajo la variable: *“cuál es estado guardan los esfuerzos de lucha contra la impunidad en Coahuila por la violencia reciente vs el caso concreto sobre el que se solicita analizar una medida que pretende ser reparadora.”*

(ii) Segundo. Si bien nos encontramos abordando una temática muy específica por estos eventos (reparaciones) y, dentro de esta temática, algunas notas concretas (principalmente, la compensación subsidiaria), avanzamos una postura que exige incorporar como lente de análisis una visión *holística* sobre cómo interactúan los derechos a la verdad, la memoria, la justicia, la reparación y la no repetición con las pretendidas “problemáticas de reparación.”

En suma, este caso debe ser visto a través de dos ejes que lo atraviesan: por un lado, su conexión con un contexto más amplio de violencia e impunidad y, por el otro lado, por su conexión con la pretensión correctiva de alcanzar verdad, justicia, reparación, no repetición y memoria. No solo una; no solo una en lugar de otras, o

a manera de trueque. Sino en su conexión más amplia con la satisfacción de otros derechos, pues solo así es posible atribuir el carácter de “justicia” a estas medidas que pueden ser vistas como raquílicas en aislado.

Al respecto, el Relator Especial de Naciones Unidas para la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición (en adelante el Relator Especial en la Materia) señaló en el primer informe emitido en la creación de este mandato (2012)¹, que los cuatro derechos duros que enmarcan la lucha contra la impunidad (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición) no hacen parte de una colección aleatoria de iniciativas.² Existe una relación tanto conceptual como empírica entre ellas. “*La tendencia de algunos gobiernos a compensar unas con otras no solo es inaceptable sino que tiene pocas probabilidades de prosperar*”.

A nivel conceptual, son parte de un todo (sirve adoptar, así, una visión de red en la conexión de medidas de lucha contra la impunidad, en donde ellas –más allá de su naturaleza o función distintiva– convergen y se refuerzan entre sí).

¿Cómo hacer sentido de estas medidas de manera tal que uno no termine por considerarlas medidas “blandas” o alternativas a la “Justicia” con “j” mayúscula.

Algunas ideas pueden avanzarse. Todas las medidas de lucha contra la impunidad están diseñadas, primero, para que las víctimas obtengan reconocimiento, no solo por sus historias o sufrimiento, sino también **por su condición de titulares de derechos**. Segundo, estas medidas deben promover la confianza, no solo horizontal (no solo horizontal, entre las víctimas y otras partes) sino también, y de manera fundamental, **en sentido vertical: entre las víctimas y las instituciones del Estado**.³ Estas dos primeras funciones o vocaciones de las medidas de lucha contra la impunidad se conocen como las finalidades inmediatas que buscan avanzar las medidas de verdad, memoria, justicia, reparación y no repetición (en adelante V ,M, J, R y N-R).

La confianza y el reconocimiento son requisitos previos y, a su vez, consecuencias de las medidas destinadas a establecer *sistemas formales de justicia*; aquellos que, en esencia, fallaron al *permitir* que sucedan los hechos que dieron lugar a violaciones graves a derechos humanos.⁴

¹ A/67/368. 13 de septiembre de 2012. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/508/04/PDF/N1250804.pdf?OpenElement>

² Hacia el año 2020, la Relatoría Especial reconocerá a la “memoria” como el quinto pilar de la justicia transicional, añadiéndola en su formulación de los (ahora) cinco derechos duros de la lucha contra la impunidad.

³ *Id.* Párr. 60-61.

⁴ Sobre la afirmación de normas y los incentivos para organizar o reorganizar a la sociedad civil como mecanismos sociales a través de los cuales un enfoque holístico de la lucha contra la impunidad contribuye al estado de derecho: “Las posibilidades de que la justicia de transición consiga esos objetivos dependen de dos mecanismos sociales que

De este modo, las medidas de lucha contra la impunidad deben contribuir a la superación de situaciones en las que las personas son meros sujetos que “suplican y dependen de la voluntad o la gracia de las autoridades” y se convierten “en personas que reclaman derechos y participan en los procesos en los que se definen el contenido, la aplicación y la fuerza de la ley.”⁵

Adicionalmente, existen dos fines mediatos (o remotos) que deben perseguir los esfuerzos de lucha contra impunidad: promover la reconciliación y reforzar el estado de derecho.⁶

Así, el Relator Especial ha hecho hincapié en que el **éxito de las medidas de lucha contra impunidad deben entenderse de las relaciones estrechas entre la V, M, J, R y N-R y el refuerzo bidireccional que debe existir entre ellas**. Para que la reparación, por ejemplo, sea entendida como una *medida de justicia en sentido amplio (i.e. una medida que avanza la justicia)* debe complementarse con medidas de búsqueda de verdad. Asimismo, un proceso de búsqueda de verdad, sin medidas de reparación, sería la máxima expresión de irresponsabilidad del Estado ante las consecuencias de sus omisiones. “Del mismo modo, los beneficiarios de los programas de reparación tendrían más razones para considerar como reparaciones (y no como meras medidas de indemnización) las prestaciones ofrecidas normalmente por estos programas si simultáneamente se toman medidas para procesar a los autores de las violaciones de los derechos humanos.”⁷

Estas directrices sobre el entendimiento de las medidas de lucha contra impunidad aplican, para analizar los eventos concretos que aborda la VG 10/2018 (Allende, 18-20 de marzo de 2011) como para mirar, de forma panorámica, toda la situación de

son esenciales para comprender cabalmente el estado de derecho: en primer lugar, el hecho de que las diversas medidas sirvan para afirmar determinadas normas básicas, que son las mismas normas que resultan fundamentales para el estado de derecho. El reconocimiento consiste en la admisión de derechos básicos, y la confianza no es sinónimo de previsibilidad porque, de ser así, gobiernos sistemáticamente corruptos y autoritarios serían la quintaesencia de la fiabilidad. Más bien, la confianza se fundamenta en la expectativa de un compromiso orientado a la acción sobre la base de normas compartidas.

En segundo lugar, las medidas de justicia de transición despliegan sus efectos, cuando lo hacen, gracias a su potencial para servir de catalizadores de procesos para la formación de ciertos grupos y la disgregación de otros, también sobre la base de normas (articulación y desarticulación). Esa capacidad disgregadora de las medidas es evidente cuando se analizan los efectos de las investigaciones de antecedentes, los enjuiciamientos y las comisiones de la verdad, hasta el punto de que hay grupos que solo pueden funcionar por las ventajas que les reporta el mantenerse ocultos. La capacidad de formación queda de manifiesto con la creación de un sinfín de organizaciones de la sociedad civil siempre que las medidas se incluyen en la agenda pública de países inmersos en transiciones.” (Párr. 64 y 65)

⁵ Id. Párr. 66.

⁶ Se trata de finalidades mediatas -en vez de inmediatas- no porque sean cronológicamente posteriores sino porque se trata de fines últimos que deben estar reforzados por más medidas de naturaleza más variada. Es decir, existe una insuficiencia causal de las medidas de V,M,J,R,N-R para avanzar, por sí solas, la reconciliación y el estado de derecho en sentido amplio.

⁷ A/HRC/21/46, párr. 24.

lucha contra la impunidad en la entidad de Coahuila, tal y como se ha señalado en el punto (i).

En este sentido, cualquier escrutinio sobre el alcance y contenido de disposiciones de la Ley General de Víctimas⁸ debe incorporar estas dos variables en su análisis: (i) un entendimiento más amplio sobre la **situación de impunidad** en el contexto en el que se interviene y se despliega el análisis, bajo la pregunta: cómo se inserta este evento en una situación más amplia de violaciones graves a derechos humanos y (ii) un **entendimiento en clave de déficits de justicia**, bajo la pregunta: cómo esta medida que se propone avanza en sentido más integral la verdad, la memoria, la justicia, la reparación y la no repetición.

Con ello, no se quiere decir que una medida concreta que pretende actuar sobre uno de estos derechos –por ejemplo una medida de compensación subsidiaria, como parte de una aspiración de reparación– deba *per se* ser descartada, pero sí que debe ser mirada con cautela bajo la interrogante de cómo la medida sirve, en forma holística, a avanzar la V, M, J, R y N-R.

Sin afán de establecer límites taxativos,⁹ precisamente porque aún faltan ejercicios de verdad robustos en la entidad, de carácter oficial o institucional que establezcan y delimiten esta situación, el estado de Coahuila vivió un periodo crítico de violaciones a derechos humanos en su historia reciente.

Tan solo atendiendo al aumento de los eventos de violencia letal y desaparición como referencias indicativas, que, de nuevo, no agotan una discusión sobre el estado que guardan los derechos humanos en una entidad pero sí nos ofrecen algunas pautas para analizar una situación,¹⁰ particularmente durante los años **2008 a 2014**, Coahuila experimentó una escalada en sus homicidios y desapariciones, los cuales estuvieron directamente relacionados con la operación en el estado de la organización criminal “los Zetas” y las distintas acciones estatales –de acción y omisión– emprendidas contra aquella y otras organizaciones.¹¹ Este periodo atraviesa los años de mandato de Humberto Moreira Valdez (2005–2011), Jorge Juan Torres López (2011, interinato) y Rubén Moreira Valdez (2011–2017), hermano de Humberto.

⁸ La interpretación que conduzca un “escudriñador” constitucional, como un tribunal constitucional local, por ejemplo.

⁹ Es decir, que establezcan que ciertos eventos ocurridos en tal temporalidad o territorialidad sí entran dentro de esta situación crítica y que otros eventos ocurridos en la entidad no lo hacen

¹⁰ Por ejemplo, puede ser que en una entidad donde los derechos humanos no gozan buena salud, reporte pocos casos de violencia letal, porque el “recurso a la violencia” no es tan necesario dado que existe un control férreo sobre la población que no exige ejercitar esta violencia de manera frecuente.

¹¹ Por su dinámica organizacional, los medios empleados y la expansión de sus actividades los Zetas supusieron un “antes y un después” en la llamada “Guerra contra las Drogas”, como ha sido abordado desde distintas investigaciones académicas. Destaca: Correa-Cabrera, G. (2018). *Los Zetas, INC*. Editorial: Temas de Hoy.

Algunos de los eventos paradigmáticos que han emergido de este contexto son: la serie de “operativos” desplegados por los Zetas en Coahuila en marzo de 2011, incluyendo los eventos de Allende –focalizados en este estudio en el periodo 18–20 de marzo de 2021– que ahora nos ocupa, la situación en el Penal de Piedras Negras, que operaba como “cuartel, zona de refugio, centro de operaciones y campo de exterminio”¹² de los Zetas, los saldos de la disputa territorial entre los Zetas y el Cártel de Sinaloa por la región de La Laguna (una zona interestatal que abarca Coahuila y Durango) en 2011 y 2012, así como diversos eventos de violencia atribuidos al Grupo de Armas Tácticas y Especiales de la policía del Estado de Coahuila (GATES) y a actores federales como la Policía Federal o las Fuerzas Armadas.

Estos eventos ejemplifican tendencias, patrones y *modus operandi*. Aunque, como hemos dicho, los números de violencia letal y desaparición no son la única medida para valorar el estado que guarda la situación de derechos humanos en un lugar, sí ofrecen algunas pistas iniciales.¹³

Por lo que aquí respecta, durante 2008 y 2014 las **cifras oficiales de muertes violentas prácticamente se cuadruplicaron** en Coahuila.

a. Mientras que para el periodo 2001–2007 se reportaron 1,073 muertes violentas, para el periodo 2008–2014 se reportaron **3,856**. 2012 fue –al menos por lo que hace a números en este rubro–el peor año; tan solo en ese año se reportaron 1,146 homicidios (30% de las muertes registradas en el periodo 2008–2014) y Coahuila estuvo dentro de los seis estados más violentos del país con una tasa de 40 homicidios por cada/100,00 hab. frente a una tasa nacional promedio de 22.47 homicidios.

b. En cuanto a la desaparición las cifras siguieron un aumento drástico. Entre 2008 y 2014 estos registros se dispararon a un promedio de más de 360 desapariciones por año y un acumulado de 2258 desapariciones.¹⁴ En 2014 las desapariciones empezaron a disminuir y, desde entonces, se han consolidado en una cifra, si bien nada halagüeña, inferior a las 100 desapariciones por año.¹⁵

¹² Aguayo, S. y Dayán, J. (2020) “Reconquistando” La Laguna: los Zetas, el Estado y la sociedad organizada, 2007–2014.” El Colegio de México. P.30.

¹³ Se utilizan datos del INEGI y el Sistema Nacional de Búsqueda, respectivamente.

¹⁴ 2008, 205; 2009, 352; 2010, 535; 2011, 552; 2012, 363; 2013, 322; 2014; 199.

¹⁵ Según números actualizados hasta 2020, el proyecto “Plataforma Ciudadana de Fosas” había sistematizado el hallazgo de, al menos, 60 fosas clandestinas en la entidad. Véase: <https://plataformaciudadanadefosas.org>

Tabla 1. Cifras de casos de violencia letal y desaparición en Coahuila entre 2007 y 2021¹⁶

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Homicidios	107	175	270	449	718	1146	798	475	314	259	261	220	279	231	160	
Personas desaparecidas y no localizadas	87	205	352	535	552	363	322	199	108	96	65	63	92	57	71	
Variable compuesta para fines ilustrativos (integrada por la sumatoria de casos de violencia letal y desapariciones)	194	380	622	984	1270	1509	1120	674	422	355	326	283	371	288	231	

¹⁶ Fuente: elaboración JT MX. Documento interno de trabajo: “Estado de la cuestión: Violencia letal y actuación judicial en Coahuila” (enero de 2023). El uso de la “variable compuesta” entre casos de violencia letal y desapariciones documentados no pretende equiparar dos fenómenos distintos (aunque posiblemente relacionados en ciertos casos), sino establecer una referencia del estado que guardaba la situación de derechos humanos en un marco temporal y territorial determinado, teniendo en cuenta ambos fenómenos.

Así, ubicando los eventos que ocupan a esta Opinión Consultiva en el contexto más amplio que se ha pretendido ilustrar, la VG 10/2018 estableció que –habiendo tenido conocimiento de los hechos **hasta el año 2014**, en los días 18 a 20 de marzo de 2011– un grupo armado de personas pertenecientes a la organización delictiva denominada “Los Zetas”, se presentó en el Municipio de Allende, donde saqueó, derribó y le prendió fuego a 40 residencias, además de privar de la libertad a varios habitantes de dichos inmuebles, aproximadamente 300 personas.¹⁷

La recomendación VG 10/2018 encontró la comisión de las siguientes violaciones graves a derecho humanos:

- Detenciones arbitrarias (561.1)
- Inviolabilidad del domicilio (561.2)
- Desaparición forzada de 39 personas, incluidas 3 menores (561.3)
- Violaciones a la debida procuración de justicia y la verdad (561.5)
 - o Omisión de investigación
 - o Incumplimiento de función persecutoria
- Desplazamiento forzado interno de diversos pobladores de Allende (561.5)

En la sección VIII de dicho documento, la CNDH estableció –en el marco del mecanismo sobre el cual actuaba (es decir, de recomendaciones sobre violaciones graves a derechos humanos)– su recomendación sobre a qué debía ceñirse lo que denominó

¹⁷ Recomendación No. 10 VG 10/2018. Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, por los hechos acontecidos del 18 al 20 de marzo de 2011, en el municipio de Allende, Coahuila, así como por las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas cometida con posterioridad a dicho evento.

“Reparación Integral del Daño” (párr. 592– 625), enumerando para tal efecto medidas de rehabilitación,¹⁸ satisfacción,¹⁹ garantías de no repetición²⁰ y **compensación.**²¹

Asimismo, se dirigieron recomendaciones a todo un entramado de autoridades de los órdenes federal, estatal y municipal, en lo que aquí interesa: (i) al Gobernador Constitucional de Coahuila y (ii) al Presidente Municipal de Allende

A este entramado –que llamamos de coordenadas para garantizar no solo la reparación sino, de manera más amplia, los derechos a la V, M, J, R y NR, se inserta la recomendación segunda dirigida al Gobernador del Estado de Coahuila y al Presidente Municipal de Allende para instruir lo que se fraseó en los siguientes términos: “

*“Brindar [...] una reparación integral del daño mediante el pago de una compensación y/o indemnización justa tomando en cuenta la gravedad de los hechos.”*²²

Lo anterior en beneficio de las víctimas “indirectas” de 41 personas afectadas por detención arbitraria y detención forzada.

Cabe adelantar que este mandato – y esto se relaciona directamente con el cuestionamiento 2.3.i que formula el problemario puesto a consideración (e indirectamente con el resto de las preguntas de la sección 2.3– no puede ser leído en aislado por dos razones. Primero, porque éste hace parte de un mandato de reparaciones más amplias identificadas en toda la sección VIII de la Recomendación 10 VG 2018 y, segundo, porque ante la más mínima duda que pueda surgir, no debe adoptarse una mirada restrictiva que limite la reparación integral del daño a solo un pago de compensación e indemnización. Y lo que es más, dar un salto argumentativo que de compensación / indemnización –parte de la reparación integral– se arrije a que esto se limita a una compensación subsidiaria. Se vuelve sobre este punto más adelante. Esto rompe con todo el sentido de la recomendación general y la

¹⁸ (i) Brindar a los familiares ahí mencionados atención psicológica, estableciendo las pautas de calidad que esta atención debía reunir;

¹⁹ (ii) Medidas eficaces para que no continúen las violaciones; (iii) verificación de los hechos y revelación pública y completa de la verdad; (iv) una disculpa pública; (v) **aplicación de sanciones jurídicas o administrativas a los responsables de violaciones (esto incluyó, entre otros, la continuación de la integración de la averiguación previa identificada como 2 por la Fiscalía General del Estado de Coahuila y la integración de responsabilidades administrativas por parte del Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Allende sobre la responsabilidad administrativa de los elementos de Seguridad Pública Municipal, la remisión de constancias a la FGR y un largo etcétera)**

²⁰ Aquí se enumeran, como medidas para que lo ocurrido no vuelva a ocurrir, estrategias generales en los siguientes rubros: registro de personas desaparecidas, búsqueda, localización e investigación, medidas de protección, reparación del daño y atención a víctimas y familiares, prevención del delito y de violación a derechos humanos, acceso a la justicia e identificación humana. También medidas más amplias de política pública, por ejemplo, para combatir la criminalidad.

²¹ Medidas de compensación, a cargo de la **Policía Preventiva Municipal en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas**, para que se otorgue una compensación a los familiares de 41 personas (incluyendo 5 personas menores de edad en ese momento) por la detención arbitraria y desaparición forzada cometida en su agravio.

²² Recomendación No. 10. VG 10/2018. Sección IX. Recomendaciones. Recomendación Segunda

vocación que busca jugar dentro de la “federación de mecanismos que pueden converger para determinar una violación a derechos humanos en sede doméstica y, específicamente repararla.”

Esto ha sido reconocido por la propia Suprema Corte al señalar que el sistema doméstico mexicano se decanta por un modelo federativo de reparaciones, esto es, uno en el que se puede acceder –por distintas vías no excluyentes– a la reparación; sea por la vía penal, administrativa, civil, lo que se busca es garantizar la mayor posibilidad de acceso a la reivindicación.²³

En suma, lo que esta sección busca poner de manifiesto es lo siguiente: cualquier análisis que las autoridades desplieguen sobre esta recomendación o, en realidad, cualquier otro documento público que les imponga descargar obligaciones en materia de lucha contra la impunidad (como una sentencia judicial doméstica o una internacional), incluyendo para el caso que nos atañe, la recomendación en específico que preocupa a la OC 1/2023 relacionada con el concepto de reparaciones y compensaciones subsidiarias– debe incorporar mandatoriamente en su análisis las dos pautas mencionadas:

1. Que los hechos sobre los que se pretende actuar (en este caso, “reparar” y, para ser precisos, establecer el límite y alcance de conceptos relativos a reparar) se inscriben en un patrón contextual temporal, territorial y material del que hacen parte. No acontecen en aislado. Una pregunta obligada del escrutinio, entonces, es cómo este análisis a realizar se relaciona con los esfuerzos de lucha contra la impunidad en Coahuila por la violencia reciente y las distintas afectaciones generadas a, al menos, miles de personas victimizadas como familiares de víctimas directas y a la sociedad coahuilense en su conjunto.

2. En conexión con lo anterior, que el análisis a desplegar se inserta en un entramado complejo que exige una perspectiva “holística” al momento de confrontar una medida, en este caso, “reparadora” *vis-a-vis* el avance de la justicia en sentido amplio, esto es, como esta medida –si es que lo hace– hace algo por remediar los déficits que se encuentren sobre la cuestión de la verdad, la justicia, la reparación, la no repetición y la memoria en la plataforma fáctica que se escudriña.

Incluso la VG 10/2018 puede ser leída con este alcance, pues –a pesar de sus limitaciones jurisdiccionales y el campo en el cual actúa (recomendación de un órgano de derechos humanos por violaciones graves a derecho humanos)– establece pautas para incidir en estos cinco frentes: verdad, memoria, justicia, reparación y no repetición.

²³ Amparo en Revisión 312/2020. Segunda Sala de la SCJN. Sesión del 3 de febrero de 2021. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

(ii) Observaciones concretas que se formulan en el marco del problemario elaborado por la autoridad jurisdiccional.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila formula, en el contexto detallado en el apartado (i), una Opinión Consultiva al Tribunal Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza, bajo la figura del juicio de protección de los derechos humanos, para establecer el contenido y alcance de diversos artículos de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila, en tanto parte del Grupo Interinstitucional de Trabajo formado por el Gobernador del Estado el 22 de marzo de 2018 para dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por la CNDH que le deparan un “mandato” de descargar acciones concretas.

En concreto, se pregunta el Gobierno del Estado como descargar la cuestión de una “compensación y/o indemnización” subsidiaria, tomando en cuenta la gravedad de los hechos, en cumplimiento a la recomendación 10 VG/2018 de la CNDH.

Así, la Comisión Estatal de Derechos Humanos avanza que la Opinión Consultiva se formula porque *“existe incertidumbre sobre la forma en que el Estado debe reparar integralmente el daño y compensar subsidiariamente a las víctimas de violaciones graves a derechos humanos en términos de la Ley de Víctimas para el Estado, las **condiciones (énfasis añadido)** que deben existir para su emisión, la forma en que los perjuicios, sufrimientos y pérdidas deben evaluarse y, sobre todo, la proporcionalidad razonable que debe existir entre la gravedad de las violaciones y el monto de las indemnizaciones”*

El Magistrado Ponente, emitió el 28 de septiembre de 2023 un problemario que, en lo que aquí interesa plantea en los temas dos a seis, interrogantes sobre las nociones de compensación subsidiaria (tema 2), cuantificación del daño a la integridad física de la víctima (tema 3), cuantificación de daño moral (tema 4), otras medidas de compensación (tema 5), y disponibilidad presupuestaria (tema 6).

Las observaciones que se formulan se hacen de manera conjunta sobre estas temáticas realizando aportaciones concretas sobre los siguientes puntos.

a) Sobre la falta de eficacia del derecho a la participación de colectivos –y la sociedad en general– que guardan un interés en los esfuerzos de lucha contra la impunidad en Coahuila en este asunto. En primer lugar, si bien se saluda el esfuerzo para plantear esta opinión consultiva y generar un espacio público para recibir observaciones de terceros como *amicus curiae*, los comparecientes no pueden dejar de mencionar que ante la complejidad de la problemática planteada (basta ver todas las interrogantes que componen al problemario puesto a disposición) los tiempos proporcionados para realizar

un debate serio y con participación efectiva resultan deficientes, poniendo en entredicho la calidad del derecho a la participación en estos asuntos, particularmente de las personas más interesadas en los precedentes que puedan derivar de éstos: víctimas también de la situación de derechos humanos en la entidad de Coahuila, considerando que durante los últimos 12 años, los colectivos del estado están en permanente diálogo y negociación, con mesas temáticas donde las interrogantes de esta consulta podrían haber sido discutidas amplia y consensuadamente de forma directa con quienes entienden y conocen mejor el concepto de reparación, las víctimas.

Cabe recordar que no solo el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece el derecho a la participación en los asuntos públicos en sentido genérico, sino que el **Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add. 1) -la carta internacional de los esfuerzos globales de lucha contra la impunidad- establecen que las víctimas y otros sectores de la sociedad civil deben desempeñar un papel significativo en la elaboración y aplicación de medidas de reparación.**²⁴

Diane Orentlicher, autora del Estudio que condujo al Informe para la actualización de los Principios señaló en su reporte tres cuestiones centrales: (i) la premisa de que un programa eficaz de lucha contra la impunidad requiere una estrategia general, que comprenda medidas mutuamente complementarias; (ii) la participación amplia de los ciudadanos, incluidas víctimas, en su preparación y (iii) el papel de la sociedad civil de velar porque los Estados cumplan sus obligaciones de proteger los derechos humanos con medidas efectivas en pro de la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de que no se repetirán las violaciones.

En este sentido, a juicio de los comparecientes, la presente apertura a discusión pública sobre los temas planteados resulta ineficaz para garantizar la participación.

Ante el tiempo (apenas días) que ha mediado entre la fijación de una audiencia para recibir observaciones técnicas y su realización, la complejidad que la temática plantea y su trascendencia -no solo para beneficiarios directos sino por los precedentes que de su resolución pueden emanar- no permite una participación significativa y robusta.

Esto es particularmente grave teniendo en cuenta que, debe brindarse deferencia a los grupos de víctimas, quienes enfrentan mayores desafíos para poder intervenir en estos

²⁴ Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas

espacios, derivado de distintas razones relacionadas con la propia precarización que por sí misma la situación de victimización genera.

b) Sobre el rol de las reparaciones bajo el concepto de compensación y compensación subsidiaria.

Toda violación a una obligación (legal) genera el deber de remediarla; este es un principio básico de cualquier entendimiento de la justicia y el sistema que la apunte.

La noción de “reparación del daño” no era una cuestión que hiciera parte del entramado constitucional original adoptado en 1917.²⁵ Su irrupción en sede constitucional ha sido producto de una serie de reformas posteriores y de la “internacionalización” de nuestro constitucional y también, primeramente, el derecho legal.

Cuando se trata de violaciones a derechos humanos, generalmente se recurre a la concepción de *reparación integral* avanzada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Desde el primer caso contencioso que la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió (Velázquez Rodríguez, 1989), el Tribunal reafirmó los siguientes elementos centrales:²⁶

- Los Estados tienen una obligación de reparar a las víctimas y la obligación de hacerlo se funda enteramente en el Derecho Internacional.
- Toda violación a una obligación internacional que haya producido **un daño** comporta un deber de repararlo **adecuadamente**. Reparar es incluso una concepción general del derecho.
- La reparación del daño consiste en (aquí prefiero decir aspira a) la plena restitución (*restitutio in integrum*) lo que incluye (i) el restablecimiento de la situación anterior y (ii) la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el (iii) pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales incluyendo el daño moral.

Asimismo, debe partirse de la premisa de que –como se ha dicho– al menos bajo el sistema mexicano existe una “federación” de mecanismos que pueden converger en la

²⁵ Amparo en Revisión 312/2020. Op. cit.

²⁶ Correa, C. (2019). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario. Artículo 63. <https://www.kas.de/documents/271408/4530743/Comentario+a+la+Convenci%C3%B3n+Americana+de+Derechos+Humanos.pdf/80dbaf95-954f-97f7-0d13-f98b339b03e4?version=1.0&t=1578608967105>

generación de reparaciones por violaciones graves a derechos humanos. La primera distinción puede ser de orden doméstico o internacional (qué órgano está ordenando reparar); más importante aún, es el reconocimiento que, dentro del propio sistema doméstico— distintos entes estatales (federales, locales, jurisdiccionales, no jurisdiccionales) pueden incidir en el deber de reparar.

La Primera Sala incluso ha señalado que los programas de reparación, por la vía administrativa, ofrecen innovaciones a la pretensión de reparar, por fuera de la aduana litigiosa.

Sería un error —y una visión que no compartirían los comparecientes— el adoptar una perspectiva excluyente sobre la reparación. Esto es, que del hecho de que un ente la ordene (en este caso la CNDH) e imponga obligaciones a otros entes federales o estatales (en este caso el Gobierno del Estado de Coahuila), entonces al descargar la recomendación en cuestión, cese el mandato a reparar. No es este el escrutinio que los derechos a la verdad, la justicia, la memoria, la reparación y la no repetición imponen.

Además, profesar una postura que equipare la reparación integral a la compensación subsidiaria. La reparación integral, es cierto, acude a la compensación como una pieza integrante de su naturaleza, pero que no la agota. En la misma manera, la compensación subsidiaria es un modelo alternativo, *de última ratio*, en el gran marco de las compensaciones, parte a su vez de la noción de reparar integralmente.

De ahí el riesgo sobre el que se quiere enfatizar de no equiparar estos tres eslabones: reparar integralmente; compensar dentro de la reparación, y compensación subsidiaria ante la imposibilidad de reparar, pero para hipótesis muy concretas y no excluyentes de otras vías.

Por el contrario, la postura que aquí se avanza, se sustenta en dos premisas: (i) que las medidas de reparación deben ser entendidas de forma complementaria y subsidiaria; estas pueden converger y agregarse tanto como sea posible para (ii) avanzar el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Ese es el estándar último bajo el cual una reparación debe ser evaluada, en los términos que se expusieron en el apartado primero de este escrito.²⁷

- Bajo esta lectura, no resultaría adecuado, por ejemplo, considerar reparado de forma integral el caso en escrutinio por el mero hecho de la emisión de una recomendación de VG por la CNDH por el mero otorgamiento de compensaciones económicas a los

²⁷ Esta postura se relaciona con las preguntas 2.3, (i), (ii), (iii), (ix); 5.3 (i) y (v)

familiares de las 41 personas señaladas en la recomendación, si al final del día así se hiciera.

- Esto es contrario, tanto con toda la sección de reparaciones de la recomendación, como la determinación (no jurisdiccional si se quiere) de responsabilidad estatal (y municipal) en esta situación.
- El punto a evaluar (y el Gobierno del Estado de Coahuila debe asumir tal obligación de forma **positiva**), es cómo la medida “compensatoria” asignada, satisface o avanza el déficit de verdad, justicia, reparación, no repetición y memoria que presenta, tanto este caso, como la situación en general de violaciones a derechos humanos en la entidad. Este es el escrutinio relevante a conducir.
- Asimismo, se estima que el uso del concepto de “compensación subsidiaria”, pensado como un instrumento generado en favor de las víctimas de delitos, a fin de que, frente a la imposibilidad de que el sujeto activo del delito repare directamente los daños provocados en aquéllas,²⁸ cuando es utilizado en abstracto (como una mera sustitución del Estado ante una imposibilidad de un “privado” parar reparar), resulta *ampliamente problemática* para este contexto.

La propia recomendación de la CNDH deja ver las fallas **estatales** (en lo que aquí interesa tanto a nivel estatal como municipal) para que las violaciones graves a derechos humanos ocurridas en Coahuila hayan tenido lugar. Hablamos no solo de omisiones, sino de participación activa y desvíos del poder público.

El utilizar el término compensación subsidiaria, como si se tratara de una intervención “noble” o “gracia” del Estado ante una situación en la que “los privados perpetradores” están imposibilitados para reparar, tiene el alcance perverso de *difuminar* la responsabilidad pública en los hechos acontecidos el 18 al 20 de marzo de 2011.

Recae, desde luego, en la voluntad de los familiares de las víctimas de estos hechos la última decisión sobre **cómo deben ser reparados**. Estas observaciones en ningún momento pretenden sustituir su voluntad; es a estas personas en quienes recae la última palabra sobre su reparación.

Sin embargo, el empleo abstracto del término compensación subsidiaria para “atacar” esta situación, sí puede generar un peligroso precedente en la atención de todos los casos en materia de lucha contra la impunidad que penden en Coahuila, en donde – es innegable– la gran agenda pendiente es la de la verdad y la justicia. La propia

²⁸ Amparo en Revisión 473/2022. Segunda Sala de la SCJN. Sesión del 26 de abril de 2023.

recomendación de la CNDH arroja coordenadas en ese sentido, para motorizar tales derechos.

Interpretar la recomendación específica dirigida al Gobierno del Estado de Coahuila y al Municipio de Allende sin tomar en cuenta estos déficits de derechos y mandatos de hacer para garantizarlos, resulta equivocado. Descansa en la autoridad pública el deber de reparar integralmente por estos hechos, no de compensar subsidiariamente.

b.1 Sobre la imposibilidad de equiparar la compensación subsidiaria con la compensación y, con la compensación como elemento base de la reparación integral

Asimismo, la Segunda Sala de la SCJN ya ha dado algunas pautas sobre cómo aproximarse a esta problemática.²⁹

1. La reparación integral – al menos bajo el modelo mexicano– comprende las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y no repetición.³⁰

2. La compensación (simple), *per se*, no equivale o sustituye a la reparación integral. Su objeto es acotado: otorgarse para perjuicios, sufrimientos y pérdida económica evaluable consecuencia del delito o la violación de derechos humanos.

3. La compensación subsidiaria, incluso en el reino de la compensación, opera de manera muy acotada, por lo que es erróneo transpolar directamente un concepto al otro.

4. La compensación subsidiaria no es equivalente a una medida de reparación integral. Es meramente un apoyo o ayuda que no tiene como **finalidad resarcir o reparar**.

5. Además, debe ser vista en contexto: en qué momento del déficit de la verdad y justicia se inserta esta medida que busca “en algo” reparar; no es lo mismo cuando la verdad y la justicia ya han avanzado en algún grado, que cuando no – y la medida de compensación pretende hacerla de reparación.

6. La compensación subsidiaria debe entenderse en términos de complementariedad y no exclusión de otras figuras reparatorias.

7. Las víctimas de hechos que configuran violaciones graves a derechos humanos – más allá de si al final del día o no fueron sancionados como delitos– tienen sus derechos a salvo para acceder a otros mecanismos de reparación.

Lo que es más, el Estado:

²⁹ Id.

³⁰ Id. Párr. 122.

a) Tiene una obligación **positiva** de promover el acceso a estos otros mecanismos. Su rol no se agota simplemente administrando la compensación de forma subsidiaria.

b) Si bien un evento en aislado puede conducir a visión simplista sobre que “x” o “y” evento de comisión de violaciones a derechos humanos “se trata de una cuestión entre privados”, el Estado tiene una obligación también positiva de cuestionar qué elementos públicos fallaron para que ocurran estos hechos.

Sus Señorías no estamos pues en un supuesto restrictivo de compensación subsidiaria porque los “responsables de delitos” no pueden reparar. El Estado, el poder público local en este caso, debe asumir una visión más amplia, más garantista y más proactiva en su mandato de reparar integralmente. Es el obligado principal.

Bajo esta tesitura, la compensación subsidiaria que se asigne –en donde, se insiste, la última palabra la tienen los familiares de las personas desaparecidas o privadas de la libertad sobre cómo deben ser reparados– no puede ser considerada una reparación integral, sino acaso, una medida de ayuda para potenciar sus condiciones y posibilidades para promover (y continuar promoviendo) la verdad y la justicia.

En términos del Relator Especial para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición: “la confianza en el estado de derecho y la vigencia de los derechos fundamentales, en todas las esferas, exigen que se asegure la adecuada reparación de las violaciones ocurridas en el pasado, dado que la confianza de las víctimas y de otras partes que pueden considerarse ofendidas (por ejemplo, todos los que viven en un sistema en el que las violaciones sistemáticas de los derechos se ocultan o ignoran como algo perteneciente al pasado) se basa en la demostración de que el poder está efectivamente regulado (...)

Del mismo modo, “las reparaciones sin enjuiciamiento, la búsqueda de la verdad o la reforma institucional” pueden ser vistas como meros y vagos esfuerzos por incidir en la voluntad de las víctimas o personas afectadas, pero no realmente por motorizar y garantizar derechos en clave de lograr el reconocimiento de personas cuyos derechos fueron transgredidos y la confianza cívica para reinstaurarlos en el lugar que les corresponde en la comunidad política.³¹

Es una preocupación latente, y cómo se puede determinar en las observaciones hechas; las familias de víctimas de desaparición forzada están en una constante lucha por la defensa de sus derechos y de los derechos de sus familiares desaparecidos. Con este documento se pretende dar vista al formulario vertido por la Comisión de los Derechos

³¹ Id. A/67/368. 13 de septiembre de 2012. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/508/04/PDF/N1250804.pdf?OpenElement>

Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza, quienes en sus preguntas detonantes, hacen cuestionamientos que abren la conversación para la compensación subsidiaria por parte del Estado.

En ese sentido observamos puntos preocupantes, dónde se pone en la mesa temas cómo quién debe hacer el cálculo del apoyo económico para la compensación subsidiaria, cómo cuantificar dicha compensación, si es en UMAS o en salarios mínimos, que año se debe tomar de referencia para estas medidas o salarios mínimos, y de los puntos más complejos es que se ponga a discusión el que sea válido el tomar como parte de la compensación los apoyos que se pudieran haber otorgado al núcleo de la familia de la víctima de desaparición forzada por parte del programa PROFADE, cómo si se tuviera que tomar como “retroactivos” dichos apoyos, siendo que el mencionado programa nació por iniciativa de los colectivos de familias en el Estado para atender necesidades urgentes e inmediatas destinadas a garantizar que las personas estén a capacidad de continuar la espera de verdad y justicia en las mejores condiciones posibles..

Los suscribientes, hacemos una invitación a que se revisen con detenimiento las opiniones aquí vertidas, que recogen o hacen parte del sentir de colectivos y familias, que por tantos años se han involucrado en la incidencia legislativa, en la creación de programas sociales para que se conviertan en políticas públicas útiles para todas las personas que padecen la problemática de la desaparición forzada, y aun más; a toda la ciudadanía que no está exenta a padecer este dolor permanente que es no encontrar a un ser querido.

En sentido técnico, exhortamos a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila que tengan a bien sopesar el contexto de cada una de las situaciones a analizar, ya que todos los casos son distintos, tienen características específicas por su temporalidad y eso eleva la complejidad para juzgar. si bien el poder judicial tiene como atribución la interpretación, protección y aplicación de las leyes, cierto es también que la lucha de las víctimas por reconstruir la credibilidad y fortalecer las instituciones, obliga a que este tribunal deba pronunciarse sobre la falta de participación de los colectivos en la discusión amplia del tema.

Sus Señorías, el precedente peligroso que se puede generar en el caso de juzgar a favor de esta opinión consultiva –en torno a que la compensación subsidiaria puede atajar las necesidades de la reparación integral– es preocupante ya que atenta a los principios de progresividad de la participación activa y efectiva de las víctimas en la construcción de políticas públicas del Estado; esperamos que este amicus curiae aporte y, sobre todo, persuada sobre el alcance violatorio de derechos que una resolución

con el sentido con el que se ha discutido (procedencia de la compensación subsidiaria para el caso de mérito) podría tener.

Guardamos la convicción de que este documento puede ser de utilidad para acercar la justicia a la ciudadanía y a la vez visibilizar y sensibilizar en la labor jurisdiccional el tema de la desaparición forzada y la protección de los Derechos Humanos.

Protestamos lo necesario, a los 19 días del mes de octubre de 2023. En la ciudad de Torreón, Coahuila y Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos.

Atentamente:

Grace Mahogany Fernández Morán

Colectivo BUSCAME

Dan Israel Fernández Morán

Colectivo BUSCAME



Jorge Carlos Peniche Baqueiro

Director Ejecutivo de JTMX