

## **Elementos para la participación de la Embajada de México en Ecuador en la Mesa de diálogo entre Estados sobre buenas prácticas para la negociación e implementación de soluciones amistosas**

### **Política de privilegiar la celebración de acuerdos de solución amistosa**

- El Estado mexicano ha mantenido la política de privilegiar la celebración de acuerdos de solución amistosa en aquéllas peticiones y casos en los que se identifica dicha viabilidad.
- El motivo por el que México privilegia la vía amistosa es que esta vía conlleva diversas ventajas, entre ellas:
  - Disminuye significativamente los tiempos de resolución de los conflictos en beneficio de ambas partes, pero principalmente de las víctimas;
  - Evita la revictimización de las personas afectadas;
  - Las soluciones se ajustan a estándares internacionales con base en los precedentes del propio Sistema Interamericano de Derechos Humanos;
  - Representa de manera fidedigna el compromiso de México en materia de promoción y protección de los derechos humanos y de reparación de violaciones a los mismos;
  - Activa un poderoso engranaje para el cumplimiento de obligaciones internacionales, particularmente en lo que se refiere a la coordinación entre los Poderes federales y órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.
- Cuando se identifica un caso de violaciones evidentes a los derechos humanos, el Estado mexicano tiene la firme convicción de reparar integralmente a las víctimas de manera inmediata y no someterlos ante otro largo proceso, ahora ante una instancia internacional, que pudiera resultar revictimizante.
- Lo anterior se facilita gracias a que en el marco jurídico mexicano la Ley General de Víctimas permite que el acuerdo de solución amistosa sea la base para reparar integralmente a las víctimas. La obligación de reparar un hecho internacionalmente ilícito deviene de la comisión misma del hecho victimizante.

### **Acuerdos suscritos por México**

- México ha suscrito un total de 32 acuerdos de solución amistosa, de los cuales, 17 han sido homologados, 9 totalmente cumplidos, y el resto se encuentran en vías de cumplimiento (se anexa listado desagregado).
- De los anteriores acuerdos, 2 de ellos fueron celebrados incluso cuando el asunto ya se encontraba sometido al conocimiento de la Corte Interamericana (Caso Juan García Cruz y Sánchez Silvestre – tortura y debido proceso – y Caso Mirey Trueba Arciniega - ejecución extrajudicial y debido proceso-), derivado de lo cual, el tribunal decidió homologar los acuerdos en una sentencia.

- México continúa identificando distintos asuntos, en trámite ante el Sistema Interamericano, que podrían iniciar un proceso de solución amistosa.

## **Experiencia de México**

### **1. Marco Normativo**

México cuenta con dos herramientas primordiales para el cumplimiento de reparaciones internacionales, que son compatibles con los estándares internacionales en la materia: 1) el Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de los Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación<sup>1</sup> y 2) la Ley General de Víctimas.

#### **A. Fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de Derechos Humanos**

El Fideicomiso fue constituido el 25 de octubre de 2012, con el objetivo de cubrir las reparaciones derivadas de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos cuando los recursos para su cumplimiento no se encontraran previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El 11 de abril de 2014, se modificaron sus reglas de operación incluir también, entre otras, las soluciones amistosas en aquéllas peticiones y casos en trámite ante órganos interamericanos, las reparaciones derivadas de las recomendaciones y resoluciones de la CIDH o de los órganos de tratados de las Naciones Unidas.

El Fideicomiso contempla las siguientes medidas de reparación a través de estándares y conductos definidos:

- Reparación del daño material por concepto de daño emergente;
- Reparación del daño material por concepto de lucro cesante;
- Reparación por daño inmaterial;
- Pago de gastos y costas;
- Tratamiento Médico;
- Tratamiento Psicológico, con perspectiva psicosocial, y
- Becas educativas.

A su vez, el Fideicomiso ha podido ser utilizado para la contratación de peritos para la investigación de violaciones de derechos humanos, así como para la implementación de medidas de infraestructura para la protección de personas en situación de riesgo.

Este Fideicomiso ha sido reconocido por la Comisión Interamericana como una herramienta ideal para instrumentar el cumplimiento de acuerdos de solución amistosa y recomendaciones internacionales.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5346590&fecha=29/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346590&fecha=29/05/2014)

<sup>2</sup> CIDH. Avances en Soluciones Amistosas en peticiones y casos en trámite ante la CIDH sobre México. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/117.asp>.

## B. Ley General de Víctimas:

La segunda herramienta es la Ley General de Víctimas –creada el 9 de enero de 2013, que incorpora los estándares interamericanos en la materia y pretende edificar un sistema nacional para la atención de las personas que han sufrido violaciones de derechos humanos.

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), creada bajo el auspicio de la Ley, cuenta con un sistema de reparación integral que comprende las medidas de reparación con base en los estándares internacionales, que también son aquellas contempladas en el Fideicomiso.

Sobre el trabajo de la CEAV, destaca particularmente el Modelo de Atención Integral en Salud, que toma las mejores prácticas en la materia y fue construido sobre la base del cumplimiento de recomendaciones internacionales. En particular, para implementar las medidas de atención psicosocial y en salud derivadas de las sentencias de los casos de Campo Algodonero, Fernández Ortega y Rosendo Cantú, se generaron rutas de salud *sui generis* que comprendían la designación de un enlace para la atención preferencial de las víctimas y una coordinación interinstitucional entre las entidades federativas y la Federación para otorgar servicios de salud de una manera adecuada, en el entendido de que los beneficios son víctimas de violaciones de derechos humanos. Estas prácticas fueron cristalizadas en el *Modelo de Atención Integral de Salud*.

Hoy en día, México cuenta con un marco institucional adecuado para atender las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos y las obligaciones que se generan en los acuerdos de solución amistosa. Es decir, las medidas de compensación y rehabilitación pueden ser relativamente sencillas de ser implementadas, aunque por supuesto subsisten desafíos importantes.

### **2. Mecanismos que aseguran el cumplimiento y seguimiento de los Acuerdos**

En México, la autoridad encargada de coordinar el cumplimiento de los Acuerdos de Solución Amistosa es la Secretaría de Gobernación –quien al mismo tiempo está a cargo del Fideicomiso-, a través de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos.

SEGOB trabaja de la mano con las autoridades involucradas en el asunto de que se trate, y con el acompañamiento de Cancillería, a fin de que los acuerdos firmados ante el SIDH, sean realizados con base en los estándares interamericanos más altos.

Para México, ante un caso de presuntas violaciones a derechos humanos, es prioridad la conciliación con las víctimas a través del procedimiento de acuerdos de solución amistosa.

El procedimiento y mecanismos empleados por México son los siguientes:

- 1) Si la intención de iniciar un acuerdo de solución amistosa es expresada por los peticionarios, la Secretaría de Gobernación, como autoridad

competente para la coordinación de este tipo de procedimientos, en acompañamiento con la Cancillería, realizan una evaluación del asunto, a fin de determinar la viabilidad de dar inicio a un proceso de solución amistosa, en consulta con las autoridades involucradas en cada caso.

- 2) Una vez que la evaluación es positiva, la intención de iniciar un proceso de solución amistosa es informada a la CIDH a través de la Cancillería.
- 3) De manera paralela, la SEGOB establece contacto con las víctimas, a fin de llevar a cabo pláticas, generales y de primer contacto, sobre la intención de cada una de las partes.
- 4) Ello da inicio a un proceso de solución amistosa, que eventualmente resultará en la firma de un acuerdo, cuya implementación y coordinación estará a cargo de la misma autoridad que negoció el contenido del acuerdo: la SEGOB.

En el proceso de negociación y definición del acuerdo, así como en la etapa de cumplimiento, el Estado ha desarrollado algunas herramientas y buenas prácticas, muchas de ellas en consulta y acompañamiento con la CIDH:

- 1) **Cronogramas:** Se considera que es una de las mejores herramientas en la definición de un acuerdo de solución amistosa, ya que permite trazar objetivos claros y metodologías, a fin de avanzar en la redacción de un acuerdo, dejando al final los puntos más controvertidos. Una vez redactado el acuerdo, México ha buscado definir los plazos en los que el Estado se compromete a cumplir con cada cláusula.
- 2) **Elaboración de minutas:** Se elaboran minutas sobre cada reunión que se celebra con las víctimas o con sus representantes, en las mismas se establecen los acuerdos que deben cumplirse antes de la próxima reunión determinada en la minuta.
- 3) **Firma de actas de entendimiento:** Este documento es primordial para el Estado mexicano, debido a que, con éste, las autoridades se comprometen a impulsar las últimas acciones que llevarían a lograr concretar la firma y suscripción del eventual Acuerdo de Solución Amistosa, o bien facilitan la reinterpretación del acuerdo.
- 4) **Cláusulas claras.** Una de las mejores herramientas para el Estado mexicano que permitirán dar cumplimiento efectivo al acuerdo, es la redacción de cláusulas claras y concretas, evitando que se plasmen obligaciones generales y ambiguas que no definan el momento en que se tendrá por cumplida la cláusula o que sean demasiado complejas.
- 5) **Acuerdos marco.** En relación con el punto anterior, se han generado proyectos de acuerdos marco, a fin de que sea éste el punto de partida para la generación de un nuevo acuerdo que incorpore las características particulares de cada caso. Algunos elementos de los acuerdos son los siguientes:
  1. **Objeto:** Parte del documento que brinda certeza jurídica a las partes de lo que se va a firmar y del objetivo del mismo.
  2. **Trámite del caso ante el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos:** Contiene la relatoría del trámite seguido ante la Comisión, desde que se presentó la petición inicial, hasta que se suscribió el acuerdo de solución amistosa.

3. **Hechos reconocidos:** Como una forma de expresar el reconocimiento de responsabilidad, se realiza una relatoría de los hechos que dieron lugar a que el/la peticionario/a y su familia fueran víctimas de violaciones a derechos humanos. Especificando los hechos de cada una de las víctimas.
4. **Base jurídica del reconocimiento de responsabilidad del Estado mexicano:** De manera complementaria al apartado anterior, para brindar certeza jurídica al reconocimiento, se establecen los artículos y derechos violados, con base en los cuáles el Estado mexicano reconoce su responsabilidad.
5. **Manifestaciones y declaraciones de las partes:** Parte del documento que brinda certeza jurídica de las instituciones que legalmente se involucrarían en el cumplimiento del acuerdo, así como manifestaciones adicionales que, en su caso, se tuvieran que externar.
6. **Reparación integral del daño:** Parte del documento que establece de manera específica cada reparación que se otorgará a cada una de las víctimas, así como la ruta a seguir. Dentro de este rubro, se pueden contemplar, dependiendo de cada caso, distintas formas de reparación.
7. **Parte final:** Misma que serviría; 1) para acordar el cese de la controversia entre las partes; 2) para especificar que quien verificaría su cumplimiento sería la CIDH; y 3) la aceptación expresa de la conformidad del acuerdo, su entrada en vigor, y en caso de controversia, el arbitrio de la Comisión .

Particularmente, en el componente de salud, México ha generado rutas de salud que incluyan los 3 niveles de atención, según las necesidades de la víctima y su lugar de residencia. Asimismo, el Estado ha impulsado la figura de un "contacto o enlace permanente" el cual es un funcionario que debe fungir como un contacto con la víctima para responder a cualquier solicitud (en el ámbito de salud) que se formule. Se destaca que este contacto está identificado con un cargo específico, y no con un funcionario, a fin de que los cambios de personal no afecten el cumplimiento de las obligaciones estatales.

### 3. Retos

- **Componente de justicia.** Uno de los principales retos identificados por México es el cumplimiento del componente de justicia. Particularmente, en los casos de violaciones no graves en los que ya haya operado la prescripción de las conductas delictivas. Ante ello, el Estado considera que se debe priorizar el diálogo con los peticionarios e impulsar la redacción de actas de entendimiento que permitan buscar vías para el cumplimiento de las obligaciones estatales. La labor activa de la CIDH en este aspecto podría ser de gran relevancia, a fin de definir si el Estado ha cumplido o no con sus obligaciones en el componente de justicia, como una obligación de medios y no resultado así como sugerir vías para el acceso a la verdad sin la necesidad de sancionar a los responsables.
- **Indemnizaciones.** La determinación de indemnizaciones puede ser difícil ante las expectativas de las víctimas. Por ello, se considera que se debe

utilizar el marco normativo y estándares ya desarrollados en la materia por el Sistema Interamericano. En el caso de México, se emplean dichos estándares para la determinación de montos, como así lo requiere el Fideicomiso de la SEGOB. Asimismo, se considera que la CIDH juega un papel determinante en este punto, al brindar acompañamiento a las partes y esclarecer los estándares interamericanos, particularmente en asuntos que involucran a una colectividad como víctimas.

- **Sensibilización de autoridades locales.** Se considera que las autoridades coordinadoras del cumplimiento de acuerdos deben sensibilizar a las autoridades involucradas en cada caso, a fin de que se entienda que con la firma de un acuerdo no finalizan o terminan las obligaciones del Estado, sino que el seguimiento debe darse hasta su cumplimiento total.
- **Impulsar el cumplimiento temprano del Acuerdo.** Se debe priorizar el cumplimiento del acuerdo, ceñido a los plazos establecidos, a fin de que los cambios administrativos no afecten el cumplimiento. Ello se relaciona con la necesidad de establecer cláusulas claras para las partes.
- **Papel más activo de la Comisión Interamericana en el acercamiento con las víctimas.** México reconoce algunos esfuerzos que ha puesto en marcha la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por fortalecer las labores del grupo de soluciones amistosas. No obstante, considera que hay todavía mucho por hacer a fin de que cumpla un papel mucho más activo en el proceso de construcción y en el seguimiento de los acuerdos.