

EN ATENCIÓN A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ASÍ COMO EN LA JURISPRUDENCIA DE RUBRO: “PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”, A CONTINUACIÓN, SE HACE PÚBLICO EL FRAGMENTO DEL PROYECTO DE SENTENCIA DEL AMPARO EN REVISIÓN 795/2023, QUE CONTIENE EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTIVO:

AMPARO EN REVISIÓN 795/2023

PARTE QUEJOSA Y RECURRENTE:

*****.

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

COTEJÓ

SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMIREZ.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día ***** de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión *****, interpuesto por *****, autorizada en términos amplios de ***** y Otros, en contra de la sentencia de veinticinco de julio de dos mil veintidós, dictada por el Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto *****.

[...]

VII. ESTUDIO DE FONDO.

19. La cuestión que se presenta ante esta Primera Sala consiste en determinar (i) si al texto del artículo 144, primer párrafo, de la Ley General de Víctimas –cuyo texto señala: ***Para acceder a los Recursos del Fondo de Ayuda, asistencia y reparación integral, la víctima deberá presentar su solicitud ante la Comisión Ejecutiva de conformidad con lo señalado por esta Ley y su Reglamento.***¹– puede dársele una interpretación distinta en los casos en que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas ya cuente con un expediente previamente integrado; y, (ii) si el actuar de las autoridades responsables en el presente asunto ha sido conforme a derecho.
20. Desde su demanda de amparo, el argumento de las víctimas es, en esencia, que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante la Comisión Ejecutiva), ha omitido pronunciar una resolución en materia de reparación para su caso a pesar de contar con un amplio expediente que relata los hechos victimizantes que resintieron.
21. Asimismo, han señalado que el artículo 144 de la Ley General de Víctimas es inconstitucional, pues restringe su derecho a la reparación integral del daño y de acceso a la justicia pues ciñe a las víctimas que buscan un resarcimiento completo a presentar un escrito de solicitud aun cuando es obligación de los estados cumplir –de buena fe– con los compromisos internacionales como es reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos; de ahí que, *a su juicio*, la obligación de reparar debe determinarse como de oficio, esto es, sin presentar la solicitud pues de lo contrario se harían nugatorios los derechos antes citados.
22. El juez de distrito que conoció del asunto sobreseyó al considerar que no se actualizaba omisión alguna porque, precisamente en términos del artículo

1 Artículo 144. Para acceder a los Recursos de Ayuda, asistencia y reparación integral, la víctima deberá presentar su solicitud ante la Comisión Ejecutiva de conformidad con lo señalado por esta Ley y su Reglamento.

Quien reciba la solicitud la remitirá a la Comisión Ejecutiva o comisiones de víctimas en un plazo que no podrá exceder los dos días hábiles.

Las determinaciones de las comisiones respecto a cualquier tipo de pago, compensación o reparación del daño tendrán el carácter de resoluciones administrativas definitivas. Contra dichas resoluciones procederá el juicio de amparo.

impugnado, las víctimas no habían hecho ninguna solicitud para acceder a los recursos de Ayuda, asistencia y reparación integral.

23. En desacuerdo con esa determinación, las víctimas quejasas interpusieron recurso de revisión, argumentando que lo decretado era incorrecto pues las razones por las que se sobreseyó constituían la cuestión de fondo, por lo que se contravino el principio de exhaustividad; asimismo expresó que debían privilegiarse los temas de fondo e insistió en la inconstitucionalidad de las omisiones y del artículo impugnado.
24. Conforme a lo anterior, esta Suprema Corte determinó atraer el conocimiento de asunto –a propuesta del Tribunal Colegiado que previno– pues consideró que era una oportunidad para examinar el proceso de solicitud de acceso a los recursos de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, de sus plazos y la constitucionalidad del precepto que ciñe a las víctimas a presentar su escrito libre de solicitud.
25. En ese orden, la materia del presente asunto se circunscribe a realizar dicho el análisis de dicho precepto frente al derecho a la reparación integral del daño; para ello el presente asunto se dividirá en los siguientes apartados: A. Desplazamiento forzado interno; B. Derecho a la reparación integral de las víctimas y C. Estudio del caso concreto.

A. Desplazamiento Forzado Interno

26. De inicio, a efecto de contextualizar los hechos victimizantes que afectaron a las personas quejasas, es necesario establecer que el desplazamiento forzado interno es un fenómeno social, que consiste en la movilidad de un grupo de personas que se traslada de su lugar de origen o residencia habitual como resultado o para evitar situaciones concretas. Dichos traslados se caracterizan, principalmente, porque más que voluntaria se convierte en una vía de escape o huida ante situaciones que ponen en peligro la integridad y la vida de las personas, pero que se circunscribe dentro de un mismo estado, es decir, sin traspasar fronteras internacionales.

a) Contexto internacional

- 27.** Desde la década de los noventa, la Organización de las Naciones Unidas, específicamente el Consejo Económico y Social, ha concretado una serie de esfuerzos sobre el tema de las personas desplazadas internas. En el marco de los esfuerzos que ya se habían venido realizado en relación con las personas refugiadas, se advirtió que los desplazamientos internos, guardaban una característica especial, pues no contaban con el mismo marco de protección que el derecho internacional humanitario dotaba a las personas refugiadas en tanto no se cruzaban fronteras internacionales.
- 28.** Por ello, se encargó al Secretario un informe “que tuviera en cuenta la protección de los derechos humanos y las necesidades de los desplazados internos”². Ello, con el fin de ocuparse de “las causas y consecuencias de los desplazamientos internos, el estatus de las personas internamente desplazadas en derecho internacional, el grado de protección que les conceden los marcos institucionales y la forma de mejorar su protección y asistencia”³. Dichos trabajos arrojaron como resultado que, pese a los esfuerzos de organizaciones como ACNUR, el sistema de las Naciones Unidas no contaba con ninguna entidad encargada de prestar ayuda a las personas desplazadas dentro del propio país que se encuentran en una situación de necesidad.⁴
- 29.** Así, para 1998 y luego de dos estudios más exhaustivos ((E/CN.4/1996/52/Add.2 y E/CN.4/1998/53/Add.1) se emitieron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, como parte de los esfuerzos del Secretario General para la elaboración de marcos normativos e institucionales adecuados para la protección y asistencia de los desplazados internos, que brindaran instrumentos claros y eficaces para dicho fin.⁵
- 30.** El objetivo de este documento es, entre otros, definir los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el

² E/CN. 4/1993/35, pág. 4.

³ E/CN.4/1998/53/Add.1., pág.

⁴ E/CN.4/1993/35, página 5

⁵ E/CN.4/1998/53/Add.2, pág. 2.

desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento, durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración; también señala que también tiene como objeto orientar tanto al organismo como a los Estados afectados por el fenómeno y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su quehacer con las poblaciones desplazadas.⁶

31. Para efectos del presente asunto, conviene destacar que el instrumento referido en el punto 2, establece que: *“se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”*⁷.
32. Asimismo, se advierte que las obligaciones respecto de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, se manifiestan en al menos tres etapas distintas; esto es, antes del traslado (preventivo), durante y después.
33. Como parte de las actividades realizadas por las Naciones Unidas, destaca que el once de abril de dos mil dieciocho, en el marco del vigésimo aniversario de los principios, la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos presentó el informe A/HRC/38/39, en el que además de comunicar las actividades ordinarias, se examinaron los progresos alcanzados, los problemas existentes y las medidas necesarias que deben adoptar los Estados, los agentes regionales, las Naciones Unidas y la comunidad internacional para mejorar la aplicación de las disposiciones de los Principios Rectores en la práctica.⁸

⁶ Introducción: Alcance y Finalidad, Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos publicados el 11 de febrero de 1998 por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

⁷ Punto 2 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, publicados el 11 de febrero de 1998 por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

⁸ A/HRC/38/39, párr. 1.

34. La Relatora destaca el deber de los estados para informar a las personas desplazadas internas sobre los derechos que les asisten en virtud de dicha situación, así como las obligaciones de las autoridades nacionales **para ayudarlos y protegerlos**⁹. En sus conclusiones, se recordó que, aunque los principios son una normativa mínima que debe cumplirse de buena fe, su relevancia radica en que marcan la pauta necesaria para estabilizar a las sociedades que han sufrido algún hecho que haya tenido como causa o consecuencia el desplazamiento forzado interno de un grupo de población¹⁰.
35. En la parte final del documento, se instó a los estados afectados por el fenómeno a realizar actividades tanto a nivel nacional como internacional para **prevenir y resolver las causas y consecuencias** de los desplazamientos, en aras mejorar la protección de las personas víctimas a **través de soluciones duraderas en la recuperación de los desplazados**¹¹.
36. Asimismo, se recomendó a los Estados invitar a la Relatora Especial a realizar una visita oficial a fin de entablar un diálogo sobre el desplazamiento interno. En el caso del estado mexicano, ello ocurrió ente el veintinueve de agosto y el nueve de septiembre de dos veintidós, lo cual originó un informe presentado en el 53er periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos.
37. Dicho documento reconoce las causas de desplazamiento, entre ellas¹² los diferentes tipos de violencia originada por el crimen organizado y la relación que guarda con otros fenómenos atinentes a la seguridad pública como las desapariciones, la impunidad, la corrupción y la falta de confianza en los entes de procuración y administración de justicia.¹³

9. La Relatora Especial observó que buena parte de los casos de desplazamiento interno fueron ocasionados por los altos niveles de violencia, principalmente causada por los grupos de la delincuencia

⁹ Ibid, párr. 46.

¹⁰ Ibid., párrafos 79 y 80.

¹¹ Ibid., párrafo 82.

¹² Se mencionan también proyectos de desarrollo (incluyendo minería y tala ilegal), conflictos comunitarios por la tierra, cambio climático, desastres y, en algunos casos específicos, la creación de áreas naturales protegidas.

¹³ A/HRC/53/35/Add.2, párrafos 1-3.

organizada, grupos paramilitares e incluso por agentes del Estado. Además, personas desplazadas internas, representantes de Pueblos Indígenas y organizaciones de la sociedad civil describieron casos de desplazamiento interno vinculados a desapariciones, violencia sexual, violencia por razón del género, feminicidios, homicidios, masacres, reclutamiento, trabajo forzado o extorsiones, entre otros.

10. Los grupos de la delincuencia organizada y los grupos paramilitares actúan principalmente en zonas en las que es patente la ausencia del Estado y prevalece la impunidad. Lo anterior se traduce en una falta de confianza en las autoridades en general, y particularmente en el sistema de justicia criminal. En 2020, la probabilidad de que un delito fuera denunciado y resuelto descendió al 1,04 %⁴. Esta situación obstaculiza el acceso a la justicia, perpetúa la inseguridad e impide el retorno de las personas desplazadas internas a sus lugares de origen. Diversos grupos denunciaron una presunta colusión de grupos de delincuencia organizada con instituciones gubernamentales, principalmente a nivel municipal.

11. Organizaciones de la sociedad civil expresaron preocupación sobre la estrategia de seguridad y lucha contra la delincuencia organizada que se ha sostenido en el despliegue de fuerzas militares y el uso de la fuerza. Esta estrategia no habría disminuido la violencia de forma sostenible, y gran parte de los abusos que han ocurrido permanecerían en la impunidad⁵. Ciertas víctimas también manifestaron que cuando solicitaron la intervención de las fuerzas armadas, estas llegaron tarde o no permanecieron el tiempo suficiente para proporcionarles protección efectiva. Organizaciones denunciaron que la intervención de los militares se ha extendido a otras funciones civiles, incluyendo la participación en proyectos de infraestructura, situación que aumenta los riesgos relacionados con el desplazamiento interno.

- 38.** Respecto a la reparación integral del daño a las víctimas del desplazamiento forzado interno, se sostuvo que parte esencial de ésta es el derecho de acceso a la justicia, pues sólo a través de éste puede lograrse una solución duradera al fenómeno ya que son los mecanismos jurisdiccionales y de reparación los que proporcionan los medios necesarios para que las personas desplazadas puedan recuperar la situación que guardaban antes del hecho que los obligó a dejar su lugar de residencia habitual.¹⁴ Sobre el particular, recomendó el diseño de programas adecuados y específicos para

¹⁴ Ibid., 77-80.

la atención de las víctimas y ***“no condicionar la atención de las personas desplazadas internas a la presentación de una denuncia”***¹⁵.

39. Lo anterior cobra relevancia en tanto es necesario asentar la situación actual de las personas víctimas quejasas, porque si bien comenzaron sus procesos administrativos como víctimas de delitos, el reciente reconocimiento de su calidad de víctimas de desplazamiento forzado interno constriñe a esta Primera Sala a ampliar el panorama de su caso, previo a analizar el tema de fondo que plantean. Sin que lo anterior signifique que deba haber un trato diferenciado en virtud de los hechos victimizantes, sino porque la concurrencia de ambas situaciones pone de manifiesto el enfoque con el cual debe abordarse la reparación integral del daño.

b) Contexto nacional

40. Para tales efectos, también importa destacar que, desde el tres de enero de dos mil diecisiete, en la Ley General de Víctimas se ajustaron diversas disposiciones; ello modificó el enfoque genérico que había guardado dicha normativa para introducir alusiones directas y específicas a grupos en especial estado de vulnerabilidad, como personas indígenas, periodistas, personas defensoras de derechos humanos, personas migrantes y personas en situación de desplazamiento forzado interno.
41. Esa reforma se originó por tres iniciativas distintas que, por cuanto hace al tema, fueron coincidentes en la necesidad de visibilizar el fenómeno como un problema enraizado en algunos estados y que afecta de manera multilateral la esfera de las personas que lo sufren, sin que hasta ese momento alguna norma de esa jerarquía¹⁶ se hubiera ocupado de la protección diferenciada que requieren estas personas dado el estado de vulnerabilidad en que quedan por el hecho victimizante.

¹⁵ Ibid., párrafo 100, inciso g).

¹⁶ En 2012, el Congreso chiapaneco promulgó la Ley para la prevención y atención del desplazamiento interno en el estado de Chiapas, misma que sigue vigente y tiene como objeto “establecer las bases para la prevención del desplazamiento interno, la asistencia e implementación de soluciones duraderas para su superación, así como otorgar un marco garante que atienda y apoye a las personas en esta situación.

42. El desplazamiento forzado interno encuentra menciones en la Ley de Asistencia Social y el Plan Nacional de Derechos Humanos 2020-2024. Asimismo, existen estados con Leyes Especializadas para la protección de los derechos de los desplazados, como la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno del estado de **Chiapas**; la Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el estado de **Guerrero**; y, la Ley para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno en el estado de **Sinaloa**.
43. En el ámbito penal, también se advierten los esfuerzos para mitigar el fenómeno, tal es el caso de **Sinaloa**, **Guerrero**, **Sonora** y más recientemente **Chihuahua**, que han introducido la tipificación en sus respectivos ordenamientos, para sancionar diversas conductas relacionadas con estos fenómenos.
44. Por otro lado, en junio de 2021, se presentó la primera edición del “Diagnóstico Nacional sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México”, realizado por varias instituciones públicas, como la CONAPO, en el marco del Plan de Derechos Humanos antes referido y con el fin de recabar los datos necesarios para pasar a acciones más concretas como una legislación nacional¹⁷.
45. En un sentido similar se han presentado otros trabajos¹⁸ como *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México*, *Perfil sociodemográfico de la población que cambió de vivienda o lugar de residencia para protegerse de la delincuencia* (2019) y *Desplazamiento interno en contextos indígenas: Tres miradas estatales a un problema compartido* (2021).
46. Ahora, sobre el caso específico de Chihuahua, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística levantó la Encuesta para Caracterizar a la población en situación de Desplazamiento Forzado Interno en dicha entidad

¹⁷ Diagnóstico Nacional sobre la situación del desplazamiento forzado interno en México, página 10.

¹⁸ Idem

(ECADEFI-CHIH 2021¹⁹), cuyo fin fue contribuir a la construcción de los procesos de respuesta gubernamental para proteger y atender de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva a la población desplazada por violencia que vive en el estado.

47. Este ejercicio arrojó que *“la mayoría de las personas desplazadas encuestadas en Chihuahua manifestaron haber sido víctimas de la delincuencia o sufrieron amenazas (66%), mientras que un 58% señaló temor ante la violencia e inseguridad.”*²⁰
48. En mayo de 2023, un grupo de trabajo multidisciplinario –compuesto tanto por instituciones públicas como grupos de sociedad civil organizada– se dio a la tarea de presentar el “Informe del ejercicio de caracterización del desplazamiento interno en Chihuahua”²¹ que tuvo como objetivo entender este fenómeno en el Estado, particularmente cuando es causado por contextos de violencia generalizada al menos desde 2008.
49. A esto se suma que, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha emitido dos recomendaciones en relación con el desplazamiento forzado interno en el estado de Chihuahua: 94/2019 (que recoge el caso de las víctimas aquí quejasas) y 96/2022²² (que recoge el desplazamiento de 120 personas en Uruachi y Guazapares). Al respecto, esta Primera Sala considera necesario resaltar que de una búsqueda en el sitio web de dicha Comisión es posible advertir que la misma conoce de este fenómeno en al menos cuatro estados más: Oaxaca, Chiapas, Sinaloa y Guerrero; lo anterior permite dimensionar la gravedad del fenómeno.
50. Para el caso es necesario mencionar que la referida recomendación 94/2019 de 14 de octubre de 2019, reconoció las violaciones a derechos humanos de las que fueron víctimas las personas quejasas: desplazamiento forzado

¹⁹ Consultado en [Informe del ejercicio de caracterización del desplazamiento interno en Chihuahua 2023 | ACNUR México](#), marzo 2024.

²⁰ Consultado en <https://www.acnur.org/mx/noticias/comunicados-de-prensa/estudio-identifica-necesidades-e-impacto-del-desplazamiento-interno>, marzo 2024.

²¹ Consultado en <https://www.acnur.org/mx/media/informe-del-ejercicio-de-caracterizacion-del-desplazamiento-interno-en-chihuahua-2023>, marzo de 2024

²² Consultado en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-05/COM_2022_156.pdf marzo 2024.

interno de 80 personas y violación al derecho a la verdad por inadecuada procuración de justicia de otras 102.

51. Dicho documento recoge los hechos de los que, desde dos mil ocho, fueron víctimas (entre los que se encuentran *****, *****, *****, daño a propiedades, etcétera), así como las denuncias y seguimiento a los que dieron seguimiento; se resalta que, en algunos de ellos, los procedimientos penales no culminaron de la manera deseada y que incluso dentro de los mismos fueron nuevamente victimizados.
52. Igualmente, en su apartado VI, la recomendación, pormenoriza las violaciones identificadas y ciñe a las autoridades ahí responsables a materializar las medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición.

[...]

580. *En el sistema no jurisdiccional previsto por el marco jurídico mexicano, se establece que para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, se deberá de contemplar lo establecido en los artículos 1º de la Constitución Federal y 44 párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, donde se prevé la posibilidad de que al evidenciarse una violación a los derechos humanos, atribuible a un servidor público, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas procedentes para conseguir una efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, mediante la reparación de los daños y perjuicios que se les hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la ley.*

581. *En el caso de personas víctimas de desplazamiento forzado interno las violaciones a sus derechos humanos fueron múltiples y se agravaron desde el momento mismo en que tuvieron que salir huyendo de sus hogares. No se trató exclusivamente de las pérdidas materiales ni de los objetos que dejaron atrás, sino de la pérdida de vidas de integrantes de su núcleo familiar. Además, el haber huido implicó la ruptura del tejido social de sus comunidades, y de sus perspectivas y aspiraciones de desarrollo personal que les fueron arrebatadas.*

582. *Por esa razón, en este apartado se reconoce que la consecuencia de la violación al derecho a la libertad de circulación y residencia, a no ser desplazado forzadamente, a la seguridad personal y a la propiedad; y con violación de los derechos a un nivel de vida adecuado y al trabajo, a la vivienda o alojamiento, a la salud y a la educación, por dilación en el reconocimiento de la calidad de víctimas de violaciones a derechos humanos a consecuencia del Desplazamiento Forzado Interno que sufrieron 80 personas; así como violaciones al derecho de acceso a la justicia y a la verdad por inadecuada procuración de justicia en agravio de 102 personas integrantes de un grupo familiar originario del Estado de Chihuahua, fue el hecho de que ocurrieran diversos daños materiales e inmateriales de las víctimas, los cuales deben*

repararse a través de las medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición.

583. *Este Organismo Público de Derechos Humanos reitera que las cifras de 102 víctimas, y 80 personas desplazadas que integran el presente caso, es el resultado de la información proporcionada por la representación legal de las víctimas; sin embargo, es posible que para brindar una adecuada atención de las víctimas sea necesaria información complementaria. Por ello, es indispensable que las autoridades responsables señaladas en este documento y aquellas encargadas de aplicar las medidas de reparación, coordinen sus esfuerzos y actividades para acudir a los distintos lugares donde se reasentaron las víctimas y se consolide en una sola base de datos la información de las personas desplazadas, recordando que aunque las personas desplazadas hubiesen retornado a sus lugares de origen, ello no exime a las autoridades de reparar los daños causados por dicha violación.*

[...]

- 53.** De lo anterior se hace patente, tanto el reconocimiento de la calidad de víctimas de violaciones a derechos humanos de las personas quejas por un organismo de defensa de derechos humanos, la necesidad de que sean reparadas y las medidas que al efecto se han tomado.

c) Derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado interno

- 54.** El desplazamiento forzado interno es un fenómeno social que constituye una violación a derechos humanos, preponderantemente, al derecho a no ser desplazado. La jurisprudencia interamericana ha señalado que este derecho se encuentra reconocido en el artículo 22.1 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y en virtud del mismo, se protege el derecho a no ser desplazadamente dentro de un Estado parte²³.
- 55.** Asimismo, ha señalado que se trata de hechos complejos que afecta de forma multilateral a quien lo padecen e incide en derechos como a la seguridad personal y a la propiedad; y con violación de los derechos a un nivel de vida adecuado y al trabajo, a la vivienda o alojamiento, a la salud y a la educación, etcétera. Dichas afectaciones ponen a las personas desplazadas en una especial situación de vulnerabilidad e indefensión que

²³ Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia, párr. 219.

no sólo provocan la necesidad de una atención emergente (y posterior reparación, como se verá más adelante), **sino que éstas deben hacerse conforme a la especial situación de cada una de las víctimas, sobre todo si se trata de grupos vulnerables:**

*175. Los motivos y las manifestaciones de la vulnerabilidad acentuada en los desplazados han sido caracterizados desde diversas perspectivas. Dicha vulnerabilidad es reforzada por su proveniencia rural y, **en general, afecta con especial fuerza a mujeres, quienes son cabezas de hogar y representan más de la mitad de la población desplazadas, niñas y niños, jóvenes y personas de la tercera edad.** La crisis del desplazamiento interno provoca a su vez una crisis de seguridad, dado que los grupos de desplazados internos se convierten en un nuevo foco o recurso de reclutamiento para los propios grupos paramilitares, de narcotráfico y de la guerrilla²³⁵. El retorno de los desplazados a sus hogares carece, en muchos casos, de las condiciones necesarias de seguridad y de dignidad para ellos²³⁶ y, dentro de los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno, además de graves repercusiones psicológicas en ellos, se han destacado (i) **la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) la marginación, (iii) la pérdida del hogar, (iv) el desempleo, (v) el deterioro de las condiciones de vida, (vi) el incremento de las enfermedades y de la mortalidad, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, (viii) la inseguridad alimentaria, y (ix) la desarticulación social, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida (supra párr. 96.59).**²⁴*

56. Ante ese panorama, el Tribunal Interamericano ha indicado que, “conforme a la Convención, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso respecto de las actuaciones y prácticas de terceros particulares”²⁵.

57. Derivado de lo anterior, se insiste, surge la obligación de atender y reparar la esfera jurídica de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, conforme a sus necesidades y de manera diferenciada frente a un grupo específico de derechos que se ven particularmente afectados por el hecho; ello con el fin de atemperar tanto las causas como las consecuencias del desplazamiento.

²⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CASO DE LA “MASACRE DE MAPIRIPÁN” VS. COLOMBIA SENTENCIA DE 15 SEPTIEMBRE DE 2005.

²⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CASO MIEMBROS DE LA ALDEA CHICHUPAC Y COMUNIDADES VECINAS DEL MUNICIPIO DE RABINAL VS. GUATEMALA SENTENCIA DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2016. Párrafo 173.

58. En ese orden, con lo hasta aquí expuesto y de cara a los principios, se pueden enunciar algunos de los derechos más destacados:

- Igualdad y no discriminación (Principio 4).
- Circulación y residencia (Principios 6 y 14).
- Integridad personal (Principio 10 y 11).
- Libertad y Seguridad personales (Principio 12).
- Protección de la familia, unidad y reunificación familiar (Principio 14).
- Derecho a un nivel de vida adecuado (Principio 18).
- Salud (Principios 18 y 19).
- Educación (Principio 23).
- Vivienda, tierra y propiedad (Principio 21).
- Personalidad jurídica y acceso a documentación (Principio 20).

59. No obstante, existen otros documentos doctrinarios orientadores que dan cuenta de otras perspectivas de derechos de especial atención. Muestra de ello es el Manual sobre desplazamiento interno editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en México y la Delegación para México y América Central del Comité Internacional de la Cruz Roja, que desarrolla además los derechos de:

- Medios de subsistencia, trabajo y seguridad social.
- Participación política y el derecho al voto.
- Acceso a la justicia y recurso judicial efectivo.
- Participación de las personas desplazadas y representación en la toma de decisiones.

60. En un sentido similar la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de la construcción de su jurisprudencia respecto al tema, ha logrado recopilar en el Cuadernillo No. 3 Relativo a las Personas en Situación de Desplazamiento, los enfoques de ese tribunal internacional dividiendo, por ejemplo, la violación al artículo 22 en situaciones directas y de facto y la

violación al derecho de asociación, como manifestaciones particulares del desplazamiento.

61. No se soslaya que, hasta ahora, no se ha mencionado el derecho a la reparación integral del daño, atinente a todas las víctimas de violaciones a derechos humanos y de delito; sin embargo, la cita de las anteriores prerrogativas ex ante resulta necesaria toda vez que este derecho en particular, para alcanzar la integralidad a la que hace referencia, debe atender caso por caso a las necesidades y daños ocasionados en las personas que han resentido un hecho victimizaste, por ello se abordará en un apartado específico.

B. Derecho a la reparación integral del daño de las víctimas

62. Entre los artículos 7 y 37 de la Ley General de Víctimas se mencionan de manera enunciativa –mas no limitativa, cabe aclarar– una serie de prerrogativas que asisten a las víctimas, lo que se traduce en una serie de obligaciones para el Estado. Igualmente, no sobra puntualizar que, con relación a las víctimas de delitos (u ofendidos), este catálogo se ve ampliado por el artículo 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
63. Además, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuenta con una extensa doctrina sobre el derecho a la reparación del daño de las víctimas, tanto de violaciones a derechos humanos como de delito.
64. Como punto de partida, se ha reconocido²⁶ *que el derecho a la reparación es entendido como que toda vulneración que haya producido un daño comporta el deber de repáralo adecuadamente*²⁷. Ahora, el concepto de que esta sea integral implica el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados; las

²⁶ Ver amparo directo en revisión 1419/2023.

²⁷ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989, Serie C No. 7, párr. 25.

reparaciones deben tener una “vocación transformadora” para que el efecto sea restitutivo y correctivo ²⁸.

65. Lo relevante en esta parte del estudio es que, por cuanto hace a la reparación, se ha identificado que fue voluntad del legislador obligarse al tratamiento indistinto de este derecho, con independencia del hecho que da origen a su exigibilidad.²⁹ Esto es, asiste tanto a víctimas del delito como a víctimas de violaciones a derechos humanos por igual.
66. No obstante, al estudiar este derecho dentro del ordenamiento especial, esta Primera Sala ha discurrido sobre la forma en la que el legislador ha particularizado ese derecho a partir de las necesidades de las víctimas, que surgen de manera específica del hecho victimizante que les ha dado origen. Sobre éstos, se ha mencionado que pueden clasificarse en dos grandes grupos, los que tienen origen en delitos y los que lo tienen en violaciones a derecho humanos.³⁰
67. La importancia de distinguir el origen del hecho victimizante radica en que, según sea el caso, las medidas de reparación que al efecto se dicten, van a delinearse de formas distintas porque su fin es responder a las necesidades particulares de las víctimas, las cuales mutan dependiendo del tipo, magnitud y naturaleza del daño sufrido pues será en función de dicho menoscabo –ocasionado por el hecho victimizante– que se definan las medidas que logren restituir las cosas al estado que se encontraban antes de que se ocasionara el daño.
68. El artículo 27 de la Ley General de Víctimas señala que, para efectos de ese ordenamiento, la reparación integral comprenderá la restitución, la rehabilitación, la compensación, la satisfacción y las medidas de no repetición, las cuales pueden ser individuales o colectivas, haciendo énfasis en la forma diferenciada en la que han de materializarse estas últimas, las cuales se desarrollan a lo largo del Título Quinto, denominado *Medidas de Reparación Integral*. Dicho apartado está integrado a su vez por cinco

²⁸ Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México., párr. 450.

²⁹ Amparo en revisión 312/2020.

³⁰ Amparo en revisión 323/2022.

capítulos que desarrollan los cinco tipos de medidas a los que se hizo referencia.

69. En lo que interesa, a las **medidas de compensación**, conviene destacar que ya en otras ocasiones³¹ la integración mayoritaria de la Primera Sala se ha pronunciado respecto a la naturaleza de esta figura, indicando que: “...es una de las medidas complementarias de la reparación integral, consistente en el pago de una cantidad en dinero y/o entrega de bienes o prestación de servicios **a las víctimas de una violación de derechos humanos, con recursos del Estado**, satisfaciendo las pérdidas tanto materiales como inmateriales sufridas como consecuencia del hecho ilícito, ello con la finalidad última de alcanzar su cabal re-dignificación y rehabilitación, sin que ello represente su enriquecimiento o empobrecimiento, ni el de sus sucesores”.

70. Al resolver el amparo en revisión 323/2022, dicha medida fue analizada conforme al marco normativo que la rige en la Ley General de Víctimas y se identificaron las dos manifestaciones en los que puede presentarse, la compensación y la compensación subsidiaria. El artículo 64 señala de manera genérica tanto su objeto, como los rubros que la medida podrá cubrir:

- I. la reparación del daño sufrido en la integridad física de la víctima (es decir, aquellas afectaciones corpóreas susceptibles de apreciación y valoración médica);
- II. la reparación del daño moral, esto es, los efectos nocivos que no pueden ser monetariamente tasados, pero que comprenden los

³¹ **Amparo en revisión 710/2019** fallado en sesión de trece de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos. Los Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández, se reservan el derecho a formular votos concurrentes.

Este asunto deriva de un juicio de amparo promovido en contra de autoridades de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas por la omisión de integrar debidamente un expediente iniciado en virtud de la solicitud del Ministerio Público para que diversas víctimas accedieran a una **compensación subsidiaria** (párrafo 2), por parte de dicha autoridad y posteriormente, por los rubros indemnizatorios por los cuales se otorgó. Ello, toda vez que derivado de un hecho delictivo en el que la víctima directa resultó lesionada, por lo que se le reconoció **como víctima del delito de lesiones** (Caso *****). Para conocer del asunto, la Sala ejerció su facultad de atracción.

sufrimientos, las aflicciones y el menoscabo de las víctimas directas e indirectas.

- III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados o lucro cesante, entendiéndose por éste, las percepciones no devengadas o salarios no recibidos cuando, debido al hecho victimizante, se haya causado una incapacidad para determinado trabajo.
- IV. La pérdida de oportunidades, comprendiendo bajo este rubro, las afectaciones al proyecto de vida con especial énfasis a la educación y las prestaciones sociales.
- V. Daños patrimoniales, esto es, la consecuencia económica patrimonial no comprendida en otros rubros a causa del hecho victimizante.
- VI. El pago de gastos y costas en el caso en que el asesor jurídico sea privado y, por tanto, existan erogaciones por tal monto.
- VII. El pago de tratamientos médicos o terapéuticos que hayan sido devengados por las víctimas para su propia recuperación psíquica o física y, finalmente;
- VIII. Los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación necesarios para acudir al juicio o asistir al tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos a tales centros, siempre que tales gastos no hayan sido cubiertos previamente ya con los recursos de ayuda. No obstante que la propia norma emplea la palabra “comprobables”, el propio artículo establece que la Comisión Ejecutiva o las Comisiones de Víctimas expedirán lineamientos sobre ello, en los cuales no se le deberá causar mayores cargas de comprobación a la víctima. Ello implica que, en materia de gastos comprobables, como se explicará posteriormente, existe un mandato expreso a la autoridad a sentar lineamientos que faciliten la comprobación de tales gastos, por lo que su acreditación no puede recaer exclusivamente en las víctimas, sino que debe existir una estrecha relación entre la autoridad bajo los lineamientos flexibles y éstas para acreditarlos, como será objeto de estudio por esta Primera Sala en la sección respectiva.

71. En el precedente citado se indicó que, en el antepenúltimo párrafo de ese artículo se encuentra una primera nota particular: el artículo hace alusión a una figura específica, la compensación subsidiaria y remite a los diversos artículos 67 y 68.
72. Sobre el diverso **artículo 65** se destacó que dicha compensación no incide en las responsabilidades civiles, penales y administrativas que los mismos hechos pudieran implicar. En este precepto también se identificó una nota distintiva en su último párrafo: ***“En los casos de víctimas de delitos se estará a lo dispuesto en los montos máximos previstos en el artículo 67.”***
73. En este rubro, de compensación a las víctimas del delito, se dijo que el **numeral 66** hace una separación entre lo que esta Sala identifica como la compensación *directa* y la compensación subsidiaria³² (que opera únicamente en tratándose de los delitos a los que se refiere el artículo 68). Se establece que la compensación decretada mediante resolución judicial deberá hacerse con cargo al patrimonio del sentenciado o *“en su defecto, con cargo a los recursos que, en su caso, se obtengan de la liquidación de los bienes [que le hayan sido] decomisados.”*
74. Y, en el último párrafo dispone: *“Sólo en caso de que no se actualicen los supuestos anteriores, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 de esta Ley.”*
75. En relación con el **artículo 67**, se razonó que puede descomponerse en dos partes: la primera, contempla los elementos que tanto la Comisión Ejecutiva como las Comisiones locales, deben tomar en cuenta para determinar el monto del pago de la compensación subsidiaria (en términos de la propia ley y de la legislación local que al efecto resulte aplicable, así como las normas reglamentarias):

³² **Artículo 64.** La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables **que [i] sean consecuencia de la comisión de los delitos** a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento **o [ii] de la violación de derechos humanos**, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:

(..).

- a) La determinación del Ministerio Público cuando el responsable se haya sustraído de la justicia haya muerto o desaparecido o se haga valer un criterio de oportunidad;
- b) La resolución firme emitida por la autoridad judicial.

76. De igual forma, en este apartado, se prevé el plazo para dictar la determinación correspondiente.
77. La segunda parte dispone que, **respecto de la compensación subsidiaria**, el monto por el que se podrá ***“obligar al Estado, en sus ámbitos federal o local, será hasta de quinientas Unidades de Medida y Actualización mensuales, que ha de ser proporcional a la gravedad del daño sufrido y no podrá implicar el enriquecimiento para la víctima.”***
78. Conforme a lo anterior, la Sala estableció que, dentro del capítulo relativo a las medidas de compensación, el ordenamiento va abriendo poco a poco una pauta de la cual es posible apreciar ciertos matices en las hipótesis en las que se materializa la compensación debido al hecho victimizante que les dio origen: ya sea por una violación grave a derechos humanos o por haber resentido un delito de los previstos en la propia ley. Dicha pauta –se dijo– tiene su mayor escisión entre los artículos 66 y 67.
79. Sobre el **artículo 68**, se dijo que prescribe una obligación para el Estado –tanto en su ámbito local como federal– conteste con su **deber de garantizar todos los derechos humanos**, que es precisamente la de compensar **subsidiariamente** ***“el daño causado a la víctima de los delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa o en aquellos casos en que la víctima haya sufrido daño o menoscabo a su libertad, daño o menoscabo al libre desarrollo de su personalidad o si la víctima directa hubiera fallecido o sufrido un deterioro incapacitante en su integridad física o mental como consecuencia del delito,*** y especifica el supuesto: ***cuando así lo determine la autoridad judicial.***³³

³³ A ello se suma la posibilidad de que la Comisión Ejecutiva cubra la compensación subsidiaria para asegurar su cumplimiento, con cargo a los recursos autorizados para tal fin, cuando la Comisión de víctimas de la entidad federativa lo solicite por escrito en términos de lo previsto en la fracción XVII del artículo 81 de la Ley.

80. En tanto, **el diverso 69** previó un supuesto para otorgar la compensación subsidiaria a las víctimas que no hayan sido reparadas. Para ello, únicamente dispone que es necesario exhibir sus alegatos, así como todos los elementos a su alcance que demuestren esa situación (la de no haber sido reparada); asimismo **enuncia** algunos de los elementos que pueden presentarse para tal fin:

I. Las constancias del agente del ministerio público que competa de la que se desprenda que las circunstancias de hecho hacen imposible la consignación del presunto delincuente ante la autoridad jurisdiccional y por lo tanto hacen imposible el ejercicio de la acción penal;

II. La sentencia firme de la autoridad judicial competente, en la que se señalen los conceptos a reparar, y la reparación obtenida de donde se desprendan los conceptos que el sentenciado no tuvo la capacidad de reparar;

III. La resolución emitida por autoridad competente u organismo público de protección de los derechos humanos de donde se desprenda que no ha obtenido la reparación del daño, de la persona directamente responsable de satisfacer dicha reparación.

81. En conclusión, se dijo que el capítulo relativo a la compensación prevé la procedencia de estas figuras por motivos muy específicos en hipótesis claramente delimitadas:

- i. Para víctimas de violaciones a derechos humanos.
- ii. Para víctimas de delitos se encuentran con una imposibilidad para ser reparadas por el perpetrador del delito, ya sea por su ausencia, indeterminación y
- iii. Para víctimas de los delitos no alcanzan a ser completamente reparadas por el perpetrador de delito.

82. Ahora, si bien en esa ocasión el estudio de este Alto Tribunal se volcó a los supuestos concretos de víctimas de delitos, lo cierto es que la línea de pensamiento utilizada sirve de parámetro para vislumbrar el tipo de reparación a la que se hacen acreedoras las víctimas quejasas, es decir, la compensación que en ese momento se identificó como *directa*, toda vez que se trata de personas que han sido reconocidas como víctimas de violaciones a derechos humanos por un organismo público de protección de dichos derechos³⁴.
83. Sobre dicha medida puede decirse que se otorga a las personas que cuentan con el reconocimiento de víctimas de violaciones a derechos humanos conforme al artículo 65 aludido y busca cubrir los rubros que enlista el diverso 64.
84. Al respecto, es necesario señalar que la compensación como parte de la reparación integral, no es la única medida de carácter económico que otorga la Comisión de manera directa. También, las medidas de ayuda,³⁵ asistencia,³⁶ económicas y de desarrollo³⁷ tienen algunas manifestaciones de tipo económico. Éstas se distinguen de la compensación porque tienen un carácter emergente e inmediato, que busca reducir los efectos del hecho victimizante hasta en tanto existe una determinación definitiva sobre el acceso a la compensación y su otorgamiento no menoscaba el derecho que posteriormente se reconozca respecto de la referida medida de reparación integral.
85. Además, las medidas de ayuda, asistencia, económicas y de desarrollo son medidas que pueden ser en conjunto con otros entes del Estado de naturaleza distinta a la Comisión o a las instancias de procuración y administración de justicia, esto es, pueden hacerse consistir en prestaciones como becas, créditos para la adquisición de vivienda, programas para el empleo, atención médica, psicológica, etcétera.

³⁴ Artículo 65, inciso c) LGV.

³⁵ Título tercero, capítulo I de la LGV.

³⁶ Título cuarto, capítulo I de la LGV.

³⁷ Título cuarto, capítulo II de la LGV.

- 86.** Ahora bien, para hacer efectivas las diversas medidas, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas cuenta con diversos mecanismos.
- 87.** La Ley señala que dicho procedimiento inicia con la solicitud; sin embargo, no señala una forma³⁸, lugar o autoridad ante la cual ésta deba presentarse, únicamente ciñe a quien reciba a remitirla en dos días hábiles a la Comisión ejecutivas o a las comisiones estatales. Una vez en la Comisión, ésta debe turnarla al comité interdisciplinario evaluador, para la integración del expediente³⁹ que servirá de base para la determinación del Comisionado Ejecutivo en torno a los Recursos de Ayuda y, en su caso, la reparación que requiera la víctima.
- 88.** Asimismo, se indican los requisitos para que las solicitudes para acceder a los recursos en materia de reparación sean procedentes, así como las circunstancias que se tomarán en cuenta para su otorgamiento; uno de los requisitos aludidos es que la solicitud que al efecto se realice debe ser avalada por la Comisión Ejecutiva.
- 89.** Finalmente, por cuanto hace a la reparación se establece que cuando su determinación o cuantificación no haya sido dada por autoridad judicial u organismo nacional o internacional de protección de los derechos humanos, ésta deberá ser realizada por la Comisión Ejecutiva. La norma, también enfatiza que, *si la misma no fue documentada en el procedimiento penal (sic), esta Comisión procederá a su documentación e integración del expediente conforme lo señalan los artículos 145, 146 y 169.*

³⁸ El artículo 78 del Reglamento relativo señala que dicho escrito deberá realizarse conforme a lo establecido en el diverso 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que señala:

ART. 15.- La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

³⁹ El artículo 146 de la LGV determina los documentos que como mínimo debe contener dicho expediente.

90. De lo anterior, es posible advertir diversas cargas procesales para la víctima como presentar la solicitud y la importancia de presentarla, la cual radica en que, acorde, con el artículo 145, “*servirá de base para la determinación [...] que requiera la víctima*”.
91. Sin embargo, las autoridades involucradas en los procesos de reparación integral también tienen obligaciones. En lo que respecta a la compensación, el artículo 146 señala que el Comité interdisciplinario deberá integrar el expediente en un plazo no mayor de cuatro días.
92. Por su parte, el diverso 148 (relativo a ayudas y apoyos), la propia Ley prescribe que, si bien la víctima se encuentra obligada a presentar la información, documentación y pruebas, ésta también se acota y especifica que se refiere a la que la víctima tiene en su poder. De ahí, se puede advertir que dicho deber no se erige como una obligación absoluta e ineludible porque, finalmente, **“es responsabilidad del Comité lograr la integración de la carpeta respectiva”**.
93. No se soslaya que ese artículo acota su ámbito de aplicación a ayudas y apoyos; sin embargo, resulta ilustrativo porque refuerza otras obligaciones relevantes para efectos del presente estudio, como son:
- La obligación de la Comisión Ejecutiva de proponer al Sistema [Nacional de Atención a Víctimas] los programas integrales emergentes de ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a justicia, a la verdad y **reparación integral**⁴⁰
 - La obligación del Comisionado Ejecutivo de determinar a propuesta del Comité Interdisciplinario Evaluador, los Recursos de Ayuda y la reparación integral que la Comisión Ejecutiva otorgue a las víctimas.⁴¹
 - La obligación de la Comisión Ejecutiva de determinar el apoyo asistencia que corresponda otorgar a la víctima **incluida la medida de compensación**.⁴²

⁴⁰ Artículo 88, fracción XXIX de la LGV.

⁴¹ Artículo 95, fracción XIII de la LGV.

⁴² Artículo 139 de la LGV.

- Las obligaciones del Comité Interdisciplinario Evaluador de (i) integrar los expedientes –conforme a los elementos previstos en la ley–⁴³ relativos a la compensación y (ii) de resolver conforme al dictamen que resulte de la valoración del expediente sobre la procedencia de la medida.⁴⁴

94. Esto es, si bien el sistema de atención a víctimas (en cuanto a ayudas, apoyos y reparación integral), está diseñado para que sean aquellas las que acuden a la autoridad para mitigar los efectos adversos de los hechos victimizantes, lo cierto es que la obligación del Estado en materia de reparación no se agota únicamente con el establecimiento de un marco normativo ni de los instrumentos administrativos.

95. La obligación es mucho más amplia, pues debe permitir el acceso al mecanismo, darle seguimiento y satisfacer el derecho a una reparación integral y, para ello, el ordenamiento va señalando también una serie de atribuciones –como las enlistadas arriba– que de ninguna manera pueden interpretarse de forma aislada o restringida⁴⁵, pues el propio mandato de la norma, es necesario que en estos procedimientos operen los principios de dignidad humana, buena fe y debida diligencia⁴⁶.

C. Caso concreto

96. Esta Primera Sala se encuentra en aptitud de responder a los cuestionamientos que hacen las víctimas quejas:

- (i) ¿El artículo 144 de la Ley General de Víctimas es inconstitucional al no permitir que, en los casos en los que la Comisión Ejecutiva, ya cuente con información de los hechos victimizantes, se exima a las víctimas de presentar la solicitud a la que se refiere dicho numeral?

⁴³ Artículo 146 de la LGV.

⁴⁴ Artículo 148 de la LGV.

⁴⁵ Artículo 3 de la LGV.

⁴⁶ Artículo 5 de la LGV.

- (ii) ¿Las autoridades responsables han incurrido en las omisiones de las que se duelen las víctimas quejas en su escrito de demanda?

97. En relación con la **primera pregunta**, las víctimas quejas sostienen que el artículo obliga a presentar un escrito de solicitud de reparación integral para poder acceder a esas medidas, en concreto, a la de compensación; lo cual es una carga desproporcionada pues existen otros medios igual de idóneos (como los expedientes ya abiertos) para que la autoridad patentice la necesidad de otorgar esa medida y lograr su cuantificación.
98. Por ello, propugnan por una interpretación pro persona en el que el artículo 144 sea entendido en el sentido en que menos restrinja el derecho de las personas quejas, de tal suerte que se entienda de la siguiente manera: *“Para acceder a los Recursos de Ayuda, asistencia y reparación integral, la víctima deberá presentar su solicitud ante la Comisión Ejecutiva, solamente en los casos en que dicha autoridad no tuviere conocimiento del hecho victimizante y no cuente con información y medios de prueba suficientes para ordenar el acceso a esos recursos.”*
99. El argumento de inconstitucionalidad es **infundado**. Ello, porque la Ley contempla tanto a víctimas del delito como a víctimas de violaciones a derechos humanos y ante esa amplitud la norma debe ser lo más extensa e imparcial posible para garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, ya que resultaría un trato desigual que a algunas víctimas se les repare de oficio, dados sus antecedentes, mientras que a otras se les ciña a presentar el escrito precisamente porque no cuentan con expedientes tan vastos o incluso no cuentan con un expediente frente a la Comisión Ejecutiva.
100. El establecimiento de este tipo de escritos representa un parámetro objetivo que permite la transparencia de los procedimientos y evita actividades irregulares por parte de las autoridades, en las que se deje a su arbitrio, la posibilidad de leer el texto de una norma y discernir, discrecionalmente, los

casos en los que puede cuantificar la compensación de oficio y los que tienen que llevarse a petición de parte.

- 101.** Máxime que el diseño normativo de la Ley General de Víctimas y de su Reglamento es claro: existe la necesidad de instar a la Comisión, para que ésta se encuentre en aptitud de emitir una resolución en la que dicte las medidas necesarias y/o complementarias para lograr la reparación integral de las víctimas, particularmente en lo que respecta a la compensación, pues el uso de recursos deberá justificarse.
- 102.** Sin que el establecimiento de tales mecanismos pueda considerarse –como señala la representante de las víctimas– un incumplimiento de lo establecido en el artículo 1° de la Constitución Federal o de los compromisos internacionales para reparar a las víctimas de delitos y las de violaciones a derechos humanos pues, contrario a lo aducido, lejos de ser una restricción, se trata de la forma en la que el estado mexicano ha instrumentado dichas obligaciones para hacer la reparación integral del daño accesible a todas las personas.
- 103.** Para esta Primera Sala, tampoco se trata de una carga desproporcionada presentar el escrito a que se refiere la norma impugnada, ya sea por la requisición de ciertos formalismos o por el mero acto de realizarlo conforme al citado artículo 144 sin que las personas víctimas tengan la obligación de conocer el ordenamiento que lo rige–; lo anterior, porque es criterio de este Alto Tribunal que, incluso en los procedimientos jurisdiccionales⁴⁷, el

⁴⁷ Son ilustrativas las tesis de rubros y textos siguientes:

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL LEGISLADOR NO DEBE ESTABLECER NORMAS QUE, POR SU RIGORISMO O FORMALISMO EXCESIVO, REVELEN UNA DESPROPORCIÓN ENTRE LOS FINES DE LAS FORMALIDADES Y LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY PARA PRESERVAR LA CORRECTA Y FUNCIONAL ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Si bien es cierto que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos gozan de un margen de apreciación para articular la tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también lo es que los requisitos y las formalidades establecidos en sede legislativa deben ser proporcionales al fin u objetivo perseguido, esto es, no deben lesionar la sustancia de ese derecho. Así, en el acceso a la jurisdicción se prohíbe al legislador no sólo la arbitrariedad e irrazonabilidad, sino también el establecimiento de normas que, por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón, revelen una desproporción entre los fines que aquellas formalidades y requisitos previstos en la ley preservan para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, frente a los intereses que sacrifican.

Registro digital: 2007062. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCXCIV/2014 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I, página 535. Tipo: Aislada.

establecimiento de requisitos no pugna con los derechos públicos subjetivos de las personas máxime, cuando existe –como ya se demostró– una justificación para su instauración.

104. Además, la propia Ley General prevé la posibilidad de que las víctimas accedan a la labor de la Asesoría Jurídica Federal, cuya función es que las personas que carecen de los medios para acceder a un asesor particular o al mecanismo per se, puedan acceder en igualdad de condiciones a un servicio de asistencia jurídica en su calidad de víctimas a efecto de que se le restituyan los derechos vulnerados, precisamente a través de la reparación.

105. De esa forma, la lectura propuesta es inviable, pues desconoce el amplio universo de víctimas que carecen de un expediente tan robusto o de las que su primer acercamiento a la comisión sea a través de esa solicitud, lo cual sí generaría un trato desigual en perjuicio de las personas que no se encuentran en el mismo supuesto que los quejosos. Por tanto, se sostiene la constitucionalidad del artículo 144 de la Ley General de Víctimas.

106. A pesar de lo determinado con relación a la constitucionalidad de la norma combatida, esta Primera Sala encuentra correctos los argumentos de la parte quejosa en relación con la **segunda pregunta**, pues en este caso se

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO. La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la ratio de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios pro homine e in dubio pro actione, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados.
Registro digital: 2007064. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Común. Tesis: 1a. CCXCI/2014 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 9, Agosto de 2014, Tomo I, página 536. Tipo: Aislada.

advirtió que las víctimas quejasas cumplieron con los requisitos establecidos en el artículo 144 de la Ley General de Víctimas para acudir ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y acceder a los recursos de ayuda, asistencia y reparación integral.

107. Esto es así, pues desde que se resolvió el diverso recurso de revisión 208/2018⁴⁸, por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito⁴⁹, la autoridad responsable –Comisión Ejecutiva– había sido constreñida no sólo a reconocer y registrar a los quejasos como víctimas de desplazamiento forzado interno, sino también para que, **en el ámbito de sus competencias, determinara las medidas de reparación integral del daño**, lo que de suyo incluye la cuantificación de la compensación a que se refiere la Ley de la materia.⁵⁰

108. De ahí que asiste la razón a las víctimas quejasas respecto a que era obligación de dicha autoridad continuar con la consecución de todos los trámites necesarios hasta llegar al objetivo principal de este tipo de procedimientos que es precisamente la reparación integral de los daños causados; esto implica que, derivado de la ejecutoria anterior era obligación de la Comisión Ejecutiva seguir integrando debidamente el expediente de las víctimas y, una vez que se dieran las condiciones necesarias para hacerlo, emitir el dictamen y posterior resolución de reparación integral.

⁴⁸ Resuelta en sesión de quince de febrero de dos mil diecinueve.

⁴⁹ Que se invoca como hecho notorio.

⁵⁰ Se transcriben los efectos indicados:

- a. *La autoridad responsable Comisionado Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas deje insubsistente la resolución de doce de octubre de dos mil diecisiete;*
- b. *En consideración con lo expuesto en esta ejecutoria reconozca su facultad para realizar el reconocimiento y registro de víctimas de desplazamiento forzado interno;*
- c. *Con plenitud de jurisdicción proceda a la valoración de la información recogida en el formato único primer punto con la documentación remitida que acompañe ese formato respecto la solicitud realizada por la parte quejosa recurrente en torno al reconocimiento de los integrantes de la familia ***** como víctimas de desplazamiento forzado interno, así como en su caso, solicite la información que considere necesaria a cualquiera de las autoridades del orden federal, local y/ o municipal, las que estarán en el deber de suministrarla en el plazo establecido por la ley;*
- d. **En caso de determinar procedente el registro de la Familia ***** como víctimas de desplazamiento forzado interno, en el ámbito de sus atribuciones atienda la Ley General de Víctimas a efecto de que proceda a la reparación integral que comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, 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;**
- e. *Notifique la determinación a la parte quejosa en un plazo breve.*

109. Asimismo, dichas condiciones también se actualizaron al emitirse la recomendación 94/2019 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en los reconoció como víctimas de violaciones a derechos humanos **y se instruyó a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas la instauración de diversas medidas de reparación**⁵¹.
110. En ese orden de ideas, se hace patente que –a solicitud de las víctimas– diversas autoridades han vinculado a la Comisión Ejecutiva para que substanciara su procedimiento de las víctimas hasta lograr la reparación integral del daño por lo que, en el caso concreto, no puede estimarse que se requiera algún otro requisito para que la autoridad responsable desahogue la omisión reclamada en el presente asunto; máxime que el artículo 144 de la Ley General de Víctimas permite el envío de las solicitudes a través de cualquier autoridad ante quien se presente la petición.
111. Asimismo, como correctamente refiere la representante de las víctimas de desplazamiento forzado interno, las autoridades encargadas de atenderles han sido omisas en establecer un monto de compensación y de compensación subsidiaria aun cuando cuentan con elementos evidentes que les permiten vislumbrar las afectaciones inmateriales, pero sobre todo los materiales, que han sufrido estas personas a lo largo de más de diez años.
112. Por ello, es que asiste la razón a las víctimas quejosas en cuanto a que la Comisión cuenta con diversas pautas que son suficientes para establecer una cuantificación por compensación y compensación subsidiaria para las víctimas por los daños causados.
113. Atendiendo a su causa de pedir, el argumento en el que se duelen de una desatención sistemática por parte de las autoridades encargadas de procurar la reparación integral del daño, se torna **esencialmente fundado**, pues ante el contexto que rodea su caso particular, en el que incluso existe un reconocimiento de violación a derechos humanos en el que se ordenan diversas medidas de reparación integral, es que procede ordenar una

⁵¹Ver Recomendación 94/2019, apartado VI y recomendaciones.

cuantificación de dicho rubro con miras a lograr una verdadera integralidad en la reparación que asiste a los quejosos.

- 114.**Es menester puntualizar que las víctimas han participado en múltiples talleres y evaluaciones con la Comisión Ejecutiva y que los datos obtenidos de tales ejercicios podrían ser suficientes para hacer la cuantificación referida, salvo que, con el paso del tiempo, las necesidades y el contexto de aquéllas se hayan modificado.
- 115.**Escenario en el que la Comisión Ejecutiva está en aptitud de solicitar a las víctimas que se manifiesten sobre sus necesidades y afectaciones derivadas del hecho victimizante; sin embargo, la incapacidad de las víctimas para hacerlo, o bien su negativa, no releva a la Comisión de su obligación de recabar estos datos por su cuenta, pues conforme al entramado normativo antes analizado, es obligación de esta última y no de las víctimas, integrar los expedientes y allegarse de toda la información necesaria para ese fin a través de los medios con los que cuenta y con apoyo de otras instancias públicas.
- 116.**Conforme a lo hasta aquí expuesto, es que la autoridad responsable no puede soslayar la obligación que tiene respecto a los quejosos para cuantificar la medida de compensación, pues precisamente de los múltiples factores que confluyen el caso, se advierte que, lo que buscan es ser reparados en su integralidad a través de las medidas que resulten necesarias, incluidas las de compensación, por lo que operativamente, la obligación de solicitarla está cubierta.
- 117.**De esa forma, contrario a lo sostenido por la responsable, no se requiere que las víctimas cubran algún requisito de procedencia adicional para que la autoridad emita el pronunciamiento de reparación integral en el que se incluye la medida de compensación. Una determinación distinta a ésta no sólo es una interpretación rígida de los ordenamientos, sino que además tornaría nugatorios los derechos de acceso a la justicia y el derecho a la reparación.

118. Lo anterior, porque de lo que se duelen las personas quejas es que se les está negando injustificadamente el acceso a una medida de reparación a través de la lectura estricta de una norma general. Al respecto, el Manual sobre Desplazamiento Forzado de esta Suprema Corte señala:

*“Al ser el derecho a la reparación una expresión del deber de garantía del Estado, su satisfacción no puede constituirse en una carga desproporcionada para la víctima, es decir, **no se puede dejar descansar exclusivamente en los hombros de las víctimas la extenuante labor de superar los obstáculos de acceso a la reparación. El Estado está obligado a brindar un recurso efectivo incluso cuando no es responsable de los hechos y los daños o cuando no es posible exigir la reparación al responsable directo, sea por razones jurídicas o fácticas. El Estado debe disponer de los medios necesarios para que la víctima pueda acceder efectivamente a una reparación.**”⁵²*

VIII. EFECTOS.

119. En ese tenor, lo conducente ahora es conceder el amparo y protección de la justicia federal para que, en estricta observancia de lo expuesto en la presente ejecutoria sobre los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, y acorde a los principios a los que se refiere el artículo 5° de la Ley General de Víctimas, **en un término de cuarenta y cinco días** con la **debida diligencia**, la Comisión deberá:

- i. Emitir con la debida fundamentación y motivación **la resolución** sobre las diversas medidas principales y complementarias a las que se refiere el artículo 27 de la Ley General de Víctimas para lograr su reparación integral, la cual **deberá incluir inexcusablemente un apartado sobre la compensación y la compensación subsidiaria**, según sea el caso, a la que sean acreedores las víctimas. Para ello, el dictado, deberá tomar en cuenta:
 - a. La multilateralidad de los daños sufridos y las particularidades de cada una de las víctimas, dicha resolución

⁵² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual sobre desplazamiento forzado, pág. 382.

deberá atender de manera pormenorizada a cada una de ellas, sus características y necesidades especiales, particularmente si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, como niñas, niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y otros elementos de interseccionalidad.

b. A varias de las víctimas aquí quejas les asiste un doble carácter de víctimas: primero, por los delitos que sufrieron y, segundo, por el reconocimiento de víctimas de violaciones a derechos humanos que ostentan desde la emisión de la Recomendación 94/2019.

c. Lo anterior, sin perjuicio de las medidas de emergencia (de ayuda y/o apoyo) que ya reciben no pueden considerarse excluyentes a las que se determinen en forma definitiva en dicha resolución, de conformidad con el principio de complementariedad.

- ii. Y sólo en el caso de que dicha autoridad estime necesario recabar nuevos datos para lograr la integralidad de dicha reparación, el plazo originalmente concedido podrá extenderse, por única ocasión, lo cual no podrá exceder en ningún caso el **tres meses** desde que se le haga del conocimiento de este requerimiento.

120. Por lo expuesto y fundado se resuelve:

ÚNICO. La justicia de la Unión ampara y protege a ***** y otros, en los términos precisados en el último apartado de la presente ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de

AMPARO EN REVISIÓN 795/2023

Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.