

DETERMINACIÓN 11-2018, DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 88, FRACCIÓN XXXVI Y 88 BIS DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS.

En la Ciudad de México, a los diecinueve días del mes de junio de dos mil dieciocho, el maestro **Sergio Jaime Rochín del Rincón**, Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas, con fundamento en los artículos 1°, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 88, fracción XXXVI y 88 Bis de la Ley General de Víctimas, determina de oficio la pertinencia de ayudar, atender, asistir y, en su caso, cubrir una compensación subsidiaria a favor de las víctimas directas e indirectas que deriven del caso conocido como la “*Masacre de San Fernando*”, relacionado con la Recomendación 80/2013 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, investigaciones académicas y recomendaciones internacionales emitidas al Estado mexicano, por lo que hace a la responsabilidad de autoridades del estado de Tamaulipas.

I. HECHOS VICTIMIZANTES

El 22 de agosto de 2010, fueron asesinadas setenta y dos personas migrantes, cuando transitaban por territorio mexicano con destino a los Estados Unidos de América, y dos más sobrevivieron, previo secuestro por parte de presuntos integrantes del grupo delictivo conocido como “*Los Zetas*” en el municipio de San Fernando, estado de Tamaulipas.¹

II. ANTECEDENTES GENERALES

1. El 23 de diciembre de 2013, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), emitió la Recomendación 80/2013 dirigida al entonces Procurador General de la República (PGR) y al Gobernador del estado de Tamaulipas, al determinar que derivado de la privación de la vida a setenta y dos migrantes, entre ellos dos menores de edad, se inobservaron por parte de las instituciones federal y estatal de procuración de justicia los deberes de garantizar los derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al acceso a la procuración de justicia, a la verdad, al trato digno y al honor; así como a la legalidad, a la seguridad jurídica y a la privacidad de dos víctimas directas sobrevivientes.

2. El 30 de diciembre de 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió su informe “*Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad en México*”, mismo en el cual a grandes rasgos consigna que “*a falta de medidas eficaces por parte del Estado [mexicano] para proteger a los migrantes permitió que la violencia en contra de los migrantes alcanzara uno de los niveles más altos de los que se tenga conocimiento con la masacre de 72 migrantes en agosto de 2010 [...] en un rancho en San Fernando (Tamaulipas) a nos de*

¹ Las víctimas directas de nacionalidad brasileña, ecuatoriana, salvadoreña, guatemalteca, hondureña e hindú.

miembros del Cartel de Los Zetas”, observando que “la masacre de los 72 migrantes no representó un hecho aislado, sino que encuadra dentro del contexto de violencia y discriminación que afecta a los migrantes en situación irregular que transitan por México”.²

3. En marzo de 2016, El Colegio de México, A.C. (COLMEX) y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) firmaron un convenio para que el primero realizara una investigación independiente sobre el trato y reparaciones proporcionado por el Estado mexicano –Federación, organismos autónomos, estados y municipios– a las víctimas de la *Masacre de San Fernando*, y de la desaparición de un número indeterminado de habitantes en Allende, Coahuila (marzo de 2011).

Como consecuencia se publicó ese mismo año el documento denominado *En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010) y Allende, Coahuila (2011)*. Entre los hallazgos de los investigadores se encuentra que las tragedias de San Fernando y de Allende fueron el resultado de múltiples factores. Tres serían los principales: a) el control casi total del crimen organizado sobre algunas regiones de Tamaulipas y Coahuila, b) la guerra entre el *Cártel del Golfo* y *Los Zetas* iniciada en enero de 2010, y c) la complicidad de algunos agentes del Estado, complementada con la indiferencia, ineficiencia y/o debilidad de otras dependencias.

Más adelante, los investigadores concluyen que entre 2010 y 2011 “*los Zetas tenían a su servicio a los 36 policías municipales de San Fernando y a los 20 de Allende. Sin embargo, los agentes se involucraron de diferente manera con los criminales. Algunos se hicieron entusiastas cómplices, otros se pusieron a distancia sin confrontar ni combatir a los delincuentes*”.

4. El 20 de junio de 2017, con motivo de la ejecutoria del juicio de amparo indirecto 1386/2015 del índice del Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, confirmada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en Revisión 38/2017, el Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante acuerdo de fecha 20 de junio de 2017, resolvió reclasificar la Recomendación 80/2013 como un caso relacionado con **violaciones graves a derechos humanos**.

Lo anterior fue así tomando en cuenta los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Primera Sala del Alto Tribunal del país en la sentencia del Amparo en Revisión 168/2011 y la Tesis Aislada 1ª XI/2012(10ª) en la cual se determinaron los criterios para calificar como grave una violación a derechos humanos.

En virtud de lo anterior, la Comisión Nacional basada en diversos informes emitidos por el propio órgano protector de derechos humanos,³ el Estado mexicano,⁴ la Comisión

² CIDH. *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad en México*, 30 de diciembre de 2013, párrs. 151 y 153.



Interamericana de Derechos Humanos⁵ y el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes (Misión a México),⁶ consideró que se acreditaban los criterios de marras como a continuación se sintetiza:

“I.- Cualitativo:

- a) **Migración y violencia contra los migrantes en México:** los migrantes irregulares que transitan por territorio mexicano se ven envueltos en una grave situación de violencia y discriminación y por tanto son altamente vulnerables a violaciones a derechos humanos.
- b) **Secuestros de migrantes en territorio mexicano:** las investigaciones realizadas por el Ombudsperson nacional y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos locales e internacionales han revelado el patrón de incremento sistemático de los secuestros de migrantes en territorio mexicano, mismos que son cometidos por organizaciones del crimen organizado con la tolerancia o participación de ciertas autoridades.
- c) **Eventos y víctimas registradas de secuestro en contexto de migración:** de septiembre de 2008 a febrero de 2009 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tuvo conocimiento de 198 casos de secuestros a migrantes con un promedio de 33 eventos por mes, con lo cual ascendió a 9,758 personas víctimas de este delito, equivalente a 1,600 personas secuestradas por mes. Con base en esa información se llegó a la conclusión de que el número de migrantes víctimas de secuestro podría ascender a 18 mil al año. En un informe de seguimiento, el mismo organismo autónomo documentó 214 secuestros de los que resultaron 11,333 del periodo comprendido entre abril y septiembre de 2010.
- d) **Homicidios de migrantes en territorio mexicano:** tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como la Comisión Interamericana cuentan con testimonios de migrantes que manifiestan que por parte de los cárteles se priva de la vida a los guías y ‘coyotes’ que transportan a los migrantes y en ocasiones a los propios migrantes. Algunos testificaron matanzas colectivas y encontrarse en grupos de hasta 400 personas migrantes secuestradas, además de haber presenciado mutilaciones, decapitaciones y todo tipo de vejaciones.
- e) **Zonas identificadas como de alto riesgo en México:** el 55% de los secuestros cometidos en agravio de migrantes, según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, han sido cometidos en estados como Tamaulipas, Puebla, Oaxaca, Sonora, Chiapas, Coahuila, Estado de México, San Luis Potosí, Guanajuato, Nuevo León y Tlaxcala.
- f) **Reconocimiento del fenómeno por órganos nacionales.** Tanto la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como la propia Secretaría de Gobernación han reconocido en sendos informes el patrón de violencia –particularmente secuestros, tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes y asesinatos- en contra migrantes en tránsito por México. Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido contundente en señalar que el Estado mexicano ha carecido de respuestas eficaces para proteger la vida, integridad y libertad de los y las migrantes.

³ CNDH. *Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes en México*. Publicado el primero el 15 de junio de 2009 y el segundo el 22 de febrero de 2011.

⁴ *Informe del Estado Mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*. 16 de julio de 2010

⁵ CIDH. *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad en México*, 30 de diciembre de 2013

⁶ Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes. *Informe sobre su visita a México*. Resolución A/HRC/117Add.2 de 24 de marzo de 2009.

Con base en lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **consideró que los hechos acaecidos el 21 de agosto de 2010**, en los cuales fueron **privados de la libertad 74 migrantes y 72 fueran privados de la vida en San Fernando, Tamaulipas** se enmarcan en **“el patrón de violaciones a derechos humanos contra de personas en contexto de migración”**.

II.- Criterio cuantitativo.

- a) **Número:** 74 personas de diversas nacionalidades fueron secuestradas por un grupo delictivo mientras transitaban por el municipio de San Fernando, Tamaulipas, hechos sobre los cuales la Comisión Nacional de los Derechos Humanos determinó la violación de los derechos humanos de 72 migrantes privados de la vida, y de dos sobrevivientes más.
- b) **Intensidad:** se tiene acreditado que varios de los cadáveres hallados en el lugar de los hechos se encontraban atados de manos y vendados de los ojos, por lo que se infiere que se les infringió dolor previo a su asesinato.
- c) **Amplitud:** los hechos materia de la Recomendación 80/2013 fueron cometidos en el municipio de San Fernando Tamaulipas, lugar que se encontraba identificado por el propio organismo nacional como una de las 16 zonas de alto riesgo.
- d) **Generalidad:** en el presente caso se actualiza el criterio en cuestión pues se privó de la vida a 72 migrantes sin distinción alguna.
- e) **Frecuencia:** el secuestro y homicidio de migrantes ha ocurrido en múltiples ocasiones entre 2008 y 2011 en el territorio mexicano, especialmente en San Fernando, Tamaulipas.
- f) **Prolongación en el tiempo de los hechos violatorios:** el marco situacional dentro del cual se enmarcaron los hechos demuestra la prolongación temporal de la práctica de secuestro y homicidio de migrantes entre 2008 y 2010.” Énfasis añadido.

5. En las Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México, publicadas el 27 de septiembre de 2017, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),⁷ han recalcado la necesidad de investigar la *Masacre de San Fernando* con la debida diligencia, incluida la posible connivencia de agentes estatales en la comisión de los hechos victimizantes y bajo un enfoque de graves violaciones a derechos humanos. Lo cual conlleva que se garantice a las víctimas y sus familiares un debido proceso, acceso a las medidas de asistencia social y a la reparación integral de conformidad con la Ley General de Víctimas, incluyendo a través de planes interinstitucionales de restitución de derechos, medidas de no repetición y reparación, que incluyan la posibilidad de la regularización migratoria.

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia. El Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas es competente para determinar de oficio la pertinencia de ayudar, atender, asistir y, en su

⁷ ONU. Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México, CMW/C/MEX/CO/3

caso, cubrir una compensación subsidiaria a víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal en términos de lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 88 fracción XXXVI y 88 Bis, fracciones II y V, de la Ley General de Víctimas.

SEGUNDA. Análisis de la facultad prevista en el artículo 88 Bis de la Ley General de Víctimas. El pasado 4 de enero de 2017 entró en vigor el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, en el que, entre otros, se adicionó el artículo 88 Bis, que en la parte que interesa a la letra señala:

"Artículo 88 Bis. La Comisión Ejecutiva podrá ayudar, atender, asistir y, en su caso, cubrir una compensación subsidiaria en términos de esta Ley, en aquellos casos de víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal en los siguientes supuestos:

[...]

II. Cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos así calificados por ley o autoridad competente;

[...]

V. Cuando las circunstancias del caso lo justifiquen, por estar involucradas autoridades de diversas entidades federativas, o cuando aquél posea trascendencia nacional por cualquier otro motivo, y

[...]

La Comisión Ejecutiva podrá valorar estos casos, **de oficio**, o a petición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos públicos de derechos humanos locales, las Comisiones de víctimas locales, la autoridad ministerial o jurisdiccional correspondiente, o bien de las víctimas o sus representantes. La determinación que al respecto realice la Comisión Ejecutiva deberá atender a la obligación de garantizar de manera oportuna y efectiva los derechos de las víctimas.

Los recursos erogados bajo este supuesto deberán ser reintegrados al Fondo Federal, por la Comisión de víctimas local con cargo al Fondo Local correspondiente, en cuanto éste cuente con los recursos para tal efecto, o por la entidad federativa, con cargo a su presupuesto, en caso de que aún no exista la Comisión de víctimas local o se haya constituido el Fondo Local." Énfasis añadido.

Del análisis de las fracciones II y V del artículo anterior, se desprende que esta Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas es competente para valorar y determinar oficiosamente la procedencia del otorgamiento de medidas de ayuda, atención, asistencia y, en su caso, de compensación subsidiaria, a favor de víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal, en aquellos casos en que se trate de violaciones

graves a derechos humanos así calificados por la ley o por autoridad competente, y cuando las circunstancias del caso lo justifiquen, por estar involucradas autoridades de diversas entidades federativas, o cuando aquél posea trascendencia nacional por cualquier otro motivo.

Ahora bien, del estudio del caso materia de la presente determinación, se deriva que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación 80/2013 por las violaciones a los derechos humanos cometidas en agravio de setenta y cuatro víctimas, de las cuales setenta y dos fueron asesinadas a manos de grupos delictivos en el municipio de San Fernando, Tamaulipas el 22 de agosto de 2010, mientras que dos más sobrevivieron.

Los hechos, tal como se corrobora por la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo de 20 de junio de 2017, fueron recalificados por dicho Organismo como **violaciones graves a los derechos humanos** en virtud de que se enmarcan en un patrón de secuestros y homicidios de personas migrantes en tránsito en nuestro país, cometidos por organizaciones criminales que contaron con la tolerancia o franca complicidad de autoridades de los tres niveles de gobierno.

De manera adicional, cabe advertir que la violencia criminal suscitada en la región que comprende el noreste del territorio nacional, de la cual derivaron las masacres de San Fernando, Tamaulipas y Allende, Coahuila, fueron materia de una investigación académica auspiciada por esta Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. En dicho estudio, realizado por el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, A.C. (COLMEX), se da cuenta del incremento exponencial de homicidios y desapariciones acontecidos en el municipio de San Fernando durante la época de los hechos. Asimismo, se expone la **complicidad de autoridades policiales municipales** con el denominado *Cártel de Los Zetas*, así como la **inoperancia de las instancias estatales y federales** de seguridad pública y procuración de justicia para prevenir, investigar, perseguir y sancionar a los responsables de los crímenes perpetrados en la disputa territorial entre grupos delincuenciales.

Por el patrón sistemático de violaciones a derechos humanos, y en específico, por los hechos victimizantes ocurridos en agosto de 2010 en San Fernando, Tamaulipas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares señalaron que el Estado mexicano ha faltado a su deber de debida diligencia para garantizar los derechos a la vida, integridad, seguridad y libertad, así como los derechos de acceso a la justicia y la verdad de las personas migrantes en territorio mexicano.

TERCERA. Conclusión. Precisadas las consideraciones anteriores, esta Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1°, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 88,

fracción XXXVI y 88 Bis fracciones II y V de la Ley General de Víctimas; considera que, con la finalidad de atender el caso que por esta vía se valora de manera integral, dada la concurrencia de responsabilidad de autoridades del orden federal y local del estado de Tamaulipas, y toda vez que se cumple con los extremos legales necesarios para determinar la pertinencia de instruir su ayuda, atención, asistencia, y, en su caso, determinar y pagar una compensación subsidiaria a favor de las víctima directa e indirectas involucradas, debido a que:

1. El suscrito está facultado para valorar y ejercer de oficio la pertinencia de instruir la ayuda, atención, asistencia, y en su caso, determinar y cubrir una compensación subsidiaria a favor de las víctimas directas e indirectas involucradas en el caso.
2. Existe resolución de organismo nacional en la que resolvió que autoridades del ámbito de procuración de justicia federal y **del estado de Tamaulipas**, cometieron en agravio de las setenta y cuatro víctimas directas diversas violaciones a sus derechos humanos. Los hechos materia de la resolución fueron reclasificados como **violaciones graves a derechos humanos**.
3. La llamada *Masacre de San Fernando* ha sido materia de investigación académica auspiciada por esta Comisión Ejecutiva, debido a que deriva de un patrón sistemático de violencia ejecutada por grupos criminales en el noreste del país - Tamaulipas y Coahuila- con la complicidad y omisiones **de parte de las autoridades competentes de los distintos niveles de gobierno**.
4. Los hechos en los que fueron privados de la vida setenta y dos migrantes en situación irregular y dos más sobrevivieron, ha sido motivo de recomendaciones por parte de organismos internacionales de protección a los derechos humanos, enmarcándolos en la falta de cumplimiento de obligaciones del Estado mexicano para garantizar los derechos de este grupo poblacional de migrantes en tránsito, mismo que ha sido sometido –según lo documentado por los propios organismos internacionales– a asesinatos, secuestros, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se emite la siguiente:

IV. DETERMINACIÓN

PRIMERA. Por lo que hace a la responsabilidad de las autoridades locales del estado de Tamaulipas, en caso denominado la *Masacre de San Fernando*, se ejerce la facultad prevista en los artículos 88 fracción XXXVI y 88 Bis de la Ley General de Víctimas, a favor de setenta y cuatro víctimas directas y las víctimas indirectas que deriven de la privación de la vida de setenta y dos migrantes, así como de las dos víctimas que

sobrevivieron y sus víctimas indirectas, con motivo de las razones descritas en el apartado denominado "antecedentes generales" de esta determinación.

SEGUNDA. Se instruye a todas las unidades administrativas de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas brindar ayuda, atención, asistencia y, en su caso, determinar y cubrir una compensación subsidiaria a favor de las víctimas involucradas en el presente asunto, con motivo de la Recomendación 80/2013 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

TERCERA. Se instruye a la Dirección General del Registro Nacional de Víctimas, que en términos de lo dispuesto en el artículo 96, párrafo cuarto de la Ley General de Víctimas, por excepción, realice las inscripciones, anotaciones y/o actualizaciones a que haya lugar en el Registro Nacional de Víctimas, en los términos dispuestos en la presente determinación.

CUARTA. Se instruye al Comité Interdisciplinario Evaluador notifique la presente resolución a la Direcciones Generales del Registro Nacional de Víctimas, Atención Inmediata y Primer Contacto, Asesoría Jurídica Federal y del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral; así como al resto de las unidades administrativas competentes, para los efectos conducentes.

QUINTA. Se instruye a la Dirección General de la Asesoría Jurídica Federal notifique la presente determinación a las dos víctimas directas sobrevivientes y a las víctimas indirectas de las víctimas que perdieron la vida.⁸

SEXTA. Se instruye a la Dirección General de Vinculación Interinstitucional notifique la presente determinación a la Quinta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la Secretaría General de Gobierno y a la Comisión Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Tamaulipas, así como a las Embajadas de los países de los cuales son nacionales las víctimas directas.⁹

SÉPTIMA. En el ejercicio de los recursos que se eroguen con motivo de la presente Determinación se deberá considerar lo establecido en el artículo 88 Bis de la Ley General de Víctimas.

OCTAVA. Publíquese en la página de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, con el debido resguardo de los datos personales y/o datos personales sensibles que pudiera contener de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Protección de

⁸ Para tales efectos, se deberá corroborar los datos de identificación y domicilios que obren en el Registro Nacional de Víctimas, y atendiendo el carácter de las víctimas directas de personas migrantes.

⁹ República Federal de Brasil, República del Ecuador, República de El Salvador, República de Guatemala, República de Honduras y República de la India.

Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a fin de garantizar el principio de máxima publicidad.

Así lo determina el maestro **Sergio Jaime Rochín del Rincón**, Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas, en la Ciudad de México a los diecinueve días del mes de junio de dos mil dieciocho. **Firma.**



Sergio Jaime Rochín del Rincón,
Comisionado Ejecutivo

La presente hoja de firmas es última y forma parte íntegra de la determinación 11-2018, de fecha 19 de junio de 2018, relativa al ejercicio de la facultad prevista en los artículos 88, fracción XXXVI y 88 bis de la Ley General de Víctimas.



