

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

FACULTAD DE DERECHO

UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO

DOCTORADO EN CIENCIAS DEL DERECHO



“RECONOCIMIENTO DEL DERECHO FUNDAMENTAL EN MÉXICO A LA
REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO PARA VÍCTIMAS DE
VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS”

TESIS

QUE COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS DEL DERECHO

PRESENTA

M.C. ALEJANDRA MONSERRAT ESQUIVEL MEDINA

DIRECTOR DE TESIS

DR. FRANCISCO ÁLVAREZ VALDEZ

CULIACÁN ROSALES, SINALOA, MARZO DE 2024.



Dirección General de Bibliotecas
Ciudad Universitaria
Av. de las Américas y Blvd. Universitarios
C. P. 80010 Culiacán, Sinaloa, México.
Tel. (667) 713 78 32 y 712 50 57
dgbuas@uas.edu.mx

UAS-Dirección General de Bibliotecas

Repositorio Institucional Buelna

Restricciones de uso

Todo el material contenido en la presente tesis está protegido por la Ley Federal de Derechos de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

Queda prohibido la reproducción parcial o total de esta tesis. El uso de imágenes, tablas, gráficas, texto y demás material que sea objeto de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente correctamente mencionando al o los autores del presente estudio empírico. Cualquier uso distinto, como el lucro, reproducción, edición o modificación sin autorización expresa de quienes gozan de la propiedad intelectual, será perseguido y sancionado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial
Compartir Igual, 4.0 Internacional



Agradecimientos

A mi Comité tutorial, por su acertada orientación y recomendaciones, así como por su apoyo y disposición, siempre que precisé su guía.

A mi familia: mis padres, Norma Alicia Medina Osuna y Manuel de Jesús Esquivel Beltrán, por su apoyo incondicional, por ser mi motivación y ejemplo; a mis hermanos, Norma Patricia, Manuel de Jesús e Ingrid Citlali, por brindarme su ayuda, paciencia, comprensión y confianza; a mis amigas y amigos, por su comprensión en esos momentos en que me aleje por estar enfocada en este proyecto, dándome a cambio siempre su constante motivación.

A la Universidad Autónoma de Sinaloa, por sostenerme, abrazarme y finalmente enseñarme sueños que no sabía que tenía.

Ad astra per aspera.

Índice

	Pág.
Introducción	I
Capítulo Primero. Directrices metodológicas y resultados obtenidos.	
1. Pautas metodológicas generales de la investigación	1
2. Objeto de análisis	2
3. Hipótesis y resultados obtenidos	3
Capítulo Segundo. Derecho a la reparación: el derecho de la víctima u ofendido del delito y el derecho humano a la reparación integral del daño.	
1. Reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011	6
1.1. Paradigma de los derechos humanos y el control convencional en México	7
1.2. Evolución del derecho a la reparación del daño en la Constitución	13
1.3. Ley General de Víctimas y el derecho a la reparación del daño	18
2. Aspectos terminológicos	26
2.1. Principios rectores de la reparación del daño	27
2.2. Víctima en el contexto de la reparación integral	31
2.3. Diversas acepciones del daño	34
2.4. Concepto de indemnización	41
2.5. Reparación integral del daño	42
2.6. Hecho ilícito y hecho victimizante	47

3. Reparación integral del daño como derecho humano a favor de la víctima u ofendido del delito	50
4. Reparación integral del daño por violación a derechos humanos	54
4.1. Obligación del Estado de regular la reparación integral del daño	57
4.2. La reparación del daño en normas secundarias	60
4.2.1. La reparación del daño y la responsabilidad patrimonial del Estado	61
4.2.2. El error judicial	63
4.3. Mecanismos garantes de la reparación integral del daño	69
4.3.1. El juicio de amparo en la reparación integral del daño	69
4.3.2. El Ombudsman	80
4.3.3. Procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos	84

Capítulo Tercero: Derecho a la reparación integral del daño en el derecho comparado.

1. La reparación integral del daño en el Sistema Universal de Derechos Humanos.	91
2. La reparación integral del daño en los Sistemas Regionales de Derechos Humanos.	100
2.1. La reparación integral del daño en el Sistema Europeo de Derechos Humanos	101
2.2. La reparación integral del daño en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	133

Capítulo Cuarto. Políticas públicas en la reparación integral del daño.

1. Aspectos generales de las políticas públicas	149
---	-----

1.1. Proceso de creación de las políticas públicas	152
1.2. Normatividad mexicana relativa a las políticas públicas	156
2. Relación de las políticas públicas con los derechos humanos	166
3. Transparencia, participación ciudadana y vinculación del gasto público	175
4. Políticas públicas en atención a víctimas de violaciones a derechos humanos	181
Capítulo Quinto: El Ombudsman en México como mecanismo para la reparación integral del daño en víctimas afectadas por violación a sus derechos humanos.	
1. El Ombudsman en México	196
1.1. Antecedentes	196
1.2. Composición y atribuciones	206
1.2.1. De las quejas	209
1.2.2. De las recomendaciones	210
2. Derecho humano a la reparación integral del daño a la luz del ombudsman	224
2.1. Calificación de hechos violatorios al derecho humano a la reparación integral del daño	226
2.2. Recomendaciones afines	230
Conclusiones	249
Propuestas	251
Fuentes consultadas	254

Introducción

La presente tesis que lleva por nombre Reconocimiento del Derecho Fundamental en México de la Reparación Integral del Daño para Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos, realizada como requisito para obtener el grado de doctor en ciencias del derecho, se desarrolló a lo largo de cinco capítulos conforme se describe a continuación.

Dentro del primer capítulo, se revisaron las directrices metodológicas para el desarrollo del presente, las fuentes de información, los objetivos que se trazaron y las hipótesis planteadas a partir del estado del arte que guardaba el objeto de estudio al inicio de ella.

De igual manera, se contrastaron las expectativas en cuanto a hipótesis con los resultados obtenidos, así como los hallazgos que abonan al objeto de estudio de la problemática planteada.

Para el segundo capítulo, se hicieron precisiones preliminares, contextuales y conceptuales del objeto de estudio; a partir de un breve recorrido que parte de la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, se puntualizó sobre el naciente derecho sustantivo a la reparación integral del daño.

Gracias a la revisión convencional, constitucional y legal del objeto de estudio, nos situamos en la bifurcación de la reparación integral del daño por la comisión del delito y por la violación a derechos humanos.

A partir de ahí, se localizaron algunos conceptos a precisar, comunes a ambos hechos victimizantes, para encontrar el más incipiente aún derecho subjetivo que hasta el momento existen dentro de las garantías de los derechos humanos analizados en la presente.

Posicionado lo anterior, ilustramos sobre el derecho humano a la reparación del daño desde dos aristas: la primera, establecida como derecho humano a favor de la víctima u ofendido, revisando para ello la evolución en la participación de la parte victimal en el nuevo sistema penal acusatorio; la segunda, ya como un

compromiso internacional del Estado mexicano de reparar de manera integral, las violaciones a derechos humanos cometidas por éste a través de sus agentes.

El tercer capítulo tuvo por objeto hacer una macro comparación de los grandes sistemas internacionales de protección de derechos humanos. A saber, el sistema universal, y los sistemas regionales europeo e interamericano.

Tal selección de objeto de estudio, obedece a que dos de dichos sistemas supranacionales, construyen día con día fuentes convencionales que, como ya se dijo en el primer capítulo, constituyen instrumentos vinculatorios para la legislación interna de nuestro país. Con respecto del sistema europeo, dado que este ejerce gran influencia sobre los sistemas ratificados por el Estado mexicano.

Se logró hacer un estudio sobre la composición de los tres sistemas, sus orígenes, su funcionamiento y su fundamento. Se comparó desde las similitudes y diferencias de los mismos, por lo que partimos desde las convenciones, tratados y acuerdos que les dieron origen, como los alcances que en interpretación han logrado.

Por lo que hace al tema de la reparación, éste se abordó desde la perspectiva de la víctima; nos auxiliamos primeramente desde su concepción para el derecho penal; pasamos después a lo estipulado en las normas convencionales, hasta la interpretación que órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales han dado a éstas, para lo cual se incluyó en la presente investigación algunas sentencias y casos planteados ante las máximas instancias internacionales.

Por último, dentro del análisis comparativo, se midió la eficacia de los organismos haciendo un comparativo cualitativo respecto de la naturaleza y alcances de sus sentencias, así como un análisis numérico del cumplimiento de las sentencias condenatorias dictaminadas en contra de los Estados parte que han incumplido con sus obligaciones internacionales.

En el capítulo cuarto se estudió la parte proactiva de la norma, es decir, las políticas públicas del Estado mexicano en relación con la reparación integral del daño a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Se constató la importancia de la participación ciudadana activa, organizaciones de la sociedad civil, así como de colectivos de víctimas, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; se encontró también en las políticas públicas un parámetro con que se pudiera calificar el nivel de cumplimiento o el grado en que los Estados parte asumen los compromisos internacionales contraídos en materia de derechos humanos, puesto que, como se expone en el presente trabajo, guardan una íntima relación y materializan el cumplimiento de manera integral para los individuos.

Lo anterior, desde antes de que se dé la violación a derechos humanos, es decir, aquellas acciones que a partir de la identificación de marcos normativos inadecuados y malas prácticas que propicien y permitan las violaciones a derechos humanos, para establecer aquellas acciones propositivas para su mitigación.

Se partió desde de su concepto; posteriormente, se analizó la relación de éstas con los derechos humanos; se realizó también un análisis de temas que originalmente se reservaban al derecho administrativo y tributario, como lo es la asignación de recursos públicos y las cargas tributarias para, que éstas, fueron asignadas de acuerdo a criterios sociales que conlleven a una distribución equitativa de la riqueza del país.

De igual manera, se hizo un análisis de las políticas públicas en relación a la reparación integral de víctimas de violaciones a derechos humanos, con respecto de los organismos existentes con atribuciones de revisión y fiscalización de dichas políticas públicas.

Por último, el quinto capítulo expuso la dimensión fáctica del tema, desde el desempeño de los organismos públicos defensores de derechos humanos; lo anterior fue posible desmembrando primeramente, el trasplante de tal institución al cuerpo institucional mexicano, por lo que se revisó su integración y facultades.

Se revisaron también algunas recomendaciones representativas en cuanto al alcance y definición de las medidas de reparación integral en favor de las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Ahora bien, dentro del presente se revisó haciendo uso del método histórico el origen y evolución del ombudsman como la figura nacida en el derecho sueco, al ombudsman que conocemos actualmente en México.

Se enlistaron sus principales funciones en la defensa de los derechos humanos, sus facultades y atribuciones, así como en la naturaleza de las resoluciones emitidas por éstos, de igual manera, en cuanto a sus alcances.

Respecto a las resoluciones, se revisó sobre el contenido y procedimiento de queja y recomendación tanto individuales o colectivas, como las recomendaciones generales emitidas por los organismos, así como el ámbito de su competencia.

Capítulo Primero. Directrices metodológicas y resultados obtenidos.

1. Pautas metodológicas generales de la investigación

A fin de realizar la presente investigación se tuvo que el objeto de estudio que es, el reconocimiento al derecho fundamental de la reparación integral del daño para víctimas de violaciones a derechos humanos, fue abordado desde un enfoque cualitativo, que partió desde la norma constitucional existente, las leyes derivadas de ellas en la materia, criterios jurisprudenciales, tratados internacionales y criterios jurisprudenciales emitidos por organismos supranacionales, así como los aspectos doctrinales y posicionamientos que otros estudiosos esbozaron del tema hasta el día de hoy.

Para ello, primeramente se hizo uso del método histórico, a fin de revisar los antecedentes convencionales y cómo éstos han influido en la evolución de la normativa del tema; asimismo, se uso del método deductivo, para estudiar el contenido de los tratados y convenciones internacionales en la materia, y llegar hasta el contenido de la norma, para generar conclusiones particulares a partir de conceptos generales.

De igual manera, se utilizó el método comparativo, a fin de revisar a partir de sus características particulares, los grandes sistemas internacionales protectores de derechos humanos; tal contraste tuvo como utilidad poder encontrar las similitudes y las diferencias tanto en cuanto a aspectos adjetivos y procesales como en aspectos sustantivos, como contenido y alcance interpretativo de su función en diferentes temáticas del objeto de estudio.

Por otra parte, se hizo uso del método hermenéutico para la interpretación de textos legales, jurisprudenciales y doctrinales; se realizó un análisis detallado respecto de las resoluciones tildantes al tema, por lo que, por medio de la metodología empleada se buscó llegar a las finalidades buscadas por parte del operador jurídico y de la función integradora que en interpretación se consiguió; principalmente en aquellos organismos supra nacionales, a fin de contrastar con la normatividad interna para encontrar si el derecho humano se encuentra inserto en

la misma y reconocido en sus matices conforme a los principios que rigen a los derechos humanos.

Por último, se utilizó una metodología cuantitativa, cuya muestra partió de las estadísticas emitidas por parte de organismos protectores de derechos humanos tanto en organismos internacionales como internos, a fin de acotar a la realidad del fenómeno, principalmente, aplicado al país, en cuanto a las tasas de incidencia y demás estadística numérica que nos arrojó la información sobre el tema para la obtención de resultados precisos que incidieron en la comprobación de la hipótesis planteada.

Ahora bien, respecto a las técnicas e instrumentos metodológicos empleados, cabe señalar que se utilizó de manera predominante la documental, que consistió en la revisión de literatura existente en el tema, revisión de los teóricos clásicos y los últimos tratadistas, con respecto de las figuras a estudiar; de igual manera, se pretende revisar la legislación y jurisprudencia de la materia, no solo de México sino también de otros países que presentan remarcables logros en la materia, así como los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, revistas, artículos y en sí toda publicación hecha en base a estudios previos, revisando en dichas publicaciones los sucesos recientes dentro de México, así como la opinión de periodistas, tratadistas y estudiosos del derecho tienen al respecto.

2. Objeto de análisis

La presente tuvo como objetivo principal, el demostrar que la normatividad mexicana resulta insuficiente para efectos de recoger la protección otorgada por los convencionalismos de los que México forma parte en materia de reparación integral del daño a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, principalmente en cuanto a las garantías del derecho humano a la reparación del daño.

Un objetivo concomitante al anterior, es el de señalar que no existen criterios para el reconocimiento de una víctima de una violación de los derechos humanos, ni parámetros para determinar si una víctima de violación a los derechos humanos

es acreedora a una reparación integral del daño; ni definición acorde a los estándares internacionales de la reparación integral del daño.

De igual manera, se buscó exponer que no existe con claridad el mecanismo para el caso de una violación de los derechos humanos, para reclamar la reparación integral del daño ni la autoridad que resultará competente para ello.

3. Hipótesis y resultados obtenidos

Una vez planteado el estado del arte mediante la elaboración de un marco teórico previo a la presente, se llegó a formular una hipótesis general y dos específicas.

Dentro de la hipótesis general, se planteó que la normatividad mexicana resulta insuficiente para efectos de recoger la protección otorgada por los convencionalismos de los que México forma parte en materia de reparación integral del daño a las víctimas de violaciones de los derechos humanos.

A partir de tal planteamiento, a manera preliminar se afirmó también que no existen criterios para el reconocimiento de una víctima de una violación de los derechos humanos, tampoco existe en el cuerpo legal mexicano, cómo se determinará si una víctima de violación a los derechos humanos es acreedora a una reparación integral del daño; de igual manera, no se ha establecido qué debe entenderse por reparación integral del daño.

En otra vertiente, se afirmó de manera preliminar que no existe con claridad el mecanismo para el caso de una violación de los derechos humanos, para reclamar la reparación integral del daño ni la autoridad que resultará competente para ello.

Ahora bien, en lo que atañe a los resultados de la investigación y al alcance de los objetivos, de manera puntual y sintetizada se obtuvieron los siguientes.

En principio de cuentas, se respondió una de las principales preguntas de investigación, consistente en puntualizar bajo un marco normativo constitucional y convencional, en el sistema normativo mexicano pero también en los sistemas

internacionales protectores de derechos humanos, en qué consiste la reparación integral del daño; abordada tal interrogante a lo largo del capitulo, se buscó revisar también mediante los mecanismos jurisdiccionales, no jurisdiccionales y las medidas administrativas planteadas mediante políticas públicas.

Otro resultado obtenido fue la definición de víctima de violaciones a derechos humanos, aclarando que es distinta de la víctima de la comisión de un delito, cuyo andamiaje jurídico se encuentra ya definido y garantizado mediante mecanismos jurisdiccionales.

A lo largo del capitulo se encontró también que, la investigación del hecho victimizante cuyo resultado es la violación a derechos humanos y el reconocimiento de la víctima respectiva existe solamente mediante los organismos públicos autónomos defensores de los derechos humanos, cuyas resoluciones, determinaciones y pronunciamientos no tienen carácter vinculante, por lo que resulta ser un medio no jurisdiccional, que de fallas y deficiencias se pusieron en relieve dentro del capítulo quinto, del ombudsman.

Otro hallazgo importante que abona a la comprobación de las hipótesis planteadas, es que se encontró que el derecho a la protección judicial para que toda persona tenga acceso a un recurso sencillo y rápido o cualquier recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que les amparen contra violaciones a derechos humanos.

Tal mecanismo en nuestro sistema normativo se conforma a dicho de otras opiniones y de la propia, por el juicio de amparo, cuya naturaleza por definición legal y jurisprudencial es la de restituir al individuo en el goce de sus derechos cuando éstos hayan sido vulnerados.

Por parte del máximo tribunal, se ha reconocido en interpretación jurisdiccional por los jueces en la materia no pueden decretar compensaciones económicas como reparación de violaciones a derechos humanos, sin dejar de tener en cuenta la obligación convencional de garantizar el derecho a la reparación

integral, dejando así la posibilidad de que se dicten medidas compensatorias bajo la figura del incidente de cumplimiento sustituto.

De lo anterior, se desprende que si bien se reconoce por parte de los operadores jurídicos del juicio de garantías a la persona víctima de violaciones de derechos humanos como la persona física que obtuvo sentencia favorable en amparo; sigue sin establecerse cómo deben repararse el daño causado, dejando salvo los derechos de la víctima para reclamar tales agravios por otras vías.

Resumiendo, si bien se contempla a nivel constitucional la obligación de reparar las violaciones a derechos humanos, las medidas de reparación integral en favor de las víctimas por ambos hechos victimizantes – comisión de un delito y violación a derechos humanos – se contemplan solamente dentro de una ley general – Ley General de Víctimas – más no así los mecanismos garantes en favor de aquella víctima que haya sufrido una violación en sus derechos humanos.

Tampoco se encontró dentro de la normatividad mexicana interna – estando el Estado obligado a regular en concordancia – criterios que permitan el reconocimiento de una persona víctima de violación a derechos humanos, distinta a la prevista mediante los mecanismos no jurisdiccionales a cargo de los organismos autónomos defensores de los derechos humanos que personifican al ombudsman.

Por último, no existe en nuestro sistema jurídico, un recurso sencillo, rápido y efectivo en favor de toda persona para acudir ante los jueces o tribunales, a reclamar la reparación integral del daño por violación a derechos humanos, que cubra los criterios y alcances de los parámetros internacionales que son a su vez, compromisos adquiridos por el Estado mexicano.

Es por lo anterior, que la presente tesis expone de manera detallada tales conclusiones que comprueban la hipótesis preliminar planteada, entre otros hallazgos; y, de manera congruente a las mismas, se plantean propuestas que se cristalizan en posibles reformas legales.

Capítulo Segundo. Derecho a la Reparación: el derecho de la víctima u ofendido del delito y el derecho humano a la reparación integral del daño.

1. Reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

Antes de hablar de la prerrogativa sobre la reparación del daño, forzosamente tenemos que entender la importancia de la misma situándola en el terreno de los derechos humanos, ello será posible si contextualizamos que no fue sino a partir de la reforma constitucional de 2011, en que se consagró la obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como el deber del estado de prevenir, investigar y sancionar y reparar las violaciones a dichos derechos – párrafo tercero del artículo 1o. constitucional en el que se reconoció expresamente la sujeción a las obligaciones adquiridos a través de instrumentos de derecho internacional en cuando a derechos humanos – que situaremos que éstas se rigen bajo los principios constitucionales del capítulo primero, denominado a partir de dicha reforma como: De los Derechos Humanos y sus Garantías.

Uno de los principios rigentes de las prerrogativas insertas en ese capítulo, lo componen el de la interpretación conforme y principio pro persona, en tratándose de derechos humanos, de ahí que, efectivamente tanto los derechos consagrados en la carta magna como en los tratados internacionales en los que México es parte, las normas de derechos humanos deben interpretarse de conformidad con ésta y con los tratados internacionales en la materia favoreciendo la mayor protección de las personas y que las autoridades tienen luego, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos. Ahonda la autora en que uno de los desafíos para satisfacer aún por parte del mandato constitucional, implica la reconstrucción de todas las instituciones del Estado como instancias responsables de la realización de los derechos de las personas, sin embargo, unos de los aspectos en los que hay mayor reto es el relativo a la reparación a las violaciones de esos derechos.

1.1. Paradigma de los derechos humanos y el control convencional en México

Antes de continuar, consideramos prudente precisar, qué son los derechos humanos, para ello citamos a la doctora Bernal, quien considera inútil definir a los derechos humanos como derechos, incursionando que los derechos humanos son: “Campos de actuación, espacios de libertad que requiere toda persona para efecto de transitar por esta vida de manera digna y poder construir su proyecto de vida sin intervenciones arbitrarias o ilegales.”¹. No es óbice dejar de lado, que la mayoría de los autores convergen en que éstos derechos son universales y se encuentran intrínsecos a la persona humana, es decir, se tienen por el hecho de existir.

En concordancia con lo preceptuado en el pacto federal, a partir de la reforma del 10 de junio de 2011, es de precisar que a partir de ese entonces es mandatorio para las autoridades acatar ahora también lo preceptuado en materia de derechos humanos por parte de los tratados internacionales, previamente firmados y ratificados por el Estado Mexicano.

De igual manera, el día 6 de junio de 2011 se publicaron las reformas a la constitución mexicana en materia de juicio de amparo, de la que cabe destacar que la fracción I del artículo 103 indica que a partir de dicha reforma los Tribunales de la Federación resolverán respecto de aquellas normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen derechos humanos y sus garantías reconocidas tanto en la Constitución como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.²

Dicho mandato, adquirió reconocimiento judicial mediante la resolución del expediente “Varios 912/2010” resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se discutió el reconocimiento de la Corte Interamericana de

¹ Bernal Arellano, Jhenny Judith, “Conozcamos de derechos humanos. Cápsula 1 ¿Qué son?”, en <https://www.youtube.com/watch?v=MA36lj2UR4U>.

² DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011#gsc.tab=0.

Derechos Humanos para establecer aquellas obligaciones que resultan al poder judicial; así, se dispuso que las sentencias emitidas por parte de la Corte Interamericana serán obligatorias y su jurisprudencia será orientadora a nivel interno, obligando a todos los jueces mexicanos a ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad.³

Ahora bien, existen, de acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴, 30 derechos humanos; asimismo, de acuerdo a material de promoción de derechos humanos contemplado en la página oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México, para fines pedagógicos, éstos se han clasificado en tres generaciones; en la primera fueron agrupados los derechos civiles y políticos, en la segunda generación los derechos económicos, sociales y culturales y en la tercera generación se agruparon los que corresponden a grupos de personas o colectividades que comparten intereses comunes; actualmente es mayormente aceptado clasificar los derechos humanos únicamente en civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales. A saber, de acuerdo a tal sitio, se enlistan 54 derechos humanos, en donde se proporciona el fundamento y alcance de los mismo de una manera breve.⁵

Se aclara, a nuestro criterio, es imposible enlistar una totalidad de derechos humanos, ya que como se aprecia, se habla de generaciones, se habla también de un principio de progresividad contenido de igual manera en el texto constitucional, lo que significa que, los Estados parte de los instrumentos internacionales se encuentran con la obligación de reconocer a favor de sus gobernados, cada vez más derechos humanos; incluso, el derecho humano a la reparación del daño, es

³ Expediente Varios 912/2010, en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_el_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf.

⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, en https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.

⁵ Cfr. “¿Cuáles son los derechos humanos?”, en <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/cuales-son-los-derechos-humanos>.

un claro ejemplo de la rápida evolución en esta materia y de la manera tan vertiginosa en que tales espacios mínimos de actuación – dígase derechos humanos – es reconocida e incluida en la normatividad interna del país, pasando por la evolución del trabajo realizado por los tribunales, como se apreciará más adelante.

Aunado a ello, se hace referencia a que México ha suscrito en total 209 tratados internacionales⁶, mismos que deben ser protegidos y garantizados por medio de la normatividad interna que instrumenta a través de las leyes secundarias, con los mecanismos jurisdiccionales para ello, ágiles y efectivos para ello, empero, de la interpretación de estos mismos tratados, se encuentra la evolución y expansión del abanico de estas prerrogativas.

Retomando, en atención al control convencional, en materia de la reparación del daño a violaciones a derechos humanos, tenemos que éstas devienen principalmente de los compromisos contraídos por el Estado mexicano. Encontramos, primeramente, en el sistema universal, el Lic. Luis Raúl González Pérez, ex presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su presentación a los lineamientos para la atención integral a víctimas del delito, en su segunda edición publicada en noviembre 2015⁷, trae a colación un cuerpo legal cuyo origen se remonta al arranque en 1985, año en que la Organización de las Naciones Unidas aprobaría la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder que contempla el acceso a la justicia y trato justo, resarcimiento del daño por ilícitos cometidos por particulares o servidores públicos en el ejercicio de su función, indemnización del Estado cuando no sea suficiente la procedente del inculpado y asistencia a víctimas de delitos y abuso de poder por violaciones graves a derechos humanos en favor de las víctimas del delito y de las víctimas del abuso del poder, Adoptada por la Asamblea General de la

⁶ Esparza Martínez, Bernardino, *op. cit.*, p. 95-96.

⁷ Lineamientos para la atención integral a víctimas del delito. México, segunda edición, noviembre 2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Presentación del Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente CNDH.

Organización de las Naciones Unidas, mediante Resolución 40/34, el 29 de noviembre de 1985.

Señaló que no obstante que el Estado Mexicano, ha realizado múltiples esfuerzos para cumplir con este compromiso internacional la violencia con sus variantes por entidad federativa, es tema preocupación de la sociedad mexicana, pero también de agravio, dolor y frustración por parte de las víctimas directas y sus familiares, quienes además de resentir la agresión, cuando denuncian, en no pocas ocasiones, son objeto de una doble victimización⁸.

En resumen, en el sistema universal, encuentra su fundamento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el apartado 8; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dentro del apartado 2; en la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial en el párrafo 6; en el párrafo 14 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; en la Convención sobre los derechos del niño, específicamente en el numeral 39; y, los Principios y Directrices Básicos Sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, de la Organización de las Naciones Unidas, publicado el 16 de diciembre de 2005⁹.

En el plano regional, está la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)¹⁰, del 22 de noviembre de 1969, en

⁸ *Idem*.

⁹ "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones", en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>.

¹⁰ Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), Costa Rica, OEA, 1969, en: <http://www.cedhsinaloa.org.mx/index.php/normativa/interna-2/1496-convencion-americana-sobre-derechos-humanos/file>.

vigor a partir de julio de 1978 e inició funciones en 1979, misma a la que México se adhirió el 24 de marzo de 1981, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1999.

Ahora bien, la competencia para vigilar los compromisos contraídos por los estados parte, pertenece a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mismas que desde la firma de los instrumentos internacionales antes mencionados, efectivamente, se han encargado de emitir sentencias que forman criterios jurisprudenciales, ayudando así a la interpretación e integración de las potestades reconocidas por tales cuerpos legales. Cabe aclarar que tal jurisdicción sería la última instancia a la que una víctima puede acudir como Estado miembro.

Es con base a estos instrumentos que procederemos a estudiar y definir, qué es víctima, cuáles son los derechos de las víctimas, qué hechos victimizantes dan lugar a la reparación integral del daño, qué comprende la reparación del daño, y algunas precisiones sobre indemnización, daño, tipos de daño y medidas de reparación y no repetición. Si bien estos aspectos se encuentran ya acogidos por la normatividad secundaria de la materia, conviene traerlos a colación.

No se pierde de vista que mediante el actuar de los tribunales federales, se han sentado criterios que reconocen tanto la validez de los tratados aludidos, así como la competencia de éstos organismos supra nacionales, mecanismos a los cuales se puede acudir siempre y cuando se hayan agotado ya los mecanismos internos.

En ese orden de ideas, se tiene a lo asentado en la tesis 1a. CDV/2014(10a.),¹¹ que señala que, en derechos humanos, su contenido se extiende no solo al texto expreso de lo que prevé la norma, sino que se extiende a la interpretación que los órganos hagan al respecto; es decir, se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales

¹¹ Tesis: 1a. CDV/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, noviembre de 2014, p. 714.

constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos resulta vinculante para los jueces mexicanos cuando ésta sea más favorable para la persona; ello es así, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en el tratado correspondiente, siempre atendiendo:

... (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.¹²

De tal suerte, que lo resuelto por medio de las sentencias del organismo internacional antes referido debe ser acatado por todas las autoridades del Estado incluyendo, al poder judicial de la federación; ello de asentado en criterio 1a. CXLIV/2014 (10a.),¹³ en el que se refiere a las obligaciones internacionales adquiridas deben cumplirse por todos sus poderes, con fundamento en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establece el principio *pacta sunt servanda*, y que prescribe que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe; en cuanto al sistema interamericano, en el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos

¹² Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, tomo I., abril de 2014, p. 204.

¹³ Tesis: 1a. CXLIV/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, tomo I., abril de 2014, p. 823.

Humanos, está la obligación de cumplir la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en todo caso en que sean partes.

Es por todo lo anterior, que se debe colegir que, de conformidad con la interpretación del precepto constitucional, el contenido de los tratados internacionales y la jurisprudencia y criterios emanados de ellos, los derechos humanos vienen a dar un marco jurídico nacional e internacional de aplicación interna, que suscribe una serie de obligaciones para México como estado en la materia. Es por ello también, que las normas secundarias emanadas de la norma suprema deben contener los principios y prerrogativas salvaguardadas por la misma.

1.2. Evolución del derecho a la reparación del daño en la Constitución

Cabe mencionar una breve referencia previa a la reforma en materia de derechos humanos de 2011. En la reforma de 1993, se concebía en ese entonces como garantía individual, el derecho a la reparación del daño:

Artículo 20.- En todo proceso penal, la víctima u ofendido por algún delito tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le sufraga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y los demás que señalen las leyes.¹⁴

De lo anterior tenemos que se incluyó en el texto constitucional la reparación del daño como derecho de la víctima, en palabras de Bernardino Esparza, sólo este derecho a la reparación puede dar un nuevo sentido a la exigencia de

¹⁴ "DECRETO por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.", en https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1993&month=09&day=03.

reconocimiento jurídico de la víctima, a la recuperación de la dignidad de los individuos en el delito y a la pena misma.¹⁵

Sin embargo, cabe destacar que para México, hasta entonces, la reparación del daño es vista como una pena pública, ello se afirma en atención a lo establecido por contradicción de tesis de la jurisprudencia cuyo rubro señala “Reparación del daño. El ofendido o la víctima de algún delito están legitimados para promover el juicio de amparo en contra de las resoluciones jurisdiccionales que afecten ese derecho, únicamente por lo que a ese aspecto se refiere y siempre que contra éstas no proceda medio ordinario alguno de defensa.”¹⁶, en la que se explica, que lo dispuesto en el último párrafo del numeral 20 constitucional de acuerdo a su reciente reforma, el derecho del ofendido o de la víctima de algún delito a obtener la reparación del daño, fue elevado a rango de garantía individual y toda vez que la protección de ésta debe ser inmediata, la autoridad jurisdiccional está obligada a respetarla y, por tanto, en contra de las resoluciones dictadas o en los incidentes de reparación o de responsabilidad civil que afecten aquel derecho, el ofendido o la víctima con la expectativa legal de dicha reparación están legitimados para promover el juicio de amparo, únicamente por lo que al aspecto de la afectación se refiere y siempre que contra ellas no exista medio ordinario alguno de defensa.

Posteriormente, en nueva reforma al artículo 20 constitucional, tenemos que en el año 2000, se estableció la participación activa de la víctima y ofendido, como coadyuvante del ministerio público, estableciendo para este, la obligación de solicitar la reparación del daño y ampliando para ello la protección del derecho al acceso a la justicia; ello a través de la adición del apartado B al precitado artículo constitucional: “B. De la víctima u ofendido (...) IV. Que se le repare el daño. En los casos que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la

¹⁵ Esparza Martínez, Bernardino, *La Reparación del Daño ¿Es posible la creación de la ley de reparación del daño?*, México, Tirant Lo Blanch, 2020, p. 86.

¹⁶ Tesis: 1a./J. 103/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, diciembre de 2001, p. 112.

reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido sentencia condenatoria.”¹⁷

Aquí tenemos, sin embargo, que la obligatoriedad de reparar el daño queda supeditada a la resolución que determine un acto constitutivo de delito, imponiendo la obligación en tal caso tanto al ministerio público como al juzgador de imponer la reparación del daño al responsable.

Luego, en 2008, se llevó a cabo un paquete de reformas constitucionales, en las que se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁸. En primer término, quedó el apartado C en el artículo 20 constitucional:

Artículo 20. (...) C. De los derechos de la víctima u ofendido. (...) IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente. El Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente y el juzgado no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido sentencia condenatoria.

Como derecho humano, esta reforma prevé que la víctima u ofendido tenga la potestad de solicitar la reparación del daño independientemente de si el ministerio público lo haya requerido o no; asimismo, como parte de los principios del nuevo sistema penal acusatorio, se incluye en el tercer párrafo del artículo 17: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos

¹⁷ “DECRETO por el que se declaran reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2060758&fecha=21/09/2000.

¹⁸ “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008.

en los que se requerirá supervisión judicial.”; apreciándose en tal texto, que en la justicia alternativa, aparece la reparación del daño y los casos en que ésta requiera de supervisión judicial.

En otras palabras, significa que de acuerdo a la justicia restaurativa, la imposición de una pena pasa a un segundo plano para poner en primer lugar, la reparación del daño en favor de la víctima, tanto así, que se contempla la solución de controversias a través de mecanismos alternativos, asegurándose antes que nada, la reparación del daño. Se tiene en cuenta que, de acuerdo a la *ratio legis*, se utilizará la aplicación de la pena corporal como último recurso, pudiendo solucionar una controversia de dicha naturaleza a través de un acuerdo restitutivo, con lo cual se asegura que dicho precepto “Supera la lógica del castigo corporal del imputado y busca establecer una solución al conflicto a través de un acuerdo entre la víctima u ofendido y el imputado.”¹⁹.

Por último, en la evolución del artículo 20, esta reforma trajo a colación lo prescrito en la fracción V del apartado C del artículo 20, de nombre “De los derechos de la víctima o del ofendido”:

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño; (...)

En este año, como parte de la revolución del nuevo sistema penal acusatorio, asegurando desde ahora a nivel constitucional la participación activa de la víctima u ofendido como parte en el proceso. Además se promulgo el Código Nacional de Procedimientos Penales.

¹⁹ Esparza Martínez, Bernardino, *op. cit.*, p. 127.

Finalmente, luego de recorrer la evolución de las reformas en la materia, llegamos a la reforma del 10 de junio de 2011²⁰, en donde se elevó a rango constitucional el contenido de los tratados internacionales firmados y ratificados, en materia de derechos humanos, junto con los criterios emanados de la interpretación de los mismos. Luego de algunas sentencias, el Estado Mexicano asumió los compromisos contraídos con la comunidad internacional, atendiendo tal obligación a nivel constitucional.

Es de especial mención, a propósito de esta última reforma, el contenido del artículo 1 de la ley fundamental, los primeros tres párrafos; en el primer párrafo, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Dentro del segundo párrafo, se establecen los principios bajo los cuales se deben interpretar las normas en derechos humanos, estos principios son, la interpretación conforme (a la constitución y tratados internacionales) y el principio pro persona, del cual se hablará en el presente trabajo más adelante.

De igual manera, el tercer párrafo establece la obligación del Estado, para todas sus autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en ese mismo sentido, mandata el prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De acuerdo a la interpretación, el máximo tribunal estableció también las obligaciones constitucionales de las autoridades en materia de derechos humanos, a saber, que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán conforme a

²⁰ "DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.", en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011.

la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.²¹

Por último, el artículo 133, reformado en el año 2016, mandata que respecto al principio de supremacía constitucional, se tendrá como ley máxima a la constitución, las leyes del congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del senado.

1.3. Ley General de Víctimas y el derecho a la reparación integral del daño

Un parteaguas en la legislación mexicana fue dado por la aparición de la Ley General de Víctimas (en adelante, LGV), publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de enero de 2013,²² misma que desde su aparición ha tenido en total 7 reformas: la primera, el 3 de mayo del referido año; la segunda el día 3 de enero de 2017; la tercera, el 6 de noviembre de 2020; la cuarta el 20 de mayo de 2021; la quinta reforma es del 18 de febrero de 2022; la sexta, día 28 de abril de 2022 y la última el 25 de abril de 2023.

Este cuerpo normativo de carácter secundario general, da existencia y marco a la figura de la reparación del daño; constituye un instrumento legal en materia de reparaciones integrales único en el mundo, cuyo objetivo primordial es la justicia restaurativa, partiendo también de los principios constitucionales de interpretación conforme y bajo el principio pro persona, insertos en el texto mismo de la ley.

Según Cantú este ordenamiento constituye la principal fuente de normas para la realización de los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación integral de las víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos y se trata de la primera normatividad que tiene como fundamento directo los tratados y jurisprudencia internacionales obligatorios en México, en armonía con el nuevo proceso penal

²¹ Tesis: 1a. XVIII/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, junio de 2012, p. 257.

²² Ley General de Víctimas, en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgv.htm>.

acusatorio, incluyendo ahora mecanismos de participación activa y autónoma como parte del proceso penal.²³

Es de apreciarse que esta ley recoge tanto preceptos de carácter convencional como constitucional, no es exagerado afirmar que esta ley plasma y articula lo señalado por los artículos 1o., párrafo tercero, 17 y 20, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya desarrollados con antelación.

Cabe ahora la revisión de su evolución normativa. Su primera reforma, del mes de mayo de 2013 vino a ser dada como parte de la armonización a la reforma al artículo 182-R del Código Nacional de Procedimientos Penales; se reformaron los artículos del 1 al 180 y se derogaron los artículos comprendidos del 181 al 189.

La segunda modificación, del 3 de enero de 2017, vino a reformar el primero y tercer párrafos del artículo 1; las fracciones I, III, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI del artículo 6; las fracciones XXI, XXX y XXXIV del artículo 7; el primero, segundo y cuarto párrafos del artículo 8; la fracción IV del artículo 12; el segundo párrafo del artículo 28; el artículo 29; el último párrafo del artículo 30; el artículo 31; el primer párrafo del artículo 33; las fracciones I y II del artículo 34; el artículo 36; el artículo 38; la denominación del Capítulo III del Título Tercero para quedar como "Medidas en materia de traslado"; el primero y el último párrafos del artículo 40; el artículo 42; el artículo 45; el artículo 46; el artículo 47; el artículo 52; el artículo 54; el artículo 57; las fracciones I y VI del artículo 61; el primero y último párrafos del artículo 67; el artículo 68; el artículo 70; el artículo 71; el segundo, cuarto y quinto párrafos del artículo 79; el artículo 80; las fracciones I, III, XVI y XVII del artículo 81; el inciso b) de la fracción IV del artículo 82; el sexto párrafo del artículo 83; el primero y quinto párrafos del artículo 84; el artículo 85; el primer párrafo, las fracciones III y IV y los dos últimos párrafos del artículo 86; el artículo 87; las fracciones XIV, XXII, XXV, XXXV y XXXVI del artículo 88; el artículo 89; el segundo

²³ Cantú Martínez, Silvano, *Verdad, Justicia y Reparación, guía de derechos para víctimas de tortura, Acciones contra la tortura*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C., 2014, p. 25.

párrafo del artículo 90; el artículo 93; el primer párrafo y las fracciones II, IV, IX, XII y XIII del artículo 95; el tercero, cuarto, quinto y sexto párrafos del artículo 96; la fracción III del primer párrafo del artículo 97; el primer párrafo del artículo 98; la fracción IV del artículo 100; las fracciones IV y V del artículo 110; la fracción VI del artículo 114; la fracción X del artículo 116; el primer párrafo del artículo 117; las fracciones I, III, IV, V y VI del artículo 125; el primer párrafo del artículo 130; la fracción I del artículo 132; el artículo 134; el artículo 135; el artículo 136; el primer párrafo y las fracciones I y III del artículo 138; el artículo 145; el cuarto párrafo del artículo 164; el segundo párrafo del artículo 166; el primer párrafo del artículo 168.

Se adicionó el principio de "Interés superior de la niñez" al artículo 5, entre los principios de "Integralidad, indivisibilidad e interdependencia" y de "Máxima protección" recorriéndose los subsecuentes; las fracciones XXXV, XXXVI y XXXVII al artículo 7; cinco últimos párrafos al artículo 8; un último párrafo al artículo 9; dos párrafos finales al artículo 12; dos párrafos al artículo 15; el párrafo quinto, recorriéndose los anteriores quinto a séptimo para ser sexto, séptimo y octavo del artículo 21; un último párrafo al artículo 27; un último párrafo al artículo 28; un último párrafo al artículo 34; el artículo 39 Bis; dos últimos párrafos al artículo 64; dos últimos párrafos al artículo 79; la fracción XVIII al artículo 81; un segundo, tercer y cuarto párrafos al artículo 84, recorriéndose los actuales segundo, tercero, cuarto y quinto para ser quinto, sexto, séptimo y octavo respectivamente; el artículo 84 Bis; el artículo 84 Ter; el artículo 84 Quáter; el artículo 84 Quinquies; el artículo 84 Sexies; el artículo 84 Septies; el artículo 84 Octies; la fracción V al artículo 86; la fracción XXXVII al artículo 88; el artículo 88 Bis; la fracción XIV al artículo 95; las fracciones VI, VII y VIII al artículo 110; las fracciones XI y XII al artículo 116; el artículo 125 Bis; un Capítulo V "De los fondos de ayuda, asistencia y reparación integral en cada entidad federativa" al Título Octavo, con los artículos 157 Bis, 157 Ter, 157 Quáter y 157 Quinquies.

Por último, se derogaron los artículos 16; la fracción XXX del artículo 88; 92; 94; la fracción VII del artículo 125; los artículos 175; 176; 177 y 178.

En su inicio, sustancialmente esta ley crea un registro nacional de víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos y un Sistema Nacional de Atención a Víctimas que coordine y articule esfuerzos en los distintos órdenes de gobierno de la República, cuyos órganos operativos son la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas federal y las comisiones estatales de atención a víctimas locales que están en proceso de creación, así como un fondo económico de ayuda, asistencia y reparación integral, que de acuerdo a la última reforma ha desaparecido.

En el ámbito de las entidades federativas, se han expedido leyes específicas en materia de víctimas del delito, que actualmente, en su mayoría, se han emitido en un proceso de armonización con la legislación federal sus respectivas leyes de víctimas atención a víctimas.

Sin embargo, en su arranque del año 2013, si bien fue vista como “un instrumento legal de avance en la reparación del daño de las víctimas del delito y de las violaciones de derechos humanos.”²⁴

En este marco, se tiene que hasta entonces y de acuerdo a la información sobre la situación del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, desde su creación y hasta el 30 de septiembre de 2016, sólo se habían ejercido 100.7 millones de pesos de un total de 1,581 millones de pesos, es decir, el 6.37%; contrastando con la tasa de prevalencia delictiva de 28,202 casos por cada 100,000 habitantes en 2015, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.²⁵

²⁴ Corzo Sosa, Edgar, “La Ley de Víctimas: constitucional y necesaria”, *Revista Hechos y Derechos*, México, número 13, 29 de enero de 2013, pp. 70-72.

²⁵ “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía”, en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf, consultada en junio de 2019.

Más grave aún, la tercera modificación que tuvo lugar el día 6 de noviembre de 2020, que tiene como antecedente la desaparición de diversos fideicomisos dentro de los cuales se encuentra el de Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, del cual la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas ejercía el presupuesto para dar cumplimiento a la referida ley, se tiene que en el Presupuesto para el 2021,²⁶ el ejecutivo federal pudiera estar en omisión de garantizar que el monto aprobado originalmente para dicho fondo, por lo menos.

La cuarta modificación a la LGV, del 20 de mayo de 2021, en el marco de la expedición de la Ley de la Fiscalía General de la República, se reformó la fracción II del artículo 117, cuyo texto final se transcribe: “Proporcionar a las víctimas orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, de conformidad con la Ley de la Fiscalía General de la República, su Estatuto Orgánico y demás ordenamientos aplicables;”.²⁷

La quinta modificación consistió en la reforma a los artículos 166, 168 y 170; básicamente, esta reforma indicó que la asesoría jurídica se integraría por asesores jurídicos de atención a víctimas, peritos, intérpretes o traductores lingüísticos y profesionistas técnicos de diversas disciplinas; también previó el derecho de la víctima a solicitar a la Comisión Ejecutiva o a las Comisiones de víctimas un asesor jurídico, así como un intérprete o traductor lingüístico cuando la víctima no comprenda el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual.

En ese mismo, sentido, la reforma previó que en las entidades federativas contarán con asesores jurídicos para que cumplieran con estas funciones, así como intérpretes o traductores.

La sexta modificación a la ley publicada el 28 de abril de 2022, se presentó junto con modificaciones a disposiciones de leyes en materia de discriminación, igualdad de género, desaparición forzada, protección de defensores de derechos

²⁶ “Reparación de daño a víctimas, en el limbo.”, en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/reparacion-de-dano-victimas-en-el-limbo>.

²⁷ Ley General de Víctimas, en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgv.htm>.

humanos y periodistas, así como de leyes contra la tortura, pueblos indígenas, así como leyes en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Se reformaron los incisos a), b) y c) de la fracción I, los incisos a), b) y c) de la fracción II, el inciso a) de la fracción III, los incisos a) y b) de la fracción IV y la fracción V del artículo 82; los artículos 83 y 84 Ter; las fracciones I, II y III, el segundo y tercer párrafo del artículo 84 Quáter; el artículo 84 Sexies; las fracciones I, II y III del artículo 84 Septies; el quinto y sexto párrafo del artículo 84 Octies; el artículo 85; el primer párrafo y sus fracciones I y II, el segundo y tercer párrafos del artículo 86.

Estas reformas, atienden a que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas estará integrado por instituciones, entidades, organismos y demás participantes, incluyendo instituciones homólogas en el ámbito estatal y municipal.

La que es a la fecha la última reforma, se dio el día 25 de abril de 2023, se dio para armonizar las reformas, adiciones y derogaciones a disposiciones en materia penal; en específico, se reformó la fracción XXXV del artículo 7, en relación a los derechos que le asisten a las víctimas del delito, en específico la protección aquellas víctimas que lo sean de feminicidio, secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como a los intervinientes o colaboradores en un procedimiento penal, a las personas o familiares cercanas a todos ellos.

El primer párrafo del artículo 91, se reformó para dar cabida a que los diagnósticos nacionales de la Comisión Ejecutiva sean situacionales y focalizados a ciertos grupos de víctimas como lo son grupos vulnerables, determinadas violaciones a derechos humanos tales como como desaparición forzada, ejecución arbitraria, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, detención arbitraria, entre otros.

Establece también en favor de la víctima, que el ministerio público y los órganos jurisdiccionales verifiquen que éstos no se encuentren e condiciones para rendir su declaración, se les reconozca su derecho a tener un periodo de espera y

estabilización física y psicoemocional; de igual manera, incluye el derecho a tener acceso ágil, eficaz y transparente de los recursos de ayuda y fondos estatales en términos de ley.

Dentro del artículo 27, incluye como medidas de reparación integral en favor de las víctimas la declaración que restablezca la dignidad y la reputación de la víctima y las personas vinculadas a ellas, así como la disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad cuando en el delito participe un servidor público o agente de autoridad.

Se adicionó también que cuando una persona sea declarada penalmente responsable de la comisión del delito de feminicidio, el órgano jurisdiccional deberá de condenar al pago de la reparación integral del daño en favor de la víctima u ofendidos.

Otro aspecto adicionado, es que, cuando los servidores públicos o agentes estatales actúen a título oficial y cometan delitos en materia de dicha ley, las víctimas serán resarcidas por el Estado conforme a la legislación en materia de responsabilidad patrimonial estatal.

Como se puede deducir, las principales problemáticas enunciadas por las víctimas y/o colectivos de víctimas que impulsaron dichas reformas, versaron en torno a los obstáculos para que se les reconociera como tales.

Por ello, acatamiento de lo que prevé esta Ley General y su Reglamento expedido el 28 de noviembre de 2014, en mayo de 2015, se llevó a cabo la primera sesión ordinaria del pleno del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, que presidió el presidente de la república, de la que la referida Comisión Nacional de los Derechos Humanos forma parte, en la que se aprobó el Programa Nacional de Atención a Víctimas 2014-2018, que incluye el programa anual 2015.

Cabe mencionar que se expidió posteriormente el reglamento de ley respectivo; se creó el Sistema Nacional de Ayuda, Atención y Reparación Integral de Víctimas, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y se armonizó la

legislación local por parte de los Congresos de los estados a la normatividad referida; las procuradurías – general y local – generaron los protocolos correspondientes; en virtud de esta ley, se hicieron las previsiones presupuestales y monetarias correspondientes dando como resultado de ello la creación del fideicomiso Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

Por su parte, en una publicación hecha a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en 2014, el Mtro. Sergio Jaime Rochín del Rincón²⁸, preciso que la citada ley deviene de la necesidad de reconocer los legítimos reclamos colectivos expresados por una sociedad que ha resentido lamentables condiciones de violencia e inseguridad, pero sobre todo, atender las voces individuales de la ciudadanía que se ha visto afectada por el fenómeno de la delincuencia o por la inaceptable violación a sus derechos humanos; en acuerdo con ello, tenemos que en la exposición se manifestó que esta Ley al incluir los más altos estándares internacionales en la materia, es una respuesta que el Estado y la sociedad están dando al sufrimiento padecido por las víctimas y que no habían sido hasta el fecha, adecuadamente reconocidos.

Luego entonces, dentro de la exposición de motivos de la iniciativa de la citada ley, se plasmó que ésta surge como producto de los Diálogos sobre Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos facilitado por el Centro de Colaboración Cívica A.C. y que forma un bloque de constitucionalidad en constante expansión.

Menciona también que hasta antes de este instrumento, la víctima del delito se encontraba sin un lugar preponderante en el derecho penal y no existía un marco de respeto respecto de sus derechos humanos; así, esta ley viene a enmarcar los derechos de las víctimas, a decir, el Acceso a la Justicia, el derecho a la Verdad y a la Reparación Integral.

²⁸ Modelo Integral de Atención a Víctimas, consultada en julio de 2019, en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127943/MIAVed..pdf>

Posteriormente, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma de ley, se señaló que la ley en su momento respondió a un enfoque integral de justicia restaurativa para que las víctimas de violaciones a derechos humanos o víctimas del delito, tengan derecho a la verdad, a la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición, ello a través de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas que, según dicha iniciativa, contiene las acciones y programas tanto sustantivos como complementarios para el reconocimiento de la víctima en todos sus ámbitos.²⁹

Se dijo también que se trata de un instrumento inédito no sólo en nuestro país sino también en la legislación internacional, que recoge las mejores prácticas, preceptos y principios de derecho internacional a favor de la dignidad de las personas, pero que dicha reforma surgió por la necesidad de implementar mejoras en su viabilidad y aplicación operativa.

Aún con lo anterior, este cuerpo normativo y su reglamento resulta insuficiente para garantizar el derecho humano a la reparación integral del daño en sus alcances convencionales a favor de las víctimas de violaciones a derechos humanos en México.

Dentro de esta ley se precisan algunos conceptos básicos como lo son, la víctima, el hecho victimizante, que puede consistir tanto en la comisión de un delito como en la violación a un derecho humano, la reparación integral, los organismos y mecanismos para el reconocimiento de la víctima entre otros que se precisarán a continuación.

²⁹ “Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 85; se reforma la fracción I y se deroga la fracción IV, del artículo 86, y se adiciona una fracción XXXVII al artículo 7, recorriéndose el resto en su orden, así como un artículo 86 Bis, todos de la Ley General de Víctimas; a cargo del diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN).”, en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-07-28-1/assets/documentos/Inic_PAN_Dip_justino_arriaga_art_85_y_86_lgv.pdf, consultada el 2 de junio de 2020.

2. Aspectos terminológicos

Establecido que fue el marco normativo en su totalidad, abordamos ahora diversa terminología, para distinguir los aspectos que componen a la reparación del daño.

2.1. Principios rectores de la reparación del daño

De inicio, y por ser el cuerpo de la LGV un cuerpo normativo garante de derechos humanos, sabemos que las disposiciones contenidas en éste se interpretaran de conformidad y bajo el principio pro persona; ahora bien, de acuerdo al contenido del artículo 5 de la LGV, la reparación del daño se habrá de realizar principalmente bajo el principio de la dignidad, la buena fe, debida diligencia, enfoque diferencial y especializado, enfoque transformador, gratuidad, igualdad y no discriminación, integridad, indivisibilidad e independencia, interés superior de la niñez entre otros.

El primero a abordar es el principio de complementariedad, mismo que dicta que los mecanismos, medidas y procedimientos contemplados en la ley deben aplicarse de manera armónica, eficaz y eficiente. El hecho de fijar una medidas de asistencia, ayuda o reparación en favor de una víctima no excluye la responsabilidad de que se fijen otras, adicionales, que en el caso amerite. De igual modo, las medidas de reparación deben complementarse entre ellas para producir un efecto integral de superación del daño empleando técnicas y servicios de diversas especialidades médicas, psicológicas, legales o de la rama técnica o científica que se requieran para que la víctima supere su condición; mandata de igual manera que las reparaciones individuales, administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas deben ser complementarias para alcanzar la integralidad que busca la reparación.

El alcance de este precepto, lo encontramos en la tesis jurisprudencial de la Décima Época aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal y publicada en el semanario el 11 de agosto de 2017: “Compensación a víctimas de violación a los derechos humanos. la compensación y la función indemnizatoria de la comisión

ejecutiva de atención a víctimas, debe entenderse en términos de complementariedad.³⁰

En síntesis, este criterio señala que aún y cuando la víctima haya recibido cierto pago por un medio distinto al del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, contemplado en sus propios lineamientos, ello no puede privarle a la víctima del derecho de acceder a dicho fondo, si el medio no hubiese resultado suficiente para reparar la totalidad de los daños derivados de la violación a sus derechos humanos.

Es así, que finalmente, en el artículo 110 de la referida ley, se determinara el acceso a los recursos del fondo, incluyendo la compensación como parte de la reparación integral a víctimas sin la emisión de una sentencia judicial o una declaración de víctima emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Otro principio a destacar es el de la máxima protección, que consiste en que toda autoridad debe velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos de las víctimas.

Ahora bien, se tiene que el fundamento que da pie a reparar el daño de manera integral y garantizar el acceso a la justicia de acuerdo con el derecho interno, lo encontramos primeramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 1o., tercer párrafo, así como el numeral 20 apartado C inciso IV de la LGV; y, los numerales 26; 27; y del 61 al 78; 109, fracción XXIV; 131 fracción XXII; del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por otra parte, el ordenamiento referido contempla el principio del Interés superior de la niñez, en el sentido de que éste deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector, y que, en lo

³⁰ Tesis 2a./J. 111/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, agosto de 2017, p. 746.

individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

Así, dentro del criterio jurisprudencial “suspensión en el amparo cuyo otorgamiento pudiese afectar a niñas, niños y adolescentes. no satisface el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la ley de la materia para decretarla”³¹, se ponderan armónicamente el contenido de los artículos 4o., noveno párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y 5 de la multireferida ley, en el sentido de que, si de concederse la suspensión en amparo se afectaría a niñas, niños y adolescentes es contraria al interés social.

Asimismo, y atento a este principio, estableció por criterio orientador en la tesis aislada XXII.P.A.26 P (10a.)³², que por lo que hace a la reparación integral por daño por la comisión de delitos que involucran a menores como víctimas indirectas, un conflicto de intereses entre quienes ejercen la patria potestad y tienen la custodia de los infantes, la autoridad debe ponderar el interés superior del menor sobre el orden de prelación previsto en el artículo 108 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para que en caso de muerte de la víctima directa cuando tratándose de un menor de edad, el orden a seguir por el juzgador será siempre teniendo en cuenta este principio haciendo excepción a la norma adjetiva en materia penal.

Otro principio que no debe de entrar en conflicto con otros derechos fundamentales es el de la transparencia, principio que encamina a que todas las acciones, mecanismos y procedimientos que lleve a cabo el Estado en ejercicio de sus obligaciones para con las víctimas, deberán instrumentarse de manera que garanticen el acceso a la información, así como el seguimiento y control

³¹ Tesis I.10o.A.11 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, marzo de 2019, p. 2802.

³² Tesis XXII.P.A.26 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, junio de 2018, p. 3190.

correspondientes, aunado a que se deberá de contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de evaluación de las políticas, planes y programas que se instrumenten para garantizar los derechos de las víctimas.

Ahora bien, de este principio deriva el derecho a la información tratándose de averiguaciones previas en las que se investiguen hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de acuerdo con la tesis 1a. IX/2012 (10a.)³³, en la que se resuelve que si bien es cierto, la regla al acceso y máxima publicidad de la información tiene entre sus excepciones la de la reserva del contenido de las averiguaciones previas, ya que la difusión de esta información podría afectar la persecución de los delitos investigados.

Sin embargo, esta excepción no debe entenderse de manera absoluta, tratándose de una averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, ya que en las averiguaciones previas en que se persigan causas de dicha naturaleza la gravedad es tal que afecta el interés de una sociedad, de ahí que al hablar de acceso a la información se debe de observar en su doble carácter, como un derecho en sí mismo, pero también como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos.

Por otra parte, se establece dentro del ordenamiento señalado que la reparación debe de ser transformadora y diferenciada, ello significa que pueden limitarse a dar trámites a un caso individual, no se trata de reparaciones en serie sin que el caso tenga impacto en otros, sobre todo para la no repetición de conductas y sin que se tome en cuenta las diferencias o características singulares de la víctima.

En conclusión, se resaltó la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones previas en que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, pues estos supuestos no sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos

³³ Tesis 1a. IX/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, febrero de 2012, p. 652.

antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.

2.2. Víctima en el contexto de la reparación integral

De acuerdo al nuevo marco jurídico en materia de reparación del daño, la parte activa y estará representadas por asesores jurídicos que ellas mismas contraten o por aquéllos que les proporcione de manera gratuita, a solicitud suya, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas federal o las comisiones ejecutivas estatales de atención a víctimas; situación por la que nos aproximaremos a definir en primera instancia qué es una víctima.

El apartado B de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder aprobada por la Asamblea General de la ONU, en su resolución 40/34, del 29 de noviembre de 1985, la que estipula el concepto más amplio de víctima de la siguiente forma:

Se entenderá por ‘víctimas’ las personas que individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.”³⁴.

En un segundo punto menciona que podrá considerarse víctima a una persona, con arreglo a dicha Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima; se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima

³⁴ “Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder”, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2028.pdf>, consultada en julio de 2019.

directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Por su parte, la LGV en su artículo 4o., acogiendo estos preceptos, reconoce a las víctimas directas como aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño, o se hayan puesto en peligro sus derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violación a sus derechos humanos; mientras que las víctimas indirectas, lo son los familiares o aquellas personas a cargo de la víctima, y potenciales, a las personas físicas cuya integridad física o derechos peligran por prestar asistencia a la víctima, ya sea por impedir o detener la violación de derechos humanos o la comisión de un delito. Otra manera de calificar la calidad de víctima indirecta, y por tanto un criterio para determinar a un sujeto pasivo por violación de los derechos humanos, es cuando se ocasionan daños por asistir a la víctima en peligro o prevenir la victimización.

Ahora, esos daños, pérdidas, lesiones, sufrimientos pérdidas o menoscabos, vienen a ser originados como bien lo dice la normatividad interna antes citada, por la comisión de una conducta tipificada como delito, pero también, puede ser ocasionada por una violación a los derechos humanos de la víctima. Respecto de éstos últimos, Wendy Aidé,³⁵ aclara que, estos agravios pueden devenir como consecuencia de acciones u omisiones que constituyen una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave de derecho internacional humanitario.

Dentro de la comunidad internacional, se ha interpretado que víctima de violaciones de derechos humanos lo será aquella víctima de abuso de poder; es necesario hacer precisión de que mientras los primeros son víctimas de un hecho delictivo y por tanto, la responsabilidad del Estado de subsidiaria, como se verá más adelante, en función de que la responsabilidad directa recae sobre el agente activo

³⁵ Godínez Méndez, Wendy Aidé, “La reparación del daño en violaciones a derechos humanos”, *Revista electrónica de investigación aplicada en derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, methodos, núm. 11, julio – diciembre de 2016, p. 72.

en el hecho delictivo del que se trate; los segundos son víctimas como ya se dijo, de violación a las normas internacionales o nacionales en materia de derechos humanos, más específico, de un acto u omisión que repunta en abuso de poder, siendo responsabilidad directa del Estado reparar el daño, independientemente de la voluntad del servidor público o autoridad responsable de ello, sin que el ejercicio del derecho indemnizatorio inhiba la actuación por las responsabilidades que por otras vías y en otras materias resultaren imputables.

En suma, la víctima directa, y la víctima indirecta; la víctima en lo individual, y la víctima en lo colectivo; y, a la víctima del delito y la víctima de violación a derechos humanos; en este último rubro, particularmente se requiere a que no se pierda de vista que de acuerdo al principio *pro omine*, en todos los casos, la interpretación deberá ser progresiva y, como la evolución del fenómeno le apunta, arribar a un concepto cada vez más amplio de víctima de violación de los derechos humanos.

Así, en cuando a la víctima desde el aspecto colectivo, se tiene aquellas víctimas de crímenes de alto impacto social, mismas que la jurisprudencia de la corte interamericana se ha encargado de definir y delimitar mediante diversos criterios sentados en casos instaurados ante tales foros; de acuerdo a dichas resoluciones, se trata de víctimas de hechos que recaen en crímenes de alto impacto social, por tanto redundan en responsabilidad internacional del Estado, no necesariamente derivado de un instrumento interno o nacional general obligatorio. En este escenario, tenemos a una víctima cuya protección se ampara en el derecho internacional de los derechos humanos.

Ya en el plano técnico, para adquirir la calidad de víctima, de acuerdo a la precitada ley, basta con la acreditación del daño, que esta calidad sea decretada por el ministerio público o mediante sentencia judicial, recomendación de un organismo público de protección de derechos humanos o por resolución de la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

Cabe aclarar que en ese entonces, las medidas de reparación integral contempladas proceden una vez que las víctimas cuentan con una sentencia ejecutoriada a su favor, una recomendación del ombudsman o una resolución de un organismo internacional de protección de los derechos humanos, y son los siguientes: i) medidas de restitución, ii) de rehabilitación, iii) de compensación, de satisfacción y iv) de no repetición. Sobre ellas se hablará más a fondo en el apartado de reparación integral del daño.

2.3. Diversas acepciones del daño

Es menester ahora, señalar qué se entiende dentro del marco nacional e internacional por daño y qué tipo de daños existen. Bien, retomando lo prescrito por la LGV, se entenderá por daño:

Muerte o lesiones corporales, daños o perjuicios morales y materiales, salvo a los bienes de propiedad de la persona responsable de los daños; pérdidas de ingresos directamente derivadas de un interés económico; pérdidas de ingresos directamente derivadas del uso del medio ambiente incurridas como resultado de un deterioro significativo del medio ambiente, teniendo en cuenta los ahorros y los costos; costo de las medidas de restablecimiento, limitado al costo de las medidas efectivamente adoptadas o que vayan a adoptarse; y costo de las medidas preventivas, incluidas cualesquiera pérdidas o daños causados por esas medidas, en la medida en que los daños deriven o resulten;...

De la definición legal propuesta, podemos apreciar que existen distintos tipos de daños. René Yebra, lo define como el perjuicio, lesión o detrimento que se produce en la persona o bienes de alguien, por la acción u omisión de otra persona pudiendo ser ésta culposa o dolosa³⁶.

³⁶ Yebra Núñez, René, *Victimización Secundaria*, México, Ángel Editor, 2012, p.75.

De ahí que resulten a su vez, distintos tipos de daños, como lo ilustra la tesis I.9o.P.228 P (10a.), señala que deben compensarse todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de un delito; en ese sentido, establece:

... la reparación del daño derivada de un delito, la cual debe cubrirse en forma expedita, proporcional y justa; debe ser oportuna, plena, integral y efectiva, en relación con el daño ocasionado como consecuencia del delito, lo cual comprende que se establezcan medidas de restitución, rehabilitación, compensación y satisfacción; con la reparación integral debe devolverse a la víctima u ofendido a la situación anterior a la comisión del delito, lo que comprende cualquier tipo de afectación generada: económica, moral, física, psicológica, entre otras; la restitución material comprende la devolución de bienes afectados con la comisión del delito, y sólo en caso de que no sea posible, el pago de su valor, y la efectividad de la reparación del daño dependen de la condición de resarcimiento que otorgue a la víctima u ofendido del delito, que deberá ser proporcional, justa, plena e integral...³⁷

Pudiéramos dividir estos daños en daño material, físico y moral, más no de manera enunciativa; así, por lo que hace al daño material, éste se define como la afectación que una persona sufre en lo físico o en su patrimonio por la comisión de un delito, mientras que el daño patrimonial es la lesión o menoscabo que afecta un interés relativo a los bienes del damnificado, es decir, sobre los bienes que integran su esfera jurídica, que, por ende, le pertenecen. De acuerdo con criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el daño patrimonial es la afectación de carácter económico que se origina por la muerte o alteraciones en la salud de la víctima.

Con respecto al daño físico, tenemos que la tesis aislada 2a. LVIII/2018 (10a.), cuyo encabezado reza: "Daño físico. Factores que deben observarse para

³⁷ Tesis I.9o.P.228 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, noviembre de 2018, p. 2526.

su individualización.”³⁸, explica que la LGV no prevé factores o elementos para su individualización, al hacer una interpretación armónica del mismo, se tiene que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito; de ahí, que devienen para su individualización los siguientes factores: (I) la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido; (II) las circunstancias y características del delito; y (III) que el monto respectivo resulte apropiado y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido³⁹.

Ya en materia administrativa, y tomando en cuenta una interpretación judicial hecha al numeral 64 de la LGV, los factores que deben tomarse en cuenta para su individualización son:

...(I) el tipo de derecho o interés lesionado; (II) la magnitud y gravedad del daño; (III) las afectaciones inmateriales o incluso patrimoniales que derivaron del hecho victimizante; (IV) el nivel económico de la víctima; (V) otros factores relevantes del caso –como lo es la pertenencia a algún grupo vulnerable–; y (VI) que el monto indemnizatorio respectivo debe resultar apropiado y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido, bajo criterios de razonabilidad...⁴⁰

Asimismo, el daño moral, viene a ser definido ya por tradición por el derecho civil, y viene a colación para ello la transcripción del artículo 1916 del Código Civil Federal:

Artículo 1916.- Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí

³⁸ Tesis 2a. LVIII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, junio de 2018, p. 1473.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ Tesis: 2a. LIX/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, junio de 2018, p. 1474.

misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnera o menoscaba ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

(...)

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.⁴¹

Así la interpretación en materia civil, establece como fuente de este daño la existencia de un hecho ilícito, de tal manera que la tesis: "Es la alteración profunda que sufre una persona en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien, en la

⁴¹ "Código Civil Federal" en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_270320.pdf.

consideración que de sí misma tienen los demás, producida por hecho ilícito”⁴², determina que para que exista un daño moral es necesario que se compruebe la afectación en la persona, que esa afectación sea consecuencia de un hecho ilícito y, que haya una relación de causa-efecto entre ambos acontecimientos.

Acorde a ello, en materia civil de acuerdo a criterio establecido en la tesis aislada I.12o.C.13 C (10a.)⁴³, a las víctimas indirectas les es inaplicable la acción de indemnización por daño moral; ello ya que en interpretación de la LGV, aclara que en tal cuerpo normativo se tiene como supuesto la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos por parte de una autoridad, y que al encontrarse frente a el señalamiento de un daño moral, si no se trata de un delito, ni de una autoridad, si no se trata de la o las personas directamente afectadas con el actuar del demandado, ni siquiera procede el análisis de la acreditación del daño por ser inaplicable dicha legislación.

En ese orden de idas, si bien en materia penal se echa mano del criterio en materia civil para determinar la existencia y cuantía del daño moral, para efectos de la presente investigación y por lo que hace al daño moral como consecuencia de una violación a derechos humanos, el criterio de la responsabilidad objetiva del Estado y sus servidores públicos, viene a ser superada por la figura de la responsabilidad objetiva y directa del Estado, plasmada ya a nivel constitucional como responsabilidad patrimonial del Estado, de la cual, se desarrollará en el apartado conducente.

No pasa desapercibido, que, respecto del daño moral, una vez definido éste y comprobada su existencia, impone al responsable la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero; de tal manera que, los montos bajo los cuales se deba de cuantificar el daño moral, para el caso de la pérdida de la vida la

⁴² Tesis I.3o.C. J/71 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. 5, enero de 2012, p. 4036.

⁴³ Tesis I.12o.C.13 C (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, noviembre de 2017, p. 1933.

corte resolvió en tesis aislada que limitarse a mínimos y máximos resulta inconvencional, para mayor ilustración se transcribe:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció como criterio para los casos de violación del derecho a la vida, que ante la imposibilidad de restituir éste, es necesario buscar formas sustitutivas de reparación en favor de familiares y dependientes como lo es la indemnización pecuniaria. Al respecto, no se soslaya que la vida humana no puede restituirse en dinero, empero, la privación de este derecho humano amerita una reparación integral, que sea suficiente, justa y permita al afectado atender todas sus necesidades y llevar una vida digna.⁴⁴

Atendiendo al razonamiento de este criterio, el derecho humano a la indemnización por daño moral en caso de muerte debe implicar una restitución integral de acuerdo a su vez con la jurisprudencia emitida por dicho el referido organismo jurisdiccional internacional, dando como conclusión que la responsabilidad civil que deriva de la privación de la vida de una persona no puede ser enmarcada dentro de un límite que así lo prevenga.

Tal afirmación, se sostiene con base al criterio aislado denominado: “Responsabilidad patrimonial del Estado. Parámetros para cuantificar el daño moral causado por la actividad administrativa irregular.⁴⁵”, que en lo conducente señala que si bien el citado artículo del código civil federal establece los parámetros individualizadores para cuantificar el daño moral, el artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, establece que el órgano jurisdiccional calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

⁴⁴ Tesis: XXVII.3o.67 C (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, agosto de 2018, p. 3040.

⁴⁵ Tesis: 2a. LIV/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, junio de 2015, p. 1080.

Es decir, implica que la naturaleza y los fines del daño moral no permiten una cuantificación absolutamente libre, reservada al subjetivismo del juzgador y, por ende, toda condena indemnizatoria por daño moral debe tomar en cuenta los parámetros referidos, así como el principio de reparación integral del daño que el legislador instituyó en el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, por cuanto ésta tenga su origen en la actividad administrativa irregular.

Cabe aclarar también que existe una diferencia entre los derechos de las víctimas y el daño moral, ya que de acuerdo a la definición recogida, el daño a diferencia del daño moral que dentro del contexto, consiste en lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, y por tanto puede incluso, afectar el proyecto de vida de una persona señalada como víctima ya sea en su libertad religiosa, de expresión, de ejercicio y/o acceso a la información; ha sido declarado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la tesis aislada número 2018866⁴⁶ que la violación a derechos humanos puede dar lugar a su reparación económica en la vía civil o administrativa; es decir, los hechos ilícitos o la actividad irregular del Estado puede implicar una violación a derechos humanos, empero, la reparación económica por violaciones a derechos humanos puede demandarse a través de procedimientos especiales creados específicamente para ello puesto que su sentido es generar una compensación económica, atendiendo a las peculiaridades del derecho afectado.

Por último, respecto a la fijación del monto, Herrera señala que el juez dicta el monto de la indemnización, donde debe de decidir el *quantum* por su cuenta; a ello, el autor disertó si las violaciones a derechos humanos llevan envuelta una indemnización por daño moral, aduciendo que el Pacto de San José reconoce Derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial; lo que, de ser el caso y a la luz de tal instrumento

⁴⁶ Tesis: 1a. CCXIX/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 468.

internacional, debe de llevar consigo una indemnización que pudiera ser cuantificada monetariamente.⁴⁷

2.4. Concepto de indemnización

Ahora bien, establecido alguna vez en materia civil, como consecuencia del daño moral, la indemnización como reparación mediante el pago de una cantidad monetaria merece ser estudiada y definida. Puesto que, como ya se dijo antes, la LGV establece que una persona puede adquirir la calidad de víctima ya sea por la comisión en su perjuicio de una conducta tipificada como delito, o bien, por una conducta u omisión desplegada por el Estado a través de sus agentes, cuyo hecho derive en una violación a sus derechos humanos, es que es a través del derecho penal y a través de la óptica de los derechos humanos que se redefine a la indemnización.

Para ello se atiende el criterio jurisprudencial I.10o.P.21 P (10a.), cito encabezado: “Reparación del daño en materia penal. Los conceptos de daño moral e indemnización atienden a figuras jurídicas distintas, por lo que al dictarse la sentencia condenatoria por el delito de homicidio, procede imponer el pago de ambos.”⁴⁸; de acuerdo a dicho criterio, la reparación del daño moral se encuentra establecida dentro del artículo 64 fracción II de la LGV, derivada de los sufrimientos y aflicciones causados a las víctimas u ofendidos, como el menoscabo de valores significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria; mientras que, la indemnización es una figura regulada por la Ley Federal del Trabajo que se aplica de manera supletoria al Código Penal para el Distrito Federal, y que consiste en el pago que deberá realizarse a la víctima indirecta, por lo que al dictarse una sentencia condenatoria pueden imponerse entre otros conceptos, el pago de ambas, reiterándose que se trata de figuras distintas.

⁴⁷ Herrera Gómez, Jesús Javier, *Quantum indemnizatorio por daño moral*, México, Tirant Lo Blanch, 2016, p. 71.

⁴⁸ Tesis: I.10o.P.21 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, marzo de 2018, p. 3484.

A su vez, y de cara a definir la reparación integral del daño, se debe de hacer la distinción que existe entre la indemnización y el derecho humano a la reparación integral del daño. Se parte que, las medidas de reparación integral precisan que el daño esté plenamente acreditado mediante una sentencia condenatoria, una recomendación del sistema ombudsman, una resolución o sentencia de organismo internacional, como lo es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o bien, una resolución del pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

Sin embargo, y como lo menciona Cruz, el texto constitucional en su artículo 1o. párrafo tercero, obliga a todas las autoridades a prevenir, investigar, sancionar y reparar el daño producto de una violación de derechos humanos; en correlación con los numerales 17 y 20 de dicho ordenamiento jurídico⁴⁹. Deviene entonces, limitados los mecanismos jurisdiccionales por medio de los cuales uno puede obtener a su favor las medidas de reparación integral del daño, toda vez, que, no toda conducta u omisión desplegada por el Estado o sus agentes se encuentra tipificada como delito, pero bien puede, devenir como consecuencia, una violación a derechos humanos. Cabe hacer aclaración entonces, qué abarca la reparación integral del daño, puesto que ésta como prerrogativa en derechos humanos, se debe interpretar bajo estándares internacionales; por tanto, es imperativo no confundir a la reparación integral con la indemnización.

2.5. Reparación integral del daño

Sobre el derecho a la reparación integral del daño, éste se encuentra consagrado en el artículo 7o. de la LGV, que prescribe el derecho de las víctimas a ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones causaron. El alcance que ello implica es, que para que las reparaciones

⁴⁹ Cruz Espinosa, Mónica Marlene, "Hacia una garantía efectiva de los derechos de las víctimas. La reforma a la Ley General (2016-2017): balance y propuestas", *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, Núm. 30, México, mayo – agosto 2017, p. 56.

sean integrales, no deben limitarse a indemnizaciones. No sólo deben de versar en medidas económicas sino también medidas de rehabilitación, satisfacción y no repetición; solo así, estaremos hablando de una reparación integral.

En alcance a tal precepto, se pondera que, para estar frente a una reparación integral del daño, deben existir medidas de rehabilitación, satisfacción y no repetición. Como se confirmará más adelante, dichas medidas no han sido emitidas por medio de resoluciones del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, existen criterios emitidos por éste que señalan su existencia y alcances.

Así pues, en sentido amplio, esta prerrogativa contempla que toda persona que ha sido víctima de un delito o de violaciones a derechos humanos tiene derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y demás derechos consagrados en la Constitución Federal y en Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Abarca también el derecho a que se le garantice la aplicación de medidas de protección a su dignidad, libertad, seguridad, bienestar físico y psicológico e intimidad, así como recibir atención y asistencia, de acuerdo a sus necesidades, hasta su total recuperación. Esto incluye la reparación del daño que implica que se restituya a la víctima de manera proporcional a la gravedad del daño causado y la afectación a su proyecto de vida.

Por su parte, la LGV contempla efectivamente, que ésta 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, sus derechos, circunstancias y características del hecho victimizante.

Por tanto, en el artículo 26 del cuerpo normativo se señala que la reparación integral del daño comprenderá:

- I. La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;

- II. La rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;
- III. La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;
- IV. La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;
- V. Las medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;
- VI. Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados.

Robusteciendo lo anterior, en una interpretación hecha por parte del Tribunal Colegiado en materias penal y administrativa del vigésimo segundo circuito, se señaló que a la víctima u ofendido por la comisión de un delito le asiste el derecho

a la reparación del daño como derecho fundamental, y que, como tal, es susceptible de tutela oficiosa por las instituciones jurisdiccionales.

De acuerdo a la referida tesis aislada XXII.P.A.46 P (10a.)⁵⁰, se impone a la autoridad judicial el deber de sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, por lo que el derecho penal en esa dualidad no debe de absolver al sentenciado de dicha reparación, si ha emitido una sentencia condenatoria, por lo que el tribunal de apelación debe extender el análisis del fallo y al advertir violación al derecho fundamental de la víctima a la reparación, es susceptible de tutela oficiosa.

Esta doble función del derecho penal se vino a establecer como ya se dijo con los principios del procedimiento penal establecido en el artículo 20 fracción C de la Constitución Federal, para dar pie cada vez más a la búsqueda de una justicia restaurativa. En ese sentido, la tesis aislada VII.2o.P.T.6 P (10a.)⁵¹, establece que, si se le revocó al indiciado la libertad provisional bajo caución por el incumplimiento de sus obligaciones de reparación del daño, se ordenará su reaprehensión, operando de oficio la entrega de la suma entregada en garantía sin agotar medio alguno de defensa.

Lo anterior, en virtud de que uno de los objetivos la tutela eficaz de los derechos de la víctima, que no se vean mermados por la suspensión del procedimiento provocada por el autor del delito aunque dicha entrega no implica que se hubiera efectuado la reparación integral del daño correspondiente, quedan expeditos los derechos de ambas partes para hacer valer las medidas legales que estimen pertinentes en torno a esa decisión.

Ahora bien, en torno a los alcances de reparación integral del daño, se vuelve a citar la tesis aislada cuyo rubro señala: "Reparación integral del daño por

⁵⁰ Tesis XXII.P.A.46 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, noviembre de 2018, p. 2412.

⁵¹ Tesis VII.2o.P.T.6 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, septiembre de 2014, p. 2566.

violaciones a derechos humanos. topes mínimos y máximos de la cuantificación de las indemnizaciones, su inconstitucionalidad”⁵², estima que al analizar casos que impliquen violaciones a derechos humanos se pone énfasis en el impacto multidimensional de un hecho lesivo, incluyendo tanto el sufrimiento de la víctima como la cadena de impactos negativos desatada por ese hecho y su impacto en otros derechos, ya que la transgresión de uno puede traer como consecuencia la vulneración de otros lo cual exige que el órgano jurisdiccional identifique todas las consecuencias del hecho victimizante.

Así, la reparación a una violación a derechos humanos de acuerdo al análisis propuesto por dicha tesis, será considerada justa cuando su cálculo se realice con base en el encuentro de dos principios: el de reparación integral del daño y el de individualización de la condena según las particularidades de cada caso, incluyendo:

- a) la extensión de los daños causados y su naturaleza (físicos, mentales o psicoemocionales);
- b) la posibilidad de rehabilitación;
- c) la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;
- d) los daños materiales (ingresos y el lucro cesante);
- e) los daños inmateriales;
- f) los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos, psicológicos y sociales;
- g) el nivel o grado de responsabilidad de las partes;
- h) su situación económica; y,
- i) las demás características particulares⁵³.

⁵² Tesis 1a. CXCIV/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre 2018, p. 402.

⁵³ *Idem*.

Es por ello que, se insiste en que el derecho a la reparación integral del daño en casos que afecten derechos humanos es incompatible con la existencia de topes, tarifas o montos máximos y mínimos que impidan que la cuantificación de una indemnización atienda a las características específicas de cada caso.

2.6. Hecho ilícito y hecho victimizante

Antes de dar pie a la definición de hecho victimizante, propuesta por la LGV y su alcance, cabe mencionar que tanto en materia civil como en materia administrativa y, sobre todo, en cuestión de responsabilidad internacional del Estado mexicano, habrá que ahondar y contextualizar el alcance del hecho ilícito, para ello se cita la definición propuesta por Pinacho Espinosa:

El vocablo hecho, en términos jurídicos, implica la idea de una conducta activa o pasiva, atribuible a un sujeto de derecho y la calificación de ilícito entraña la contravención de una norma de derecho. En la esfera jurídica internacional, la valoración de un hecho jurídico como ilícito se rige por su propio derecho, por lo que aun cuando el hecho sea considerado legal al interior de un Estado, esto no afecta su calificación como ilícito en el orden internacional.⁵⁴

Bajo tal apreciación, tenemos como hecho ilícito, aquél bajo el cual podrá generarse al Estado mexicano una responsabilidad de naturaleza internacional. De tal suerte, para el caso del poder ejecutivo, éste puede incurrir en responsabilidad internacional cuando la acción u omisión desplegada sea incompatible con las acciones del Estado, incluso, si éste actúa dentro de los límites de su competencia; para el poder legislativo, un hecho ilícito pudiera ser derivado de la promulgación de una norma contraria a un tratado en vigor, o bien, la omisión de crear una norma necesaria para la aplicación de un tratado internacional; por último, por lo que hace

⁵⁴ Pinacho Espinosa, Jacqueline Sinay, *El derecho a la reparación del daño en el Sistema Interamericano*, México, CNDH México, 2019, p. 17.

al poder judicial, le son atribuibles hechos ilícitos cuando su actuación u omisión infringe los estándares internacionales en administración de justicia⁵⁵.

Ahora bien, como se dijo al principio del presente, la LGV viene a poner en un plano de igualdad tanto a la víctima del delito como a la víctima de violación de derechos humanos. Sin embargo, para fines ilustrativos, cabe aclarar aspectos que distinguen a una víctima de la otra, pudiendo para ello partir de que el género, lo constituye el hecho victimizante, y la especie, la violación a derechos humanos. Es así, que se trae a colación la definición legal de hecho victimizante contemplada en la LGV:

Actos u omisiones que dañan, menoscaban o ponen en peligro los bienes jurídicos o derechos de una persona convirtiéndola en víctima. Estos pueden estar tipificados como delitos o constituir una violación a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que México forme parte...

Se trae a colación el criterio plasmado en tesis aislada, 1a. CLXXXVIII/2018 (10a.), que lleva por nombre:

Transversalidad de los derechos humanos. el que un hecho pueda calificarse como victimizante por conllevar violaciones a aquéllos, no implica hacer a un lado las reglas que rigen a las instituciones diseñadas para exigir la reparación del daño correspondiente, así como a la doctrina que se ha elaborado en torno a ésta.⁵⁶

En síntesis, dicho criterio aclara que en general, puede estarse ante la existencia de un hecho ilícito en sentido amplio, es decir, ante el incumplimiento de un deber o prohibición, y que de éste puede resultar una indebida o irregular afectación a derechos humanos. De ahí, que clasifica las violaciones a derechos

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 17-18.

⁵⁶ Tesis 1a. CLXXXVIII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 464.

humanos como atípicas, entendidas éstas como aquellas en las que se encuentra un marco constitucional aplicable; y típicas, en donde además de la violación, existe una afectación a deberes o prohibiciones de donde devienen mecanismos jurisdiccionales específicos, dígase en materia civil o administrativa.

Es por ello, que, concluye que aún y cuando un hecho victimizante resulte en la violación a derechos humanos, no debe de dejarse de lado las reglas que la institución jurídica específica contemple para obtener por el afectado una reparación de los daños a través de los mecanismos que la doctrina contemple para ello, permitiendo la posibilidad de que la persona tenga salvos sus derechos para reclamar por instancias distintas.

No obstante, este antecedente, no pierde de vista que, de acuerdo a paradigma constitucional de junio de 2011, las instituciones jurídicas referidas deberán de interpretarse de conformidad y contrastando con el parámetro de control de regularidad, a fin de tutelar los derechos de manera adecuada.

Bajo la misma tesitura, en interpretación a la LGV, se señala: “Víctima. Alcance del concepto previsto en el artículo 4 de la LGV.”⁵⁷, se hace la distinción de víctima directa, cuya definición se plasmó en líneas arriba, y que ésta puede derivar surgir de un acto delictivo y otra con la violación a uno o más derechos humanos, por lo que cuando se concede el amparo y protección de la justicia federal, el quejoso adquiere la calidad de víctima directa, para efectos de la ley mencionada, al haberse demostrado la violación a sus derechos humanos.

Como bien se pudo apreciar, la comisión de un delito y la violación a derechos humanos pueden coexistir; dicho en otras palabras, un mismo hecho ilícito, o un mismo hecho victimizante puede ser tanto constitutivo de delito, como de responsabilidad internacional; dicha simbiosis solo puede explicarse cuando existe una estructura de corrupción, e impunidad, se da de manera sistemática. De ahí, que para hablar de reparación integral, se contemplen dentro de las medidas, las

⁵⁷ Tesis I.18o.A.4 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2014, p. 857.

de no repetición; de ahí, la importancia de dimensionar estas problemáticas en los derechos humanos.

Ahora bien, tanto en el ámbito del derecho penal como en materia de violación a derechos humanos, en México, tanto en la constitución, como en las normas secundarias, así como en los tratados internacionales, advierten el concepto de reparación del daño, como derecho para quienes se encuentran en ambos supuestos,⁵⁸ pero, se insiste, en que para el caso del primer supuesto, se tiene ya una vía procesal definida y única, con sus respectivas garantías.

Por tanto, se afirma también que la obligación de hacer respetar los derechos humanos a través de las obligaciones contraídas con la comunidad internacional, deviene de que el Estado es precisamente quien puede violentarlos; en conclusión, un hecho victimizante siempre traerá como consecuencia una violación a derechos humanos pero, atendiendo a si ésta es cometida por particulares o por el Estado a través de sus agentes, puede resultar en la comisión de un delito (si es que la conducta del particular se encuentra tipificada como tal en un ordenamiento interno) o bien, una violación a derechos humanos, a dicho de la corte, atípica (cuando se encuentra un marco constitucional aplicable). Empero, en cualquier caso, se reafirma, que el Estado se encuentra frente a la obligación de otorgar la reparación integral del daño.

3. Reparación integral del daño como derecho humano a favor de la víctima u ofendido del delito

Establecido que fue, que la responsabilidad del Estado a otorgar una reparación integral del daño puede surgir de un hecho ilícito, hay que tener en cuenta que éste puede consistir en una conducta tipificada como tal ya sea en el código penal, o en normas que tipifican delito fuera de éstos.

En la comisión de estos delitos – cuando se tratan de delitos cometidos por particulares – se tiene en cuenta la obligación de reparar; obligación, que debe ser

⁵⁸ Esparza Martínez, Bernardino, *op. cit*, p. 111.

estudiada ahora de oficio tanto por quienes procuran la justicia, como para los que la administran.

En ese orden de ideas, deviene obligatorio para la autoridad en la materia asegurar desde la investigación del delito siempre en favor de la víctima la reparación del daño; más aún, como Estado parte, México tiene la obligación de reparar de manera integral a la víctima o el ofendido del delito, cuando el responsable bien se sustraiga de la acción penal, fallezca, o su condición económica no le permita hacer frente a la reparación integral del daño y, hasta donde el responsable no pueda hacerse cargo, expresado en otras palabras, el Estado será responsable de manera subsidiaria.

Luego entonces, quien sufre una violación a sus derechos humanos a causa de una conducta tipificada como delito, tiene la potestad de ser parte activa en el proceso penal, ya sea como víctima directa, indirecta o de manera colectiva; la parte pasiva tiene derecho a asesoría jurídica gratuita en la misma medida en la que lo tiene el indiciado para procurar a su favor la reparación.

No se pierde de vista que, de acuerdo a este nuevo sistema en el que se procura una justicia restaurativa, se introducen los mecanismos alternativos de solución, pudiendo así, resolver las controversias de esta naturaleza a través de la imposición de medidas restaurativas a favor de la víctima u ofendido, sin dejar de vista, que la suspensión de la investigación y en su caso detención o aprehensión del presunto responsable, quede sujeta a vigilancia judicial para procurar el cabal cumplimiento de dichas medidas. Esta aportación del sistema penal acusatorio, consistente en una justicia alternativa trae aparejado al derecho penal como un medio reparador y no punitivo en el que, puede sustituirse la pena corporal por la recuperación en los derechos y en la dignidad de la víctima u ofendido.

Retomando la evolución constitucional del tema, recuérdese que, en las reformas del año 1993, se incluyó en el texto fundante la reparación como derecho de las víctimas quedando sin embargo supeditado esta prerrogativa a la emisión de una sentencia condenatoria y quedaba además, al arbitrio del juzgador el

señalarlas. Si bien es cierto, es éste el preámbulo para la existencia de la reparación del daño, el resarcimiento referido en esta reforma, tiene la limitante de que puede durar varios años junto con el proceso y queda al arbitrio del ministerio público el solicitarlo, la víctima por su parte, no tiene la facultad para hacerlo.

No escapa de nuestro estudio que, las disposiciones de la LGV, en materia de reparación, aplica tanto al sistema tradicional, como al nuevo sistema penal acusatorio, consagrando así, el derecho humano a la reparación integral y su garantía de naturaleza jurisdiccional.

Tal es el caso, que se afirma que en el ámbito penal, la reparación del daño constituye ahora un derecho humano en favor de la parte pasiva del delito; si prestamos atención a la evolución constitucional de la reparación del daño, recordemos que en un principio, ésta era vista como una pena pública, pero luego de problematizar el concepto, es de realizarse que "... se trata ya no solo de la restitución del daño moral o material, que parte de los principios del Derecho civil y la teoría de la responsabilidad sino que sus alcances se amplían (...) más si se alude a los principios de la teoría en derechos humanos...⁵⁹".

En la Ley de amparo, podemos observar en el artículo 5, en su fracción primera, quinto párrafo, que se estipula que la víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos a promover dicho juicio; asimismo, en carácter de tercero interesado, en términos de la fracción III inciso C del mismo numeral, en el supuesto de que tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil en un juicio del orden penal. Más adelante, en el artículo 79, se establece la suplencia de la queja en favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente.

Además, se señala como procedente el juicio de amparo directo en contra de sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento que impugnen la víctima u ofendido del delito. A ello habrá que agregarle, que de acuerdo a esta ley reglamentaria se considerarán violadas las leyes del procedimiento con

⁵⁹ Esparza Martínez, Bernardino, *op. cit.*, p. 110.

trascendencia a las defensas del quejoso, tratándose del sistema penal acusatorio y oral, siempre que no se hayan respetado los derechos de la víctima y ofendido.

Asentado lo anterior mediante interpretación judicial, se tiene el criterio jurisprudencial sentado por contradicción de tesis cuyo rubro reza: “Víctima u ofendido del delito. Está legitimado para promover juicio de amparo directo contra la sentencia definitiva que absuelve al acusado⁶⁰.”, la corte integra la legislación antes señalada que la víctima es efectivamente una parte activa en el procedimiento, en reconocimiento al derecho fundamental previsto en el artículo 20 constitucional, en protección al derecho al acceso a la justicia contemplado también en la norma fundante en el artículo 17. Con este criterio se sienta que no se trata solo de una pena pública sino de un derecho a favor de la víctima del delito, y como tal, debe ser garantizado.

Por otra parte, como ya es conocido, la acción penal se ejercita en dos momentos, el primero, que pudiese llamarse previo y se encuentra a cargo del ministerio público pudiéndose ahora judicializar en integración de carpeta de investigación, llamándosele a este momento la instrucción; y el segundo, en el proceso judicial que determine la responsabilidad, las penas y necesariamente, la reparación integral del daño en favor de la víctima.

Entonces, tratándose de la etapa de la instrucción, se establece que la víctima u ofendido, puede comparecer como quejoso y como tercero interesado en amparo indirecto cuando el ministerio público dicte la libertad bajo caución del indiciado siempre que tal resolución afecte el derecho a la reparación integral; quedando lo anterior asentado en la tesis XXVI.2 P (10a.)⁶¹.

En la legislación adjetiva, específicamente, en el Código Nacional de Procedimientos penales, se establece en la fracciones XXIV y XXV del artículo 109,

⁶⁰ Tesis 1a./J. 21/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, mayo de 2012, p. 1084.

⁶¹ Tesis: XXVI.2 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, diciembre de 2013, p. 1274.

como derechos de las víctimas u ofendidos del delito, a que se le garantice la reparación del daño durante el procedimiento y a que se le repare el daño causado por la comisión del delito, pudiendo solicitarlo directamente al órgano jurisdiccional, sin perjuicio de que el ministerio público lo solicite, suponiendo sin embargo, la obligación de éste de solicitarlo.

A su vez, en esta etapa, el ministerio público puede, para efectos de garantizar la reparación integral del daño, solicitar providencias precautorias que pueden consistir tanto en el embargo de bienes como en la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero.

Retomando la cuestión de la justicia restaurativa, se podrá suspender el proceso condicionándose a que se pague y garantice la reparación del daño, sometiéndose al inculcado a vigilancia judicial hasta su cumplimiento y condicionándose la suspensión del mismo a ello, a través de un plan de reparación.

4. Reparación integral del daño por violación a derechos humanos

Hasta aquí, hemos establecido que la obligación de reparación integral del daño la enfrenta el Estado, primero que nada, para el caso de la comisión de un delito de manera subsidiaria, siendo obligación primordial de reparar los daños que resultaren de una actuación delictuosa por parte del condenado por medio de sentencia y hasta donde no le sea posible, de manera subsidiaria le asistirá el apoyo del Estado a la víctima.

Las características y modalidades de reparación se han ido definiendo tanto por criterios internacionales como internos; por tanto se entiende por reparación integral del daño aquella que incluye en el remedio, el resarcimiento e indemnización, la asistencia, los apoyos materiales, médicos, psicológicos y sociales.

También, precisamos que estaremos ante la necesidad de medidas mínimas de restitución integral de daños causados a las víctimas, la investigación y sanción

de los responsables, la implementación de medidas que garanticen también la no repetición de los hechos.

Toca ahora definir en nuestro marco legal, qué se entiende por violación a derechos humanos. Partiremos una vez más de lo dispuesto en la LGV:

Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.

Es prudente retomar la apreciación hecha al hecho victimizante, para ello tomaremos la tesis aislada “Violación a derechos humanos puede dar lugar a su reparación económica en la vía civil o administrativa”⁶², de cuya interpretación se parte del análisis de que tanto los hechos ilícitos, como la actividad irregular del Estado puede traer como consecuencia una violación a derechos humanos.

De esta manera, el criterio referido reitera que la reparación económica por violaciones a derechos humanos puede demandarse a través de procedimientos especiales creados específicamente para ello y falta de los mismos, la diferencia estará en que cuando éstos provengan del actuar de un particular, la vía a formular reclamaciones será la vía civil; mientras que, cuando la afectación provenga del Estado, la vía será la administrativa; debiéndose en todo caso, según el máximo tribunal, acreditar que dicha afectación generó un daño patrimonial o moral, y que a estos efectos solo se puede tener propósito la compensación económica y no las ya referidas medidas no pecuniarias o de satisfacción y no repetición.

⁶² Tesis 1a. CCXIX/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre 2018, p. 468.

Recapitulando, una violación a derechos humanos puede tener como origen i) la comisión de un delito, que a su vez puede ser cometido por un particular en tal caso, responsable de reparar el daño en sus propias capacidades económicas y cuando éste no fuese capaz de hacerlo, lo hará de manera subsidiaria, el Estado; y, ii) la violación a un derecho humano, naturalmente, cometida por el Estado. Ahora bien, cuando de la violación a derechos humanos se genere un daño patrimonial o moral y se busque solamente por el recurrente la compensación económica y no medidas de satisfacción y no repetición, a dicho del máximo tribunal, se deberá de recurrir a los medios de justicia administrativa.

Surge ahora la interrogante, si en el derecho a la reparación integral del daño por la violación a derechos humanos cuenta efectivamente con un mecanismo legal sencillo, accesible; ahora, como bien se señaló, compete a la instancia administrativa lo relativo a la indemnización, más no así, las medidas no económicas. Luego entonces, hasta aquí, se tiene que la reparación integral o justa indemnización de acuerdo a la tesis jurisprudencial 1a./J. 31/2017 (10a.)⁶³, que señala el concepto y alcance del derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización; en primer lugar, este criterio aprobado por la primera sala en reiteración de criterios señala que este derecho no debe restringirse, y cita que, de acuerdo a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta prerrogativa permite, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, procurando el resarcimiento adecuado.

Añade que el derecho de daños mira a la naturaleza y extensión del daño a las víctimas y no a los victimarios, por lo que es en virtud de éste lo que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, sin que impliquen enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores; reitera que una indemnización es

⁶³ Tesis 1a./J. 31/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, abril de 2017, p. 752.

injusta cuando se le limita con topes o tarifas, y en lugar de ser el Juez quien la cuantifique justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso.

4.1. Obligación del Estado de regular la reparación integral del daño

Uno de los pilares base sobre los que se sostiene la ley instrumentaría de la reparación del daño en favor de las víctimas, es el derecho al acceso a la justicia, contemplado en su numeral 10 y que versa:

Las víctimas tendrán acceso a los mecanismos de justicia de los cuales disponga el Estado, incluidos los procedimientos judiciales y administrativos. La legislación en la materia que regule su intervención en los diferentes procedimientos deberá facilitar su participación.

Las víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos.

El alcance a dicho derecho de acuerdo a la jurisprudencia contenida en la tesis I.7o.P. J/8 P (10a.)⁶⁴, comprende que el carácter de víctima u ofendido del delito está reconocido jurisprudencialmente aún y cuando la legislación no lo disponga (hasta antes de la reforma al artículo 20 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008) es parte legitimada para participar activamente en el proceso penal incluyendo la segunda instancia, es decir, en apelación.

⁶⁴ Tesis I.7o.P. J/8 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, febrero de 2020, p. 2007.

Así, de acuerdo a lo asentado en dicho criterio para que una víctima pueda tener un verdadero acceso a la justicia y ejercer eficazmente este derecho humano, deben notificársele la radicación y sustanciación del recurso de apelación para que pueda impugnar su admisión o el efecto o efectos en que fue admitido, citársele a la celebración de la audiencia de vista para alegar lo que a su interés convenga y, si así lo estima conveniente, ofrecer las pruebas que considere pertinentes, ya que al igual que el imputado cuenta con la prerrogativa a que se le asigne un asesor jurídico para que se garantice el equilibrio procesal.

Se agrega que, la víctima del delito en respeto a este derecho fundamental, tiene derecho a interponer recurso de apelación contra la negativa de librar orden de aprehensión, o bien, el auto de libertad por falta de elementos para procesar; ello de acuerdo al criterio jurisprudencial plasmado en la tesis XXI.1o.P.A. J/6 (10a.)⁶⁵, en donde se estableció que aún y cuando la normatividad aplicable al asunto (Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero) no le conceda a la víctima u ofendido del delito el carácter de parte en el proceso penal, ésta tiene derecho a que Sala responsable ordene al Juez de la causa que notifique a la víctima el contenido de las determinaciones de esta naturaleza y así esté en posibilidad de interponer el recurso de apelación.

De igual manera, y como es de amplio conocimiento, los derechos humanos tienen carácter de universal, es decir, que los derechos fundamentales reconocidos tanto en el pacto federal como en los tratados internacionales aplican a toda la población sin hacer distinción de su nacionalidad. Es por ello que se trae a colación, el criterio bajo el cual se estima que el derecho al acceso a la justicia abarca la posibilidad de que ante la eventual existencia de una víctima indirecta del delito de una nacionalidad indistinta a la mexicana, pueda hacer uso de dicho derecho fundamental.

⁶⁵ Tesis XXI.1o.P.A. J/6 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, octubre de 2017, p. 2393.

Lo anterior, con base a la tesis aislada I.6o.P.109 P (10a.)⁶⁶, que prescribe la obligación de que si una carpeta de investigación se tratase de delitos cometidos en territorio nacional en que pudiesen relacionarse a violaciones graves a derechos fundamentales de los migrantes, el ministerio público deberá realizar un resumen del asunto y enviarlo de manera electrónica a la embajada de México en el Estado respectivo, para que las posibles víctimas indirectas puedan ejercer este derecho al acceso a la justicia.

De los criterios emanados por el alto tribunal, podrá apreciarse que el ejercicio interpretativo de la normatividad resulta en la aplicación del derecho a la reparación integral del daño en favor de la víctima u ofendido del delito. Por ello resulta necesario formularse la interrogante de si, de acuerdo a la interdependencia de los derechos humanos, al percibirse tutelado el derecho al acceso a la justicia y una vez, referidos éstos de manera somera anteriormente, existen los mecanismos que permitan una tutela y acceso a la justicia antes inferidos, para el caso de que, las violaciones a derechos humanos sean producto del Estado o sus agentes y que tales conductas no se encuentren tipificadas como tal.

De acuerdo al Manual de atención temprana a víctimas y usuarios/as, publicado por la asociación civil FUNDAR⁶⁷, las víctimas de un abuso o de una violación a sus derechos humanos, además de la atención y de la orientación jurídica, requieren de un acompañamiento humano inmediato y adecuado, lo cual implica usar ciertas habilidades y herramientas que es importante desarrollar en los Organismos Públicos de derechos humanos.

Para ello, se hará mención a continuación de una serie de normatividades que dan marco a la reparación del daño en normas secundarias a fines.

4.2. La reparación del daño en normas secundarias

⁶⁶ Tesis I.6o.P.109 P (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. III, agosto de 2018, p. 2617.

⁶⁷ González Eguía, Sol y López Hernández, Moguel Valdés, Francisco Javier, (coords)., *Intervención en crisis. Manual de atención temprana a víctimas y usuarios/as.*, México, Fundar, s.f.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidad del Estado⁶⁸, publicada el 31 de diciembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, es reglamentaria del numeral 113 constitucional; de acuerdo a ella, específicamente, en su artículo 11, se reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa. Es de colegirse que las indemnizaciones pueden versar sobre la reparación integral del daño, por el daño personal y moral. A aclarar que, al referir aquí la reparación integral, se pretende equiparar a ésta a la responsabilidad patrimonial del Estado, que como veremos más adelante, tiene sus limitantes.

Cabe aclarar, que dicha ley fue abrogada por Ley Nacional de Extinción de Dominio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de agosto de 2019; dentro de esta nueva normatividad, se contempla en el artículo 113 que los daños y perjuicios que se ocasionen a terceros, por comparecer o exhibir cosas o documentos, serán indemnizados por la parte que ofreció la prueba, o por ambas, a excepción de que el Juez haya procedido de oficio. Como es de apreciarse, dicha normatividad es ahora omisa en cuanto a la garantía de reparación del daño con cargo al Estado.

Por otra parte, y como claro ejemplo de cómo pueden coexistir tanto la comisión de un delito como, la violación a un derecho humano, la podemos encontrar en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2017. Dentro de ésta, podemos encontrar que como medida para garantizar la reparación integral establece medidas específicas de atención, ayuda, asistencia, protección integral y reparación para garantizar los derechos de las víctimas de estos delitos. Tan es así, que en su artículo 93 establece que las víctimas de tortura, tendrán derecho a medidas de restitución,

⁶⁸ Texto de Ley abrogada de la Ley federal de la extinción de dominio”, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfed.htm>, consultada el 3 de septiembre de 2020.

rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, en términos de lo establecido en la LGV; de igual manera, en su artículo 94, remite a la LGV en lo relativo al acceso a Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

4.2.1. La reparación del daño y la responsabilidad patrimonial del Estado

Ahora bien, esta figura establecida en el numeral 109, fracción IV párrafo sexto de la norma de normas, viene a superar los paradigmas de responsabilidad civil, la figura de la responsabilidad subsidiaria del Estado, y evolucionó a partir de la responsabilidad objetiva y directa del Estado para ahora dar origen a la responsabilidad patrimonial del Estado, estableciendo para su articulación, la respectiva Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Qué se entiende por responsabilidad objetiva directa, se puede apreciar en el artículo 1913 del Código Civil Federal, que es aquella que surge cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas; en esos términos, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Se hizo mención de esta figura en un par de ocasiones en líneas arriba, pero toca ahora su desarrollo en este apartado pues a nuestra consideración, este tipo de responsabilidad consagrada en el texto supremo junto con su articular ley reglamentaria, supone una fuente de reparación del daño, y, como se verá más adelante, en algunas aristas inconclusa.

Para llegar a decir la afirmación plasmada en el párrafo anterior, se echó mano de la interpretación judicial; se encuentra al respecto, el criterio contenido en

la tesis 2a. XVIII/2018 (10a.)⁶⁹, que en lo medular hace la distinción entre la queja administrativa y el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, del cual deriva una indemnización integral con base en lo preceptuado en el artículo 109 de la norma fundante, que viene a conformar una satisfacción plena del daño tanto personal como moral causado origen de los hechos que como se puede ver, pueden sustanciarse por la vía administrativa mediante el recurso de queja, y haciendo efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado, puesto que las consecuencias de la acreditación de tal responsabilidad deberán de traer como consecuencia una reparación integral del daño.

Bien, respecto en el párrafo segundo del artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, señala que sus disposiciones serán aplicables, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano en su caso, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones.⁷⁰

Pero, cabe aclarar, que desde su previsión en el marco constitucional, esta responsabilidad se limita a que se tenga como origen la actividad administrativa irregular, y prevé solamente el derecho a una indemnización; por lo que, para que un particular pueda obtener reparación integral del daño de acuerdo al conjunto de normas interpretadas de manera armónica, tendrá que contar ya sea con la resolución de un organismo jurisdiccional supra nacional como lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o, con una recomendación no jurisdiccional, ya sea por parte de la Comisión Interamericana o por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que como es sabido, a diferencia de los mecanismos jurisdiccionales, éstas por bien fundamentadas que estén, se encuentran

⁶⁹ Tesis 2a. XVIII/2018 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, marzo de 2018, p. 1438.

⁷⁰ “Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado”, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrpe.htm>, consultada el 3 de mayo de 2020.

supeditadas a la aceptación de la autoridad responsable puesto que por su naturaleza no son vinculantes.

Pudiera decirse que, la responsabilidad patrimonial del Estado es la nave que nos pudiera transportar a la reparación integral del daño si, como lo señala la tesis de rubro: “Responsabilidad patrimonial del Estado. Principios que deben observarse para determinar el monto del pago por la reparación del daño⁷¹”, se toma en cuenta el principio de que para el pago del monto respectivo, la indemnización debe corresponder a la reparación integral del daño, toda vez que se trata de un imperativo fundado en el derecho internacional público conforme al cual toda violación a una obligación del Estado que produzca un daño importa un deber de repararlo adecuadamente.

Se diría, pero no se dice del todo, ya que este mecanismo tiene como limitante, que las violaciones sean derivadas de actos irregulares y no de actos regulares, de tal suerte que se la violación a derechos humanos derivada de una acción regular del Estado no genera responsabilidad para reparar el daño por parte del Estado.⁷²

4.2.2. El error judicial

Como pudimos apreciar, existen distintos tipos de víctimas para efectos de la presente tesis. En un principio, y desde la óptica de lo penal, el nuevo sistema penal acusatorio se centró en la víctima, pero, dejó de lado a aquellas víctimas del abuso del poder, que también merecen ser estudiadas dado que ésta deriva del hecho de sufrir falsas e injustas acusaciones por parte del Estado a través de sus representantes que actúan de manera arbitraria, ilegal e irresponsable, sometiendo a personas inocentes al ejercicio de la acción penal reconociendo después de un

⁷¹ Tesis 2a. LIII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, mayo de 2015, p. 1081.

⁷² Esparza Martínez, Bernardino, *op. cit.*, p. 124.

largo proceso durante el cual pudo o no haber estado privado de su libertad, su inocencia y la actuación tendenciosa del ministerio público⁷³.

En el plano doctrinal, se hace mención que, para López Olvera⁷⁴, la responsabilidad por error judicial es la obligación que tiene el Estado de indemnizar a la o las personas por los daños y perjuicios que se le hayan causado en su esfera patrimonial por una sentencia dictada erróneamente; incluye además el supuesto de que un órgano judicial superior revoque la sentencia de otro inferior, puesto que tal resolución implica la existencia en sí de un error previo.

Otra denominación, pugna por la llamada Responsabilidad del Estado-Juez⁷⁵; dicha expresión, en palabras de Mosri, implica el derecho a la indemnización del individuo por error judicial y funcionamiento anormal de los órganos jurisdiccionales; derecho que no se agota con el dictado de la sentencia, sino que abarca el conjunto de actos necesarios para arribar a la misma, cuando ésta representó algún perjuicio en sus prerrogativas.

Una de las preocupaciones respecto a la regulación de la responsabilidad patrimonial bajo esta modalidad, estriba en que podría perderse o disminuirse la necesaria independencia judicial. Consideramos que dicha preocupación no tiene cabida en un estado de derecho en el que se pondera siempre la mayor calidad en la impartición de justicia.

Empero, en la mayoría de las legislaciones de las entidades federativas, incluso según lo estipulado en el pacto federal, sólo puede reclamarse

⁷³ Colón Moran, José y Colón Corona, Mitzi, *Los derechos de la víctima del delito y del abuso del poder en el derecho penal mexicano*, México, Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003, p. 57.

⁷⁴ López Olvera, Miguel Alejandro, "La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial", en Damsky, Isaac Augusto, et. al (coord.), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM-IIJ, 2007, p.587.

⁷⁵ Mosri Gutiérrez, Magda Zulema (coord.), *Responsabilidad patrimonial del Estado: análisis de casos prácticos y reflexiones*, México, Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 72-74.

responsabilidad patrimonial por actividades administrativas, por lo que quedan el poder legislativo y judicial fuera de ese espectro, quedando como excepción los estados de Chihuahua, en donde sí se puede obtener responsabilidad patrimonial por actividad jurisdiccional. De igual manera, la legislación de Querétaro prevé la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial, funcionamiento irregular o la ilegal privación de la libertad.⁷⁶

En el mismo sentido, de acuerdo a la publicación hecha por Astudillo, la reciente Constitución de la Ciudad de México, tuvo en cuenta que la violación de los derechos humanos se vinculó al derecho a la reparación integral, que incluye medidas como la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica; previó el derecho a la indemnización por error judicial, detención arbitraria, retraso injustificado o inadecuada administración de justicia en los procesos penales en su artículo 5.⁷⁷

Así, tenemos que la inexistencia de la responsabilidad patrimonial de la actividad jurisdiccional es una limitante del orden jurídico mexicano que ha sido superado en otros sistemas jurídicos en donde la responsabilidad objetiva del Estado abarca los tres poderes,⁷⁸ como veremos en el siguiente apartado, es la normatividad adoptada por otros países.

El sistema interamericano de derechos humanos se encuentra integrado tanto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, y para efectos del presente, da

⁷⁶ Centro Prodh Centro de derechos humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., *Guía para el litigio de reparaciones por violaciones a derechos humanos. Mecanismos disponibles*, México, Centro de derechos humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., 2019, pp. 50-51.

⁷⁷ Astudillo, César, *Derecho constitucional procesal, Estudios sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 426-430.

⁷⁸ Mosri Gutiérrez, Magda Zulema (coord.), *op. cit.*, pp. 106-108.

fundamento a la existencia del derecho a la indemnización por error judicial, en la Convención Americana de los Derechos Humanos, de 1968, en su artículo 10; de igual manera, para este sistema, dicha prerrogativa se encuentra estipulada en el protocolo número 7, artículo 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades de 1984.

El primer precepto estipula que cuando una persona haya sido privada de libertad ilegalmente o por error judicial, será indemnizada por las pérdidas sufridas como consecuencia de la condena y por el tiempo que haya durado tal privación, salvo que el sentenciado haya contribuido a tal error; a su vez, éste tuvo su antecedente tanto en lo estipulado por el artículo 5, numeral 5 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales⁷⁹; así como en los artículos 9.5 y 14.6 del referido Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Durante la Conferencia Especializada de 1969 en San José, el artículo 10 casi fue eliminado por establecer derecho automático a la indemnización, por resultar vago en su terminología; cabe señalar que los Estados de Guatemala y Costa Rica apoyaron la inclusión de este derecho, por lo que se formó un grupo de trabajo cuya propuesta fue posteriormente enmendada por el delegado mexicano, hasta formular la redacción final que hoy en día se refleja en el artículo 10 de la Convención Americana, excluyéndose sin embargo, las referencias a la privación de la libertad.⁸⁰

Tanto el sistema interamericano, como la comisión de derechos humanos de las naciones unidas, reconocen que un error judicial se puede conjugar por medio de un fraude; por negligencia; por la comprensión y conocimiento errónea de los

⁷⁹ Cfr. Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en: <https://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/index.htm#a5>.

⁸⁰ Uribe Granados, Patricia (coord.), *Convención americana sobre derechos humanos*, México, Konrad Adenauer Stiftung – Tiran Lo Blanch, 2020, pp. 341-343.

hechos que resulte en una decisión judicial injusta; por que los tribunales nacionales no hayan reconocido tal error; que se aplique la legislación de manera arbitraria o con un error manifiesto; que se deniegue la justicia; que se deniegue la justicia; o bien, que el tribunal incumpla con su obligación de independencia e imparcialidad.⁸¹

No obstante, como lo menciona Iгла Cornelio⁸², la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha hecho análisis de fondo ni ha sentenciado a ningún Estado por la vulneración del art. 10 de la Convención; idea que compartimos toda vez que no se ha encontrado una interpretación por parte de esta corte que despeje los alcances de esta prerrogativa y las obligaciones que de ella derivan para los Estados parte.

Otro aspecto a analizar en el texto del instrumento internacional es la expresión *conforme a la ley*. La obligación de otorgar una indemnización cuando el derecho interno o la práctica de un Estado no establece tales indemnizaciones no lo exime de tal. En ese orden de ideas, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁸³, estableció que los Estados deben promulgar disposiciones internas que garanticen que la indemnización puede, en efecto, ser pagada a la víctima de un error judicial en un plazo razonable.

De acuerdo a lo anterior, si bien es cierto que los instrumentos internacionales contienen preceptos en la materia que resultan vinculantes para el Estado mexicano, se requiere para su aplicación de legislación interna que permita el pago de la indemnización por error judicial, no se debe de perder de vista que la falta de legislación que lo permita no exime de responsabilidad internacional al

⁸¹ Cornelio, Eglas e Islas, Alfredo, "Error judicial", Revista Boliviana de Derecho, No. 24, julio de 2017, pp. 29-31.

⁸² *Ibidem*, p. 32.

⁸³ Uribe Granados, Patricia (coord.), *op. cit.*, pp. 341-343.

Estado, puesto que expedir la ley interna sobre indemnizaciones le es imperativo, para establecer las reglas de indemnización.⁸⁴

Salvo la disposición en ese sentido de la LGV en su artículo 64, establece la obligación de compensar los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, no existe otro ordenamiento dentro del cuerpo normativo mexicano que incluya la indemnización por error judicial. Coincidiendo con ello, Pérez Daza afirma que si bien los jueces no son ni civil ni penalmente responsables en sus decisiones, esta nueva ley contempla compensar subsidiariamente a la víctima en caso de violación a sus derechos humanos, es decir, el juzgado es responsable por error judicial en materia criminal⁸⁵ pero, de acuerdo con lo esgrimido por Esparza Martínez, han sido pocos los análisis nacionales que han referido al tema, aun cuando la reparación del daño es un derecho fundamental.⁸⁶

Con base a lo desarrollado con anterioridad, es de concluirse que resulta urgente el compromiso para el Estado mexicano de legislar en materia de indemnización por error judicial, puesto que, como ya lo señaló el máximo tribunal, si bien se establece el precepto convencional, éste no puede ser aplicado al no encontrarse la normatividad interna que permita su correcto ejercicio, sin que para ello sea suficiente que tal prerrogativa se recoja por la LGV, sino que debe de constituir un verdadero mecanismo de la defensa del derecho humano al acceso a la justicia, en su vertiente de indemnización por error judicial, por lo que deberá adicionarse el artículo 113 constitucional, relativo a la responsabilidad patrimonial

⁸⁴ Cornelio, Eglá e Islas, Alfredo, *op. cit.*, pp. 29-31.

⁸⁵ Pérez Daza, Alfonso, *Código Nacional de Procedimientos Penales, Teoría y Práctica del proceso penal acusatorio*, 3da ed., México, Tirant Lo Blanch, 2020, pp. 347-350.

⁸⁶ Esparza Martínez, Bernardino, *op. cit.*, pp. 384-386.

objetiva y directa para que éste se constituya en los términos de lo señalado por los tratados internacionales ya referidos de los que México ha ratificado.

4.3. Mecanismos garantes de la reparación integral del daño

La existencia de un derecho sustantivo, siempre está supeditada a su garantía. De tal suerte que, si tenemos a nuestro favor una prerrogativa o una obligación a cumplir, pero, frente a esta no se encuentra un mecanismo para hacerla efectiva y/o para repararla en caso de que dicha prerrogativa u obligación sea vulnerada, no se puede hablar de la existencia y positivización de la misma. Por tanto, a continuación se enuncian algunos de los mecanismos garantes que nuestra legislación interna contempla para hacer efectivo el derecho humano a la reparación del daño. De igual manera, abordaremos la posibilidad de acudir ante un organismo supra nacional.

4.3.1. El juicio de amparo en la reparación integral del daño

Como se estableció en acápites anteriores, el Estado mexicano tiene la obligación de reparar las violaciones a derechos humanos; se explicó en el cuerpo del presente que tal obligación se encuentra reconocida dentro del texto constitucional en su primer artículo. Pero, el reconocimiento de cualquier derecho humano debe de traer aparejada también una garantía jurisdiccional para su acceso.

Los cuerpos normativos convencionales en materia de derechos humanos aquí explorados forman la norma fundamental en México; en esa tesitura, tenemos que el derecho a la protección judicial en términos del artículo 25, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que toda persona tenga derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos en su constitución, leyes o la convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Lo anterior nos lleva a pensar en un mecanismo jurisdiccional de control constitucional, convencional y legal por excelencia, el juicio de amparo, cuyo propósito debe constituir el que éste se convierta en un recurso efectivo en términos del numeral antes señalado, es decir, accesible para cualquier persona que necesite acudir a los tribunales a defender sus derechos e intereses.

Propiamente hablando, este control de los actos, normas y omisiones de las autoridades y los particulares que actúan como tal, se sigue en forma de julio y se ha considerado como el recurso efecto referido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales.⁸⁷

Ahora, este medio de control previsto en los artículos 103 y 107 de la carta magna, es la garantía procesal a favor de un individuo que busca restituir el goce de sus derechos cuando éstos han sido vulnerados. No obstante que es un medio de naturaleza restitutiva que tiene como finalidad regresar las cosas al estado que guardaban, vale su mención como el mecanismo de carácter sumario, proteccionista y de avanzada, a favor de la víctima u ofendido para obtener la reparación integral del daño.

Es pertinente señalar que luego de la reforma de 2013, se amplió la potestad para que la víctima u ofendido pudiese recurrir ya sea al amparo directo cuando una sentencia determine el no ejercicio de la acción penal, o indirecto, cuando un auto o resolución del ministerio público afecte su derecho a la reparación integral del daño. De acuerdo a estas nuevas disposiciones, se le otorga al ofendido del delito el carácter de parte, y la reparación pasa de ser una condena a un derecho humano a favor de la víctima.

Tenemos que en el sistema tradicional, la participación era casi nula, por lo que quedaba en un inicio a voluntad del ministerio público y del juez instructor el exigir a favor del agraviado la reparación del daño, pero como vimos de manera

⁸⁷ Campuzano Gallegos, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo*, 7ma ed., Thomson Reuters, 2021, México, p. 9.

somera, en la evolución del texto constitucional, la víctima fue adquiriendo más y más derechos en la materia.

Se tiene ahora, a favor de la víctima u ofendido del delito una serie de prerrogativas para actuar como parte activa tanto en la instrucción como en el proceso judicial, tratándose de sus prerrogativas en reparación integral del año. Al respecto se abordará en el acápite siguiente.

Sin embargo, dada la complejidad que representa el análisis de la reparación integral del daño resulta improcedente recurrir en amparo este derecho para en caso de una violación a derechos humanos, puesto que, como su naturaleza lo indica, este medio de control constitucional funciona como un mecanismo restitutivo.

De vuelta a lo señalado por el artículo 65 de la LGV, tenemos que la resolución que determine los términos y montos de la compensación para la reparación integral del daño, puede ser emitida por un órgano jurisdiccional nacional; al día de hoy, se tiene el criterio establecido en tesis aislada 1a. LII/2017 (10a.), con el encabezado:

REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. LOS JUECES DE AMPARO NO PUEDEN DECRETAR COMPENSACIONES ECONÓMICAS PARA REPARARLAS, SALVO QUE PROCEDA EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO.⁸⁸

De este criterio se desprende que, la compensación económica como medida de reparación que sirve para indemnizar el daño causado en los casos en que una violación a derechos humanos no pueda ser reparada a través de la restitución de un derecho, dicha compensación económica – según este criterio – solo puede ser decretada una vez que se haya atribuido una responsabilidad por acción u omisión, la actualización de un daño y la existencia de un nexo causal entre éste y la acción u omisión de un agente.

⁸⁸ Tesis: 1a. LII/2017 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, mayo de 2017.

Continúa dicho criterio estableciendo que el juicio de amparo es un proceso constitucional que tiene como finalidad exclusiva el de restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación, por lo que los Jueces no pueden decretar estas compensaciones económicas a cargo de la autoridad responsable como medidas de reparación, al no prejuzgar sobre la responsabilidad civil o administrativa de dicha autoridad.

De igual manera, refiere que de acuerdo a la doctrina, se pone en relieve lo inconveniente que sería analizar mediante juicio de amparo temas que pudiesen resultar sumamente complejos como la prueba del daño, la conexión causal, o la cuantificación de la indemnización; asimismo, señala que en derecho comparado, el tema de las compensaciones económicas por vulneración de derechos humanos, suele analizarse en los juicios de responsabilidad civil o patrimonial del Estado a través de acciones específicas.

Concluye que dentro de la Ley de Amparo, no existe la disposición que permita a los jueces decretar compensaciones económicas como medidas de reparación de las violaciones de derechos humanos, sin dejar de tener en cuenta que el Estado Mexicano se encuentra obligado a garantizar el derecho de la reparación integral, por lo que deja la posibilidad de que se dicten medidas compensatorias bajo la figura del incidente de cumplimiento sustituto.

Así, una vez dictada la sentencia de amparo correspondiente en donde se determine la existencia de una violación a un derecho fundamental y las medidas de restitución, la víctima tiene salvo su derecho de acudir ante las autoridades competentes y por las vías legalmente establecidas, para obtener los restantes aspectos de una reparación integral, por ejemplo, queda la facultad de acudir al Sistema Nacional de Atención a Víctimas, donde podrán solicitar su ingreso al Registro Nacional de Víctimas e iniciar el procedimiento correspondiente para obtener una reparación integral.

En esa tesitura, el Poder Judicial de la Federación guarda competencia para reconocer la calidad de víctima directa de violación a derechos humanos a la

persona física que obtuvo una sentencia favorable en el amparo directo, más los efectos de este reconocimiento no alcanzan para constituir una vía que determine en qué grado se cometió y cómo debe repararse el daño causado, y deben dejarse salvos los derechos de la víctima para reclamar la reparación integral del daño correspondiente, ello atendiendo a que:

... en el juicio de amparo directo deben restablecerse las cosas al estado que guardaban antes de la violación de los derechos, pero no es la instancia para decidir el régimen de reparación conforme a la LGV, pues en aquél sólo se revisa la constitucionalidad del acto reclamado emitido por la autoridad responsable, y el Tribunal Colegiado de Circuito no puede abrir una nueva instancia para juzgar a la responsable por la violación de los derechos humanos del quejoso...⁸⁹

Retomando el tema de la obligación del Estado a reparar las violaciones a derechos humanos; hemos visto hasta ahora que la naturaleza del juicio de amparo obedece al principio de restitución, más no a una naturaleza indemnizatoria, previsión contemplada en normatividad vigente y confirmada en interpretación por el máximo tribunal.

Pero como la evolución propia de los derechos humanos lo ha demostrado, y como deviene imperativo para todo espacio académico, lo preceptuado por el máximo tribunal no son verdades absolutas o inatacables.

En casos de gravedad específica, algunos autores pugnan por explorar los campos de acción posibles a fin de instaurar medidas de reparación con vocación transformadora, desde la justicia constitucional. El principio de equivalencia de la reparación con el perjuicio indica que la obligación reparatoria tiene una naturaleza compensatoria y no punitiva, de tal suerte que debe buscar la satisfacción por el

⁸⁹ Tesis I.18o.A.5 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2014, p. 857.

daño causado; incluyendo aquellas medidas que busquen desarticular patrones sistémicos que toleren las violaciones de derechos humanos.⁹⁰

Más aún, tratándose de violaciones graves a los derechos humanos, por ejemplo, en el ámbito supra nacional, la Corte Interamericana ha establecido un corpus iuris jurisprudencial que contempla medidas de reparación que contribuyan a la transformación de patrones estructurales de violencia, en materia de desaparición forzada de personas.⁹¹

Pero, el entramado de la justicia constitucional del país es aún omiso en adoptar este tipo de medidas. A través de la resolución a un amparo en revisión, el máximo tribunal determinó limitar “la posibilidad de que en materia de amparo puedan desplegarse este tipo de efectos reparatorios en las sentencias estimatorias...”⁹². En específico, por la existencia de diferencias entre éste y el sistema interamericano.

El doctor Ramsés Samael Montoya Camarena, señaló que la corte plantea cuatro diferencias; la primera, versa en que en una es juzgada una autoridad concreta y en la se juzga al Estado en su conjunto. Dicho argumento lo esgrime al argumentar la falacia de la división al hacer entender que la autoridad se desvincula de las responsabilidades conjuntas del Estado; inadmisibles pues la autoridad misma conforma al Estado mexicano.

El doctor en derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro indicó como la segunda diferencia que en la jurisdicción interamericana se juzgan graves violaciones de derechos, pero, que, el juicio de amparo también se ocupa de este tipo de violaciones y viceversa, la instancia supranacional se ocupa de violaciones ordinarias de derechos.⁹³

⁹⁰ Montoya Camarena, Ramsés Samael, “Medidas de reparación en el juicio de amparo”, México, Tirant Lo Blanch, 2022, pp. 63-65.

⁹¹ *Ibidem*, p. 66.

⁹² *Ibidem*, p. 66.

⁹³ *Ibidem*, pp. 66-69.

El referido autor, en su análisis dijo que la instancia nacional además aludió a que la legislación no contiene una disposición que faculte el ordenar medidas de reparación en jurisdicción nacional; ante ello refirió que el máximo tribunal apoyó tal argumento en la fórmula tradicionalmente aceptada en el juicio de amparo de la restitución del derecho, “como si la inercia del tiempo validara su eficacia y, olvidándose por completo que el deber de reparación previsto en el artículo 1 de la Constitución mexicana.”⁹⁴

Más aún, esta fórmula de restitución resulta inoperante para en casos de violaciones graves a derechos humanos en los que resulta física y materialmente imposible el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban; por lo que deviene necesario que para buscar una verdadera solución de reproche y prevención de las mismas es por medio de medidas correctivas.⁹⁵

Por último, se encontró un contexto justificatorio de la decisión ya que las medidas de reparación e indemnizatorias, el tribunal constitucional explica la incompatibilidad de dichas medidas con el juicio de amparo; al respecto, el autor arremete a que esta interpretación esquivada medidas como las de satisfacción y garantías de no repetición que no se agotan con las responsabilidades administrativas o penales para los funcionarios públicos que se impongan dentro del antes llamado juicio de garantías.⁹⁶

Es coincidente con lo antes expuesto que el mecanismo de control constitucional, legalidad y convencionalidad contemplado en el juicio de amparo debe de ser ese medio de garantía jurisdiccional de fácil acceso previsto en el Pacto de San José, del cual, el Estado Mexicano tiene el compromiso de observar y garantizar. Además, se tiene que dentro del propio ordenamiento constitucional se reconoce que las violaciones a derechos humanos deben de traer como consecuencia una reparación en favor del agraviado.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 69.

⁹⁵ *Idem*.

⁹⁶ *Idem*.

La reparación integral del daño debe ser pues, contemplada en un ámbito reparatorio y compensatorio más no punitivo, en la que se busque la satisfacción del daño causado y la emisión de medidas en contra de patrones sistemáticos que perpetúen y permitan la impunidad; como se vio anteriormente, la justicia restaurativa va en auge dentro del derecho penal, en contraste, no ha permeado en el área de los derechos humanos ni en la justicia constitucional, ni en favor de las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Es decir, mientras que la Corte Interamericana contempla y articula medidas de reparación y más aún, medidas de reparación transformadora, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterios que apuntan hacia la incompatibilidad de estas medidas con el sistema garante.

Esta incompatibilidad plasmada en precedentes, ha expresado diferencias entre ambos sistemas; en primer término, distingue entre una autoridad específica y el Estado; es de coincidir que tal división no es dable en un Estado de derecho, al separar a los brazos y operadores de la responsabilidad que encarnan en su conjunto, como sí ocurre en la responsabilidad patrimonial de estado, que es, desde la reforma que le reconoce desde el año 2013, la responsabilidad para los casos de actividad administrativa irregular, emitida por parte de los agentes del Estado objetiva y directa.

Se coincide también en que en ambas instancias se resuelven tanto asuntos tildantes a graves violaciones a derechos humanos como aquellas ordinarias, que, aunque en menor medida, la instancia supranacional conocerá de violaciones ordinarias, máxime cuando, como se verá en el capítulo relativo a derecho comparado, son pocos los casos que de los muchos que se suscitan en la región latinoamericana llegan a dilucidarse por la comisión, menos aún por la corte interamericana de derechos humanos, que aunque son pocos, sí se tienen antecedentes de resoluciones de asuntos por tal instancia de naturaleza ordinaria.

Otro argumento con el que se coincide es que la falta de regulación que faculte al poder judicial de la federación para imponer esta clase de medidas sea

razón suficiente para dejar de observar la protección más amplia en favor del individuo; si bien es cierto, por origen y tradición, el juicio de amparo tiene una función restitutiva, permítase afirmar que el marco internacional vuelve obligatorio, en conjunto con la interpretación conforme y el principio pro persona que el tribunal comience a establecer criterios que permitan y garanticen el pleno goce de derechos humanos.

Para el caso del derecho penal, el medio de control constitucional abordado se pone a la mano de la víctima u ofendido como un mecanismo garante de la reparación integral del daño, articulando para ello una serie de instituciones (como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas), reconociendo también el interés jurídico para promover en contra de aquellas determinaciones que no procuren la debida reparación integral; en su conjunto, se obliga desde la recepción de la denuncia, la integración de la carpeta de investigación, el ejercicio o no ejercicio de la acción penal y hasta la instancia jurisdiccional que conozca la causa, a prever y garantizar la reparación integral del daño. No así con las víctimas de violaciones a derechos humanos, que tratándose de violaciones graves como ordinarias, el Estado mexicano adolece de una alta incidencia.

Por último, es falso equiparar las sanciones de carácter punitivo en contra de los servidores públicos con las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, puesto que, como se plasmó, las responsabilidades administrativas o penales, por su carácter punitivo y no indemnizatorio en favor de la víctima.

Como se analizará más adelante, la LGV estableció desde un principio que corresponde a los organismos públicos defensores de derechos humanos determinar la calidad de víctima de violaciones a derechos humanos, indicando a los organismos autónomos del país la responsabilidad de garantizar la reparación integral del daño en favor de estos grupos, pero, como se verá más adelante, el órgano no jurisdiccional resulta insuficiente.

Las razones vertidas por el máximo tribunal para sostener que la reparación prevista por el marco internacional no es trasladable a casos de jurisdicción

doméstica, no parecen – a dicho del referido autor – encontrar una respuesta sólida, especialmente cuando ambas instancias enfrentan casos de graves violaciones a derechos humanos, ejemplificando, por ejemplo, en el caso de desaparición forzada.

Esta última problemática, representa, una violación grave de derechos humanos en donde los efectos de un derecho conculcado son de imposible restitución; no escapa de vista que incluso en organismos universales de protección de derechos humanos se han pronunciado respecto del creciente fenómeno de las desapariciones en México, que para mayo de 2022 reportaban 100,000 registradas oficialmente en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No localizadas de México.⁹⁷

Así, pudiera encontrarse en la justicia constitucional una solución a esta problemática que tanto atañe a la sociedad, según lo expresado por Montoya:

En otras palabras, la ciudadanía necesita ver que las instancias judiciales toman acciones que buscan asegurar que los episodios violatorios no se repitan, ni mucho menos se toleren o alarguen, bajo articulaciones complejas de remisión a distintas instancias, dentro de un recorrido desgastante, frustrante e institucionalmente ineficaz para las personas lesionadas.⁹⁸

Es decir, la reticencia del tribunal constitucional como máximo órgano jurisdiccional garante de derechos humanos a imponer medidas de reparación integral para las víctimas de violaciones a derechos humanos, implica también un desgaste en el tejido social y la percepción ciudadana con respecto al fenómeno de la impunidad, afectando a partir de casos individuales que cada vez se presentan con mayor incidencia. Evidencia de ello, se puede apreciar en la presencia cada vez

⁹⁷ “México: El oscuro hito de 100,000 desapariciones refleja un patrón de impunidad, advierten expertos de la ONU”, en <https://www.ohchr.org/es/statements/2022/05/mexico-dark-landmark-100000-disappearances-reflects-pattern-impunity-un-experts>.

⁹⁸ Montoya Camarena, Ramsés Samael, *op. cit.*, p. 70.

más de colectivos de búsqueda de desaparecidos en México, que suman ya más de 100 grupos.⁹⁹

La cifra de 100,000 personas desaparecidas referida por parte del alto comisionado de los derechos humanos en declaración del 17 de mayo de 2022, aumentó ahora a 112,000 personas desaparecidas y no localizadas desde el año 1964.¹⁰⁰ Históricamente hablando, resulta preocupante que en todo América Latina se viva un estado permanente de excepción, al persistir en casi toda la región un fenómeno de militarización de la seguridad pública; además, existe en muchos países de la región (Argentina, Chile, Uruguay, Colombia, etc.); hablar de militarización, y de esta incidencia en desaparición forzada de personas en una democracia resulta inaceptable.

Para esta problemática que implica un cuadro de impunidad y una violación sistemática de derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha desarrollado doctrina en materia de reparaciones para casos de desaparición forzada, que busca la transformación de patrones estructurales de violencia. En esa inteligencia, el antes llamado juicio de garantías pudiera representar un remedio ante el problema de la desaparición, “si se adoptara una interpretación en donde las sentencias estimatorias pueda construir fuente de reparaciones para las víctimas.”¹⁰¹

⁹⁹ Saavedra, Diana, “En México ya hay más de 100 grupos y colectivos que buscan a sus desaparecidos”, en <https://www.gaceta.unam.mx/en-mexico-ya-hay-mas-de-100-grupos-y-colectivos-que-buscan-a-sus-desaparecidos/#:~:text=en%20este%20problema-,En%20M%C3%A9xico%20ya%20hay%20m%C3%A1s%20de%20100%20grupos,que%20buscan%20a%20sus%20desaparecidos.>

¹⁰⁰ Saavedra, Diana, “En México ya hay más de 100 grupos y colectivos que buscan a sus desaparecidos”, en <https://www.gaceta.unam.mx/en-mexico-ya-hay-mas-de-100-grupos-y-colectivos-que-buscan-a-sus-desaparecidos/#:~:text=en%20este%20problema-,En%20M%C3%A9xico%20ya%20hay%20m%C3%A1s%20de%20100%20grupos,que%20buscan%20a%20sus%20desaparecidos.>

¹⁰¹ Montoya Camarena, Ramsés Samael, *op. cit.*, p. 108.

Ante este problema que involucra un reclamo colectivo de verdad y justicia, es mandatorio para la instancia constitucional que se planteen respuestas distintas a las tradicionales, ya que en esos casos no es posible utilizar la fórmula restitutoria, resultando insuficiente que los efectos de protección que ésta ofrezca sea la canalización a otra autoridad o el acceso a los apoyos institucionales.¹⁰²

Lo anterior no ocurre en este ámbito jurisdiccional doméstico, aún y que se tiene sustento en normatividad internacional así como el reconocimiento a la reparación en el artículo 1 constitucional desde su reforma de 2011.

Es por todo lo anterior, que se afirma que a los jueces y magistrados federales deviene obligatorio emitir medidas de reparación integral del daño; lo anterior, de cara a cara con la problemática creciente de violaciones graves a derechos humanos, y la insuficiencia en el instrumento no jurisdiccional previsto por el corpus iuris mexicano.

4.3.2. El Ombudsman

Esta figura adoptada de la legislación de Suecia, viene a fungir a favor de los mexicanos como en su símil español, un defensor del pueblo. Existen en nuestro país distintas instituciones que encarnan esta función en distintas materias, pero, en derechos humanos, se encuentra contemplado en el artículo 102 apartado B la constitución de un organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen derechos humanos.

Este organismo público se encuentra edificado en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus respectivos homólogos en las entidades federativas; dentro de sus atribuciones, está la función de atender las quejas y denuncias por violación a derechos humanos que por actos u omisiones causen los servidores

¹⁰² *Ibidem*, pp. 76-77.

públicos, pudiendo determinar la existencia de las mismas y sus consecuencias mediante recomendaciones no vinculatorias.

En términos de la LGV, este organismo público autónomo y sus homólogos en las entidades federativas, emiten recomendaciones en las que pueden solicitar la reparación del daño por violaciones y las medidas propias de los organismos supra nacionales antes señalados como lo son las garantías de no repetición, y las demás cuya naturaleza no es pecuniaria. Sin embargo, como se advierte, su actuación se encuentra limitada a la aceptación o no de sus resoluciones por parte de la autoridad responsable, ya que, como se señaló, éstas al final del día, no son vinculantes.

A efecto de ejemplificar el alcance de estas recomendaciones, se trae a colación algunas en materia de reparación integral del daño, emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.¹⁰³

La primera recomendación a analizar es la 9/2006; en dicha recomendación, se le dio seguimiento a un caso de negligencia médica, ya que por parte del centro de salud investigado no daba seguimiento al caso; se impulsó a través de la Contraloría interna del dicho centro de salud, así como a Víctimas del delito; según la quejosa, se logró que mediante víctimas del delito se le ayudara tanto económicamente como con un departamento. Comenta que como parte de los elementos contemplados dentro de la citada recomendación, para la reparación del daño contemplaba además la atención médica, dados los agravios provocados por la violación al derecho humano a la salud, la atención médica integral de calidad y a la vida cometida en contra de su hija por parte del Hospital General La Villa; de igual manera se le apoyó con su vivienda.

El seguimiento a esta recomendación concluyó en 2017, una vez que la Secretaría de Salud del Distrito Federal implementó las medidas de reparación del daño recomendadas, tales como la incorporación de la víctima a programas

¹⁰³ "Revista de derechos humanos.", *Revista Mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal Dfensor*, México, Octubre 2018, núm. 10, año XVI, p. 64.

sociales, su acceso a asesoría jurídica y tratamiento psicoterapéutico entre otras. También se iniciaron los procedimientos administrativos en contra de los servidores públicos responsables; por lo que hace a las medidas de no repetición, a través de la recomendación se implementó por parte de dicha Secretaría de Salud los mecanismos para la debida integración del expediente clínico, los lineamientos para los Comités Técnicos Médicos Hospitalarios, el Comité de Calidad de Atención Médica, el Modelo de Evaluación del Expediente Clínico Integrado de Calidad, entre otras.

La segunda recomendación a análisis es la 4/2014; aquí, vemos que el hecho violatorio consistió falta de notificación adecuada respecto de la averiguación previa iniciada contra el agraviado que tuvo como consecuencia la violación al debido proceso y su detención; derechos vulnerados: al debido proceso y garantías a la libertad personal. La autoridad considerada como responsable lo es la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En cuanto al cumplimiento de ésta, se encuentran atendidos 3 de 5 puntos recomendatorios que lo integran, entre ellos, el inicio de procedimientos administrativos contra los servidores públicos responsables de los hechos, la realización de un acto de reconocimiento de responsabilidad a favor del quejoso, la publicación de la normatividad para regular la notificación a las personas sujetas a una investigación penal; quedando pendiente también el cumplimiento de la reparación del daño a la víctima y la determinación de la investigación en la que la víctima tiene calidad de imputada.

La tercera, es la recomendación 1/2016; el contenido de ésta consistió en 17 casos de tortura y otras violaciones cometidas por servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal; derecho a la integridad personal, en relación con el derecho a no ser sometido a actos de tortura ni a tratos crueles, e inhumanos o degradantes y al debido proceso. Del cumplimiento de la recomendación destaca la indemnización del 30% de las víctimas por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para su atención psicológica; las medidas de no repetición, al acreditarse la inexistencia de normatividad que permitiera la exhibición de personas privadas de

la libertad en los medios de comunicación al tiempo que se iniciaron procedimientos administrativos en contra de los servidores públicos relacionados.

Por lo que hace a la cuarta recomendación, la número 5/2016, el caso estribó en la detención y retención ilegales, negativa de defensa adecuada, incomunicación, injerencias arbitrarias a la declaración, trato contrario a la presunción de inocencia, afectaciones psico emocionales y separación de la familia; derechos vulnerados: a la integridad personal, a la protección de la familia y al acceso a la justicia. Cumplimiento gradual a los puntos recomendatorios, quedando pendiente medias de no repetición como la revisión de la normatividad y capacitación del personal; quedando pendiente de igual manera el resarcir el daño de las víctimas y permitir su acceso a la verdad y a la justicia, recalcando la comisión que se encuentran pendientes la indemnización, la atención psicológica y la realización del acto de reconocimiento de responsabilidad a favor de las víctimas.

La recomendación 4/2017, es la quinta a revisar, y se trata del llamado caso Narvarte, cuyo caso consistió en la omisión de investigar con la debida diligencia y perspectiva de género diversos casos de feminicidio, vulnerando así los derechos al debido proceso y debida diligencia en relación con los derechos a defender los derechos humanos y a la libertad de expresión, a la verdad, al acceso a la justicia, a la integridad personal en relación con los derechos a la memoria de las personas fallecidas y a la honra y a la dignidad y de las mujeres a una vida libre de violencia. De las acciones recomendadas a la entonces Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal relacionadas con el acceso a la verdad y a la justicia para las víctimas, queda pendiente la elaboración de un plan integral de investigación que resuelva las falencias de la indagatoria sobre los homicidios investigados; por lo que hace a la actualización del Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Delitos de Feminicidio y del Protocolo de investigación para la atención de delitos cometidos en agravio de las y los periodistas en el ejercicio de esta actividad, es urgente que se atiendan las observaciones para su mejora, mientras que los Lineamientos respecto a la investigación en la que se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos, por el

ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas continúa pendiente en su actualización. En cuanto a las medidas de reparación integral del daño, se continúa sin avances significativos.

La sexta recomendación, es la identificada con el número 1/2018, y fue el asunto mediático relativo al feminicidio de Lesvy Berlín Rivera Osorio. El hecho violatorio consistió en la falta de debida diligencia reforzada en la investigación del posible feminicidio de la agraviada y negligencia en la atención a sus familiares. Derechos vulnerados: al debido proceso con enfoque de derechos humanos, a la justicia y a la verdad con enfoque de derechos humanos, a la integridad personal, en relación con el derecho a la memoria de la persona fallecida y a la intimidad y a la vida privada. Hasta la fecha los 18 puntos recomendatorios se encuentran pendientes de cumplimiento; entre los avances, se tiene que el Tribunal Superior de Justicia en consulta con personas expertas se encuentra revisando la Guía Técnica para la Elaboración de Necropsias en los casos de Feminicidio. Mientras tanto, la Secretaría de Seguridad Pública trabaja para el establecimiento de un mecanismo de supervisión y monitoreo del Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para la preservación del lugar de los hechos o del hallazgo y cadena de custodia. Asimismo, la PGJ publicó el Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Delito de Feminicidio. Asimismo, las autoridades involucradas se encuentran realizando acciones para iniciar las investigaciones de responsabilidades administrativas y/o penales de los servidores públicos relacionados con los hechos. A su vez, la comisión se encuentra impulsando el cumplimiento de las medidas de reparación del daño, rehabilitación, satisfacción y acceso a la justicia en favor de las víctimas, sin dejar de lado el seguimiento a las medidas de no repetición de los hechos.

4.3.3. Procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Una vez que se agotó la legislación interna, es decir, los recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales dentro del país, en materia de derechos humanos, existe la posibilidad de comparecer ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y, si procediere, ante la Corte Interamericana de Derechos

Humanos; organismos internacionales cuya competencia se encuentra plenamente reconocida en México como ya se abordó con anterioridad.

Durante el noveno período ordinario de sesiones de la asamblea general de la Organización de los Estados Americanos fue aprobado el estatuto de la corte¹⁰⁴ y, en agosto de 1980, se aprobó su reglamento¹⁰⁵, el cual incluye las normas de procedimiento.

De esta manera, el organismo antes mencionado tiene competencia para determinar la existencia de una violación a derechos humanos de los contemplados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en otros tratados aplicables al sistema interamericano, teniendo facultades para supervisar el cumplimiento de las resoluciones emitidas por ésta, así como emitir las medidas provisionales a que haya lugar en tratándose de evitar daños irreparables.

La petición ante el órgano consultivo del sistema Interamericano, es decir, ante la Comisión, deberá formularse en contra de uno o más Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, quien pudiera resultar responsable de violar los derechos humanos por acción, aquiescencia y omisión; se aclara que dicha instancia supra nacional solamente puede determinar la responsabilidad internacional de un Estado, y cuando se determine la existencia de ésta se emitirá un informe al Estado responsable para que suspenda los actos violatorios, investigue y sancione a los responsables, repare los daños ocasionados, introduzca los cambios a sus cuerpos legales y se adopten las medidas o acciones estatales. Puede también este procedimiento dar lugar a una solución amistosa.

Pero, si la Comisión determina procedente, ésta remitirá las peticiones formuladas por los recurrentes a la Corte; esto sucederá, cuando el recurrente haya

¹⁰⁴ “Estatuto a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos”, en https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Estatuto_CorteIDH.pdf.

¹⁰⁵ “Reglamento de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos”, https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Reglamento_CorteIDH.pdf.

agostado los recursos internos de su propio país; pero, si las leyes internas no establecen el debido proceso para proteger los derechos que se alegan violados, no se ha permitido a la presunta víctima el acceso a los recursos internos o se le ha impedido agotarlos, hay demora en emitir una decisión final sobre el caso, el recurrente no se encuentra obligado a agotarlos.

Finalmente cabe mencionar algunos casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia, en controversias desahogadas en relación al tema de la reparación integral del daño en los que México fue señalado como Estado responsable.

En primer término, tenemos el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*¹⁰⁶; este caso, se motivó por la respuesta negativa que el recurrente recibió a su solicitud para inscribirse en el Instituto Federal Electoral como candidato independiente al cargo de presidente de la república, para las elecciones del año 2006, a lo que el tribunal resolvió que efectivamente, se vulneró lo preceptuado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con sus artículos 1.1 y 2, ya que se demostró la inexistencia de un recurso sencillo, rápido y efectivo para recurrir una decisión en materia electoral y dispuso como reparación, entre otras medidas, la medida de no repetición consistente en que el Estado adecuara su derecho interno a la Convención, para garantizar a los ciudadanos la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de normas relativas al voto pasivo.

En otro precedente, tenemos la controversia conocida como el Campo Algodonero, el caso *González y otras vs. México*¹⁰⁷; en el que se dilucidaron grandes rasgos sobre violaciones a derechos humanos con motivos de género; se condenó por graves omisiones en el cumplimiento de su deber de garantizar las

¹⁰⁶ “Ficha Técnica: Castañeda Gutman Vs. México”, en: https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=298&lang=es.

¹⁰⁷ “Technical Data: González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México”, en: https://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=347&lang=e.

provisiones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer pues no creó disposiciones jurídicas, políticas o administrativas, ni adoptó medida alguna para reducir las agresiones en contra de las mujeres, pese a la frecuencia atroz de los ataques; al respecto, el demandado reconoció parcialmente su responsabilidad internacional por la existencia de irregularidades y al día de hoy está pendiente de cumplimiento la reparación pues no se ha incluido una perspectiva de género que permita contextualizar el ambiente de violencia dentro del cual se dieron los asesinatos, asimismo, se tiene que persiste la impunidad en los feminicidios de las mujeres encontradas en el Campo Algodonero.

El tercer caso resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos¹⁰⁸; se promovió a raíz de la detención ilegal del señor Rosendo Radilla Pacheco el día 25 de agosto de 1974, y fue la resolución de este caso la que dio origen a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 de la que ya se habló líneas arriba. De igual manera, la instancia supra nacional ordenó la modificación del artículo 57 del Código de Justicia Militar. No obstante habiendo transcurrido los términos y prescrito algunos derechos, se consideró que la desaparición forzada se considera un ilícito continuo y por ello es enjuiciable durante todo el tiempo que se desconoce su paradero.

Pero, debido al tiempo transcurrido entre los hechos y la investigación, fue que se dificultó dar la reparación, por lo que cuarenta años de la desaparición de la víctima, el asunto continuó investigándose, hasta confirmarse el fallecimiento de uno de los presuntos involucrados, situación que podría acontecer con el resto de los posibles responsables pero que, no exime al Estado de proseguir y culminar las investigaciones pendientes e informar los avances. Respecto a la reparación, las intenciones que mostró el Estado para promover un proyecto de ley sin que mediara la correspondiente entrada en vigor del instrumento legislativo, no podían

¹⁰⁸ “Ficha Técnica: Radilla Pacheco Vs. México”, en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360.

equipararse al cumplimiento de la reparación por lo que este punto sigue pendiente de cumplimiento.

El cuarto caso a señalar es el de Fernández Ortega y otros vs. México¹⁰⁹ y Rosendo Cantú y otra vs. México¹¹⁰; ambos versan sobre la violación sexual cometida por militares en contra de jóvenes indígenas, una de ellas menor de edad, pertenecientes a una comunidad del estado de Guerrero. Estos casos tienen el rasgo distintivo de que el Estado realizó el reconocimiento parcial de su responsabilidad internacional; a este respecto, se acudió a la corte toda vez que las investigaciones fueron realizadas por autoridades del fuero militar, cuando los hechos no competían a la materia castrense por tratarse de víctimas civiles. Como medida de reparación, se ordenó la reforma al precitado ordenamiento castrense ya que no cumplía con el requisito de imparcialidad contemplado en normatividad convencional, misma de la que no existe información sobre su cumplimiento.

El quinto caso a traer es el de Cabrera García y Montiel Flores vs. México, en el que puede apreciarse que el Estado mexicano optó por adoptar las medidas propuestas por el tribunal; los ecologistas recurrentes en este caso fueron recluidos en 1999, y juzgados por el fuero militar siendo éstos civiles; luego de la emisión de la sentencia las víctimas fueron liberadas el 8 de noviembre de 2001 para que cumplieran su sanción fuera del penal por razones de salud. Como medida de reparación se ordenó investigación diligente de los hechos, pero a más de trece años de la detención y tortura de las víctimas, el Estado mexicano no aportó suficiente información sobre los avances en esta medida. Como garantía de no repetición, el Tribunal ordenó a México que continuara implementando programas y cursos de capacitación, específicamente sobre investigación diligente en casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes y tortura.

¹⁰⁹ “Ficha Técnica: Fernández Ortega y otros vs. México”, en https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=338.

¹¹⁰ “Ficha Técnica: Rosendo Cantú y otra Vs. México”, en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=339.

El sexto asunto a traer a colación es el caso *García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México*,¹¹¹ que versó sobre la detención arbitraria, tortura e indebido proceso penal en contra de los señores Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre, de 20 y 37 años de edad respectivamente, quienes trabajaban como albañiles; se resolvió mediante un acuerdo de solución amistosa y reconocimiento de responsabilidad en noviembre de 2013; las medidas en reparación abarcaron así la atención médica y psicológica preferencial y gratuita para las víctimas y sus familiares; como medida de no reparación, se acordó también realizar un seminario sobre la aplicación de la doctrina de la inmediatez procesal y hacer llegar sus conclusiones a diversos servidores públicos como los defensores de oficio y los impartidores de justicia.

El séptimo caso resuelto por la Corte en contra del Estado mexicano es el caso *Trueba Arciniega y otros vs. México*,¹¹² en el cual se conocieron los hechos relacionados a la ejecución extrajudicial de la víctima el día 22 de agosto de 1998 por agentes del ejército; se estimó que el Estado violentó los derechos a las garantías judiciales y protección judicial, debido al uso de la justicia penal militar, así como a la falta de diligencia en la conducción de las investigaciones.

Como resolución del caso, se llevó a cabo un acuerdo de solución amistosa y reconocimiento de responsabilidad, en el que reconoció su responsabilidad internacional y del cual emanó como reparación, la obligación de investigar y de manera resaltable la existencia de una hoja de ruta de atención médica integral y la entrega de un pago único acordado entre las partes; de igual manera, en apego al derecho a la reparación del daño se emprendió un proyecto productivo y el apoyo alimentario como una medida para garantizar a los padres de la víctima los productos de la canasta básica. Como medida de no repetición, se establecieron

¹¹¹ “Ficha Técnica: García Cruz y Sánchez Silvestre Vs. México”, en: https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nid_ficha=378&lang=es.

¹¹² “Resumen oficial emitido por la corte interamericana”, en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_369_esp.pdf, consultada el 2 de octubre de 2020.

indicadores previstos para supervisar la efectividad de esta reparación, entre los que se incluyan aquellos dirigidos a verificar su orientación a la comunidad específica y se busque la transparencia y una verdadera rendición de cuentas.

En los hechos constitutivos de desaparición forzada ventilada en el caso Alvarado Espinoza y otros vs. México¹¹³, por parte de agentes estatales en Estado de Chihuahua, el 29 de diciembre de 2009, se denunció la impunidad, la aplicación de la justicia militar en un asunto del orden civil y el hecho violatorio consistente en no contar con una autoridad competente e imparcial para obtener justicia y diversas. Al caso aludido, se ordenó como reparación, la búsqueda rigurosa para determinar el paradero de las personas desaparecidas, la sanción de los responsables y, entre otras, las medidas que sean suficientes y necesarias a fin de proteger la vida e integridad personal de las víctimas del caso, a la luz de diagnósticos actualizados sobre la situación de riesgo y las necesidades particulares e impactos diferenciados, de común acuerdo con las víctimas o sus representantes.

Por último y el más reciente, se menciona el caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México¹¹⁴; en este caso se denunciaron las violaciones cometidas en contra de once mujeres en el marco de las detenciones y traslados realizados en el marco de operativos policíacos llevados a cabo durante los días 3 y 4 de mayo del año 2006 en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, teniendo como hechos violatorios de derechos humanos la detención ilegal y arbitraria, la tortura física, psicológica y sexual, así como la falta de diligencia en la investigación de los hechos; como medidas de reparación se encuentra la implementación del plan de fortalecimiento calendarizado del Mecanismo de

¹¹³ “Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México”, en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf, consultada el 2 de octubre de 2020.

¹¹⁴ “Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana”, en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_371_esp.pdf, consultada el 2 de octubre de 2020.

Seguimiento de Casos de Tortura Sexual cometida contra Mujeres, consistente en el diseño de políticas públicas ello sin dejar de tener en cuenta mecanismos de participación directa en la toma de decisiones políticas. En cuanto a la indemnización, se tuvo en cuenta como marco normativo la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial.

Y con estos ejemplos de medidas de reparación emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como organismo supranacional al cual, México se encuentra sometido en jurisdicción, es que se pone en relieve las características de las medidas restaurativas y las medidas de garantías de no repetición, medidas en reparación integral del daño que dentro de la legislación interna, solo pueden ser alcanzadas por medio de una recomendación emitida por un organismo público defensor de derechos humanos, como lo es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus homólogos en los estados; recomendación que dada su naturaleza, no resulta vinculante para las autoridades en contra de las cuales se emiten.

Así, toma vital importancia, que dichas medidas pueden traducirse así en la implementación de cursos, capacitaciones, la elaboración de manuales, reforma o adición a la normatividad secundaria y adjetiva a los derechos tutelados, incluso, dentro de la norma fundante del sistema jurídico interno, como lo son las ya referidas reformas constitucionales emanadas de sentencias de dicha envergadura.

Estas medidas encaminadas a la no repetición se traducen a su vez en políticas públicas, herramientas que sirven no solo en el plano normativo y positivizado en México sino que toman importancia en el quehacer del Estado mexicano y sirven como contrapeso para la eliminación de las malas prácticas, la corrupción y la violación sistemática de derechos humanos.

Capítulo Tercero. Derecho a la reparación integral del daño en el derecho comparado.

1. La reparación integral del daño en el Sistema Universal

En la concepción internacional, tradicionalmente se ha considerado como partes a los Estados y aunque éstos siguen siendo por excelencia, sujetos del derecho internacional, con la llegada del derecho internacional de derechos humanos, se ha incluido al individuo y sus elementos intrínsecos como directriz para la formación, desarrollo y evolución de este nuevo paradigma.

Desde la conferencia de la Haya de 1930, en marco al armisticio de la Primera Guerra Mundial y la creación de la Comisión de Derecho Internacional en 1948, en el marco del final de la Segunda Guerra Mundial, tenemos un fenómeno de codificación y sistematización de normas de derecho que traspasan fronteras, la formación de un sistema de derecho internacional, lo que hoy conocemos como el Sistema Universal.

El primer instrumento sustantivo de dicho sistema, lo constituye la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, en París, Francia, que, al igual que la declaración americana persigue la protección a los derechos humanos, específicamente, en su artículo doce establece que nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, familia, domicilio o correspondencia, ni de ataques a su honra o reputación¹¹⁵, dando origen a los primeros parámetros mínimos de protección a la persona y a la dignidad humana.

Sin embargo, a nivel universal, a falta de consenso entre los Estados, dichos esfuerzos se han traducido en la implementación de manera consuetudinaria sujeto a un sistema que depende de la voluntad de las partes contratantes, tal y como se plasmó en la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 56/83 de diciembre de 2001, cuyo primer artículo estatuye: “Todo hecho internacionalmente ilícito del Estado genera su responsabilidad.”¹¹⁶

¹¹⁵ Herrera Gómez, Jesús Javier, *op. cit.*, pp. 102-103.

¹¹⁶ 56/83. Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/56/83#:~:text=Satisfacci%C3%B3n,1.,reparado%20mediante%20restituci%C3%B3n%20o%20indemnizaci%C3%B3n>.

Lo anterior, no ha sido razón para que el tema siguiera su curso y evolucionara de manera progresiva, por lo que, una vez establecidos estos parámetros, entramos al terreno de la responsabilidad internacional, esto es: ante un ilícito internacional, se deriva naturalmente como consecuencia la obligación de reparar el daño¹¹⁷. En primer lugar, se debe de cumplir con lo internacionalmente pactado, en segundo, ante un incumplimiento, deriva a su vez, la obligación del cese de la violación y las garantías de no repetición y la obligación de reparar el daño causado.

Así, mediante antecedentes, la Corte Permanente de Justicia Internacional ha establecido que el incumplimiento de un compromiso entraña la obligación de efectuar una reparación.¹¹⁸ Esta obligación contractual alcanza también la protección de los individuos, es decir, al incumplimiento que resulte en violaciones a los derechos humanos en lo individual y/o colectivo, afirmación que tiene eco en el proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.

En ese orden de ideas, se tiene que tanto el Comité de Derechos Humanos como el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, han afirmado el derecho internacional surte a favor las víctimas de violaciones a derechos humanos – por hechos ilícitos internacionales – el derecho a recibir una reparación justa y equitativa.¹¹⁹

Los anteriores factores, dieron origen a la Asamblea General de las Naciones Unidas de los Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho

¹¹⁷ Gómez Isa, Felipe, “El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos”, *El otro derecho*, Colombia, núm. 37 (2007), 2007, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/ilsa/20120531063055/od37-felipe.pdf> U, pp. 16.

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 17.

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 18.

internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones; de acuerdo con tales principios, se entenderá por víctima:

8. A los efectos del presente documento, se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.

9. Una persona será considerada víctima con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.¹²⁰

Más adelante, en el citado instrumento señala en el principio 18:

... teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva...”

Por su parte, el principio 19 alude a la restitución “siempre que sea posible”, ya que ello supone “devolver a la víctima a la situación anterior a la violación”, algo

¹²⁰ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones

60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx>.

que, en ocasiones, es resulta imposible. Entre las medidas de restitución los principios mencionan “el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes”. Sin embargo, consideramos que la restitución pretende devolver a la víctima a la situación anterior, algo que estará siempre en función de las circunstancias particulares de cada caso.

Otra medida contemplada dentro de los principios es la indemnización, como una de las formas clásicas y más frecuentes de reparación y que se tiene que conceder “de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones...”.

Entre los perjuicios que el instrumento internacional considera como susceptibles a indemnización se encuentran: el daño físico o mental; la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; los perjuicios morales; o los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

De lo anterior, se aprecia que muchos de los perjuicios existentes pueden resultar indemnizables en un programa de reparaciones; empero, la rehabilitación es la tercera forma de reparación a la que se hace referencia en los principios, misma que según los mismos consiste en la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales. Por su parte, la rehabilitación resulta idónea cuando las violaciones de derechos humanos han dejado secuelas importantes tanto físicas como psicológicas.

Otra forma de reparación es la satisfacción, misma que puede consistir desde del reconocimiento de las víctimas, hasta el derecho a la verdad. Este tipo de reparación aborda las cuestiones simbólicas del imaginario colectivo y con la memoria; la búsqueda de las personas desaparecidas; una declaración oficial o

decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima; una disculpa pública; conmemoraciones y homenajes a las víctimas, etc.

La última forma de reparación a la que aluden los Principios son las garantías de no repetición, mismas que en conjunto pretenden prevenir que las violaciones de derechos humanos vuelvan a ocurrir. Entre las medidas que los Estados pueden poner en marcha con este carácter preventivo se encuentran las siguientes: el ejercicio de un control efectivo de las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad; el fortalecimiento de la independencia del poder judicial; la educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad; la revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan.”

Más adelante, en sus artículos 29, 30, 31 y 32¹²¹, señalan que como consecuencia de dicha responsabilidad, el estado responsable debe de dar continuidad del deber de continuar con la obligación, cesación y no repetición, y la reparación. Esta estructura de responsabilidad internacional no se constriñe, como veremos más adelante, a las relaciones Estado – Estado sino que involucra también al individuo y/o colectivos de individuos.

A saber, el nexo causal naciente de la comisión del hecho ilícito trae consigo, como ya se dijo, la obligación de reparar, como consecuencia del agravio; cometido éste, como deviene de manera consuetudinaria es obligación del Estado responsable hacer cesar las consecuencias del mismo y que se asegure el respeto al ordenamiento internacional. Sin embargo, esta reparación no justifica la violación

¹²¹ 56/83. Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/56/83#:~:text=Satisfacci%C3%B3n,1.,reparado%20mediante%20restituci%C3%B3n%20o%20indemnizaci%C3%B3n>.

perpetua de las obligaciones contraídas por el Estado por lo que además, deberá de asegurar las garantías de que no se volverá a incurrir en dicha infracción.

En cuanto a la *restitutio in integrum*, el artículo 35 del precitado proyecto señala:

El Estado responsable de un hecho internacionalmente ilícito está obligado a la restitución, es decir, a restablecer la situación que existía antes de la comisión del hecho ilícito, siempre que y en la medida en que esa restitución:

- a) No sea materialmente imposible;
- b) No entrañe una carga totalmente desproporcionada con relación al beneficio que derivaría de la restitución en vez de la indemnización.¹²²

Otro instrumento importante en el análisis de las formas de reparación es la Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005 (60/147), Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.¹²³

La referida resolución no impone nuevas obligaciones a lo estados parte sino que indica los mecanismos, modalidades y métodos para el cumplimiento de las obligaciones ya existentes; de conformidad con su contenido, en síntesis señala que

¹²² 56/83. Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/56/83#:~:text=Satisfacci%C3%B3n,1.,reparado%20mediante%20restituci%C3%B3n%20o%20indemnizaci%C3%B3n>.

¹²³ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx>.

existe la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, como formas de reparación.

Dichas formas, de la lectura en conjunto de los instrumentos antes citados, podemos concluir que la restitución es devolver a la víctima a la situación anterior a la violación a derechos humanos; compensación, es el pago de una suma de dinero o la entrega de bienes u otros valores; satisfacción, la forma más habitual de reparar los daños morales derivados de un ilícito internacional, incluyendo en ella las medidas para evitar la perpetuación del daño y la revelación pública y completa de la verdad; rehabilitación, la asistencia a la víctima en su recuperación física o psicológica; y, garantías de no repetición, aquellas que garanticen que el Estado no volverá a incurrir en el comportamiento ilícito.

Bajo la lógica de los instrumentos internacionales, sin dejar de mencionar de entre ellos, la Declaración universal de los Derechos Humanos, deriva en obligación de los contratantes tener en cuenta los derechos de las víctimas a la luz del proceso de reconocimiento de las prerrogativas fundamentales tanto en lo interno como a nivel internacional, de igual manera, no desde la parte teórica sino también en la parte procesal, elevando así, la reparación del daño en un sentido ambivalente, como derecho humano, y como derecho procesal, más aún, como derecho y como garantía.¹²⁴

Como se apreciará más adelante, la evolución de los derechos humanos va de la mano con la jurisprudencia emitida en la interpretación y alcances que como Estados parte las naciones suscriben. Como primer ejemplo del funcionamiento del sistema universal, en donde se empieza tener en cuenta al individuo como sujeto de derecho internacional, tenemos el fallo emitido por la Corte Internacional de

¹²⁴ Verdín Pérez, Jaime Arturo, "Derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos. Una mirada desde la reparación integral y el cumplimiento de sentencias", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, año LIII, núm. 157, enero-abril de 2020.

Justicia, la sentencia conocida como A.S. Diallo (Guinea vs. R. D. del Congo)¹²⁵, en donde se tomó en cuenta la determinación individual de la víctima, en donde se fincó efectivamente una responsabilidad internacional por falta de cumplimiento a una obligación internacional, es decir, un hecho internacionalmente ilícito, que trajo como consecuencia la violación a derechos humanos de un individuo y, como consecuencia del incumplimiento, devino la obligación del Estado responsable de reparar por medio de una compensación. Además de la declaración judicial de las violaciones, se debía compensar al señor Diallo.

En el caso de las actividades armadas en el territorio del Congo,¹²⁶ Uganda resultó responsable internacionalmente por infracciones de derecho internacional humanitario y violaciones del derecho internacional de los derechos humanos.

Por otra parte, la Corte Penal Internacional, ordenó reparaciones en el caso Thomas Lubanga Dyilo,¹²⁷ para que ellas se efectuaran de manera colectiva de carácter simbólico, dada la responsabilidad penal internacional fincada al señor Lubanga por ser declarado culpable de haber enlistado en ejércitos para participar de las hostilidades desde el 1 de septiembre de 2002 hasta el 13 de agosto de 2013, a más de 160 niños menores de 15 años.

Dicha reparación consistió en la compensación a favor de las víctimas que pudo incluir una indemnización monetaria, restitución de propiedades y medidas de rehabilitación, aún y cuando el Estatuto de Roma¹²⁸ no otorga el derecho a obtener reparaciones a las víctimas; la Cámara tiene la potestad para establecer este

¹²⁵ Arango Geraldino, Fabio Andrés, *La reparación colectiva a las víctimas en los sistemas regionales europeo e interamericano de protección de los derechos humanos*, España, Universidad de Alcalá de Henares, 2017, p. 6.

¹²⁶ Actividades armadas en el territorio del Congo (La República Democrática del Congo contra Uganda), Fallo de 19 de diciembre de 2005, en <https://www.dipublico.org/cij/doc/159.pdf>

¹²⁷ Ambos, Kai, et al. (ed), *Análisis de la primera sentencia de la Corte Penal Internacional: caso Lubanga*, Colombia, 2014, ed. Konrad-Adenauer-Stiftung, p. 343-367.

¹²⁸ Convenio Europeo de Derechos Humanos o, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en: [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

principio general, dado que la reparación constituye un derecho humano reconocido en los tratados de derechos humanos tanto universales como regionales.

Es dable admitir que para llegar a dicha determinación, la Corte Penal Internacional tomó las opiniones de la Comisión de Derecho Internacional, a fin de dilucidar y remontarse a la reparación por daños de incumplimiento de las obligaciones internacionales, llegando a la conclusión que, tal incumplimiento, resulta en hecho ilícito internacional que, por consecuencia trae aparejada la obligación por parte del responsable de reparar. Para ello, las directrices fueron dadas por parte de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

El sistema universal de derechos humanos surgió como un incipiente ejercicio de derecho internacional que pretendió lograr una comunidad internacional; si bien es cierto, logró establecer un conjunto de estándares mínimos de protección de la persona humana en cuanto a su dignidad, las determinaciones tomadas por este primer organismo tuvieron carácter meramente enunciativo.

2. La reparación integral del daño en los Sistemas Regionales

A la par del Sistema Universal, y a 70 años de su conformación, han surgido otros sistemas regionales, como el sistema europeo, y el sistema interamericano, mismos que a su vez cuentan con sus propios instrumentos de derecho internacional y sus obligaciones contractuales, cuyos derechos, deberes y procedimientos se han fijado en principio, de manera consuetudinaria, para posteriormente evolucionar y pulirse como mecanismos internacionales garantes de derechos humanos.

El origen, los catálogos de los derechos fundamentales contemplados en los instrumentos internacionales, su estructura, su formación, el funcionamiento de los organismos interpretativos que dieron lugar a organismos jurisdiccionales que vinieron a trascender fronteras, su funcionamiento, los mecanismos para acceder a su amparo y protección, así como los medios que tienen a su alcance para hacer valer sus fallos, constituyen contrastes entre un sistema y otro que gracias a la

academia y a la cooperación entre los organismos han tenido a bien sustentar su existencia, funcionamiento y legitimidad, al grado tal, de que en ambos casos, preceptos de derecho interno de naciones suscribientes en ambos han sido derogados, modificados y/o creados gracias a la dinámica de estos organismos supra nacionales.

2.1. La reparación integral del daño en el Sistema Europeo de Derechos Humanos

Después del llamado Sistema Universal de Derechos Humanos, el sistema europeo conforma uno de los sistemas protectores de derechos humanos de carácter supranacional de mayor antigüedad. Desde su origen que se remonta a La Haya en 1948, el Congreso del Movimiento Europeo, evolucionó en 1949 al Consejo de Europa, que en la actualidad integra a todos los Estados europeos excepto a Bielorrusia y a la Ciudad del Vaticano.

En esta instancia, vale señalar que aun y cuando las recomendaciones y resoluciones del Comité de Ministros y de la Asamblea Parlamentaria no constituyen textos jurídicos con fuerza vinculante, se trata de documentos que ejercen una considerable influencia en la vida jurídica europea.

Una de las primeras tareas del Consejo fue la elaboración de un instrumento internacional que plasmase los derechos básicos de la persona a nivel europeo, y estableciera una garantía internacional de esos derechos; se firmó en Roma el 4 de noviembre de 1950 (título oficial: Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales). Entró en vigor tras el depósito de diez instrumentos de ratificación, el 3 de septiembre de 1953.¹²⁹

Como dato histórico, este importante tratado obedece a la Europa de la posguerra, como rechazo a las violaciones a derechos humanos que de manera sistemática se mantenían en los países derrotados, suponiendo éstas violaciones,

¹²⁹ López Guerra, Luis, *El Convenio Europeo de Derechos Humanos según la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*, España, Tirant Lo Blanch, 2021, p. 19.

una amenaza para la paz; así, para el necesario mantenimiento de las democracias constitucionales, y en el preámbulo del sistema universal de derechos humanos, surge el referido documento. Otro aspecto a considerar, era la llamada guerra fría y la creciente amenaza que representaba la influencia de los regímenes como los de la Unión Soviética, que se acercaba cada vez más a la Europa Occidental, por lo que se veía oportuno implementar sistemas internacionales que evitaran la aparición de estos modelos autoritarios.

Según su preámbulo, se basa en que el mantenimiento de la paz es sostenible siempre y cuando exista democracia y un mínimo de respeto a los derechos humanos; sustantivamente hablando, contenía este documento una serie de derechos, independientemente de la reciprocidad de los Estados cosignatarios, previendo adjetivamente, la creación de órganos encargados de supervisar el cumplimiento, incluso, por un órgano jurisdiccional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, (Art. 46.1).

Cabe además la posibilidad de que este sistema de protección sea invocado por sujetos individuales frente a los abusos de los Estados – situación que se revisará más adelante cuando hablemos de la legitimación para recurrir al tribunal y sobre la condición de víctima según éste – confirmando el cumplimiento de la jurisprudencia emitida por el tribunal correspondiente a su vez al Comité de Ministros del Consejo de Europa.

En añadidura, desde su creación, este convenio ha evolucionado tanto en su extensión, como en los derechos reconocidos, así como en los procedimientos seguidos ante el Tribunal. En un inicio, fue ratificado por diez países en 1953, en la actualidad incluye cuarenta y siete¹³⁰. El catálogo de derechos si bien se consideró modesto en un principio, ha sido engrosado con el reconocimiento de más derechos, mismos que se han añadido a través de la emisión de diversos protocolos. A saber,

¹³⁰ *Ibidem*, p. 21.

se encuentran vigentes: 1 (1952); 4 (1963); 6 (1983); 7 (1984); 12 (2000); y, 13 (2002)¹³¹.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos representa hoy un elemento fundamental en los ordenamientos de los Estados europeos. Como en el caso del sistema Interamericano, requiere de la firma y ratificación de los Estados parte para adhesión. Así, la interpretación de sus mandatos resultante de la aplicación del Convenio a casos concretos, interpretación que corresponde a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Estrasburgo) como dispone el propio Convenio en su artículo 32.1.

Es pertinente, antes de abordar el tema de la reparación integral para víctimas de violaciones a derechos humanos en el sistema europeo, entender de manera breve los antecedentes de la conformación del tribunal, su reglamentación con fundamento en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, su Reglamento de organización y funcionamiento, así como las normas complementarias.

Para Cruz¹³², existen dos instancias internacionales para el sistema europeo. La primera es, aquella de carácter jurisdiccional, es decir, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con sede en Estrasburgo, y el segundo, el Comité de Ministros, como órgano político dotado de facultades de supervisión de cumplimiento de las sentencias emitidas por el primero. Esta composición la encontramos en la actualidad pero el sistema europeo ha ido evolucionando en su composición, atribuciones y alcances. Sobre el segundo organismo se abordará cuando revisemos el cumplimiento de las sentencias.

El actuar del Tribunal se encuentra regulado por algunos artículos del Convenio y su reglamento interior, pero, dada la escasez de normatividad, es la jurisprudencia la que ha construido el procedimiento, guardando semejanza su actuar con el sistema jurídico de la familia del *common law*. Es competente para

¹³¹ *Ibidem*, p. 22.

¹³² Cruz, Luis M., "La reparación a las víctimas en el Convenio Europeo de Derechos Humanos", *Revista Española de Derecho Internacional*, España, vol. LXII, enero-junio de 2010, pp, 90-91.

examinar y decidir sobre las demandas individuales o interestatales relativas a los derechos fundamentales contenidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, las opiniones consultivas y medidas cautelares.¹³³

Además de la conformación jurisprudencial que integra normas tanto sustantivas como adjetivas al interior del tribunal, las normas complementarias pueden consistir también en la emisión de los llamados protocolos. El último, el protocolo 14, señala que la actuación de los jueces puede tener distintas tareas en su desempeño.

El organismo jurisdiccional del sistema europeo se compone cuarenta y siete jueces, uno por cada Estado parte, independientemente de su población, sólo podrán ser destituidos por decisión adoptada por una mayoría de dos tercios de los demás miembros del Tribunal.

De acuerdo a dicha norma complementaria, existe la formación del juez único, encargado del examen inicial de las demandas y de resolver sobre la admisibilidad y de su eventual rechazo; el comité de tres jueces, tiene como función decidir sobre la admisibilidad de casos que requieran un examen más detenido y de emitir sentencias definitivas sobre casos que supongan una aplicación clara de la jurisprudencia consolidada del Tribunal.

De igual manera, el tribunal se divide en cinco Salas que a su vez se conforman de siete jueces cuya competencia surte para resolver mediante sentencia, y resoluciones sobre la admisibilidad de aquellas demandas sobre las que no haya resuelto un juez único o un comité. El panel de cinco jueces, tiene como función el seleccionar sentencias dictadas por las Salas respecto de las cuales alguna de las partes haya solicitado que sean reexaminadas por la Gran Sala.

¹³³ Morte Gómez, Carmen, *Cómo presentar una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, condiciones de admisibilidad y modificaciones recientes del procedimiento, edición conmemorativa del 70º aniversario del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 3a. ed., España, Tirant Lo Blanch, 2020, p. 29.

Por último, la gran sala, presidida por el Presidente del Tribunal, se compone de diecisiete jueces titulares y tres jueces suplentes; debe resolver sobre aquellos casos admitidos por el panel de cinco jueces, así como aquellos casos que le hayan sido remitidos por las salas, y sobre las peticiones de opiniones consultivas.

Dentro de los procedimientos no contenciosos, el artículo 47 del convenio faculta al comité de ministros la interpretación del mismo convenio; por su parte, el protocolo 16, prevé que los tribunales superiores de los Estados parte puedan pedir opinión consultiva sobre casos pendientes ante ellos.

Ahora bien, para el cumplimiento de las sentencias, el Comité de Ministros, junto con el Departamento de Ejecución de sentencias tiene la atribución de velar por el cumplimiento de las sentencias del tribunal; aunque los Estados parte son libres de determinar los medios para cumplimentar la sentencia, son revisados por parte de dicho comité. Aunque, el tribunal es reticente en determinar medidas, éstas son diseñadas por parte del Estado responsable en colaboración con los órganos encargados de su ejecución líneas arriba señalados.¹³⁴

A partir de que la sentencia emitida por parte del Tribunal Europeo, en un plazo de 6 meses el Estado responsable debe de presentar ante el Departamento de Ejecución de sentencias un informe detallado con las actuaciones tendientes al cumplimiento del fallo. Este documento debe actualizarse conforme se den los avances, propios a su adopción; una vez que el Estado parte considera haber cumplimentado en su totalidad la sentencia, pedirá al Comité ponga fin a la supervisión; si éste considera que quedan cuestiones pendientes, se busca otra solución en cooperación con la responsable y el caso se examina de nuevo.¹³⁵

Así, es dable decir que existen dos tipos de supervisión: la supervisión estándar y la supervisión reforzada; en los casos del segundo tipo, el comité desempeña un papel más activo mediante el examen de casos en reuniones

¹³⁴ Cano Palomares, Gillem et al. (coords.); *Construyendo los derechos humanos en Estrasburgo*, España, Tirant Lo Blanch, 2020., pp. 203-205.

¹³⁵ Cano Palomares, Gillem et al. (coords.); op. cit., p. 209.

trimestrales de derechos humanos; se determinan de esta categoría aquellos casos en que se requieran medidas individuales urgentes, sentencias piloto y casos interestatales.¹³⁶

En cuanto a los procedimientos contenciosos, se encuentra el recurso interestatal del artículo 33 del Convenio, de acuerdo al cual, cualquier Estado podrá someter al tribunal el incumplimiento del convenio y sus protocolos. El cuarto y último procedimiento es el recurso individual establecido por el artículo 34, procedimiento que ha sido de mayor recurrencia de este tribunal puesto que se encuentra disponible para cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por las altas partes contratantes de los derechos reconocidos tanto en el convenio como en sus protocolos.

Es de resaltarse que, en virtud de que los referidos protocolos 11 y 14, de 1998 y 2010 respectivamente, extendieron la legitimación para recurrir ante el Tribunal a todas las personas u organizaciones no gubernamentales el acceso de forma directa al Tribunal. Asimismo, el protocolo 11 suprimió la existencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos, que actuaba como filtro de las demandas individuales. A diferencia del sistema interamericano, el sistema europeo provee la posibilidad de un acceso directo a la protección jurisdiccional de derechos humanos individuales, siendo el mismo tribunal quien en una primera instancia revisa la admisibilidad o inadmisibilidad de las demandas presentadas.

Se insiste en que así, el protocolo 14, abrió la puerta para la llegada de nuevas demandas individuales, lo que trajo como consecuencia nuevas reformas para evitar la sobre carga del tribunal. Como lo señala Carmen Morte,¹³⁷ con la ratificación del tratado de trece nuevos Estados, por lo que el aumento masivo de demandas comprometía la eficacia de dicho tribunal, pasando de 8,400 en 1999 a

¹³⁶ *Ibidem*, pp. 209-2010.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 28-29.

65,200 en 2012; como dato curioso, de las 60,150 demandas pendientes a 31 de diciembre de 2019, más de tres cuartas partes se presentaron contra solo seis Estados: Rusia, Turquía, Ucrania, Rumanía, Italia, y Azerbaiyán.

Al igual que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, para ser admisible la demanda primero se deberá agotar las instancias internas, no se admiten demandas anónimas, ni aquellas en las que exista litispendencia respecto de otra instancia internacional. La disponibilidad del Tribunal, se encuentra a un clic, ya que deberá presentarse con un formulario disponible en la página web¹³⁸ y puede presentarse sin contar con la representación de un abogado.

En cuanto al procedimiento, al presentarse las demandas que no son declaradas inadmisibles en este momento inicial, se comunicarán al gobierno del Estado parte acusado, para que formule observaciones, que son trasladadas al recurrente para que, provisto de asistencia letrada se pronuncie sobre ellas, en uno de los idiomas oficiales del Tribunal, francés o inglés. En tanto no haya dictado sentencia, podrá inhibirse a favor de la Gran Sala, si se plantea la posibilidad de contradicción con la jurisprudencia del Tribunal, o si se trata de una cuestión grave relativa a la interpretación del Convenio, salvo que alguna de las partes se oponga a ello. Si es el caso y la sala mantiene su competencia, se convoca a las partes para efectuar una audiencia pública ante ella, si bien ello se produce en escasos supuestos.

El procedimiento puede abreviarse si las partes llegan a un acuerdo amistoso, momento en el que el tribunal hace la comunicación al gobierno, y concede un plazo de doce semanas para llegar a ese eventual acuerdo, suspendiéndose entre tanto la tramitación. Si no se produce el acuerdo, una vez formuladas, normalmente por escrito, las alegaciones de las partes, el Tribunal expresa su veredicto final, bien declarando la inadmisibilidad de la demanda, bien considerándola admisible y pronunciándose sobre el fondo del asunto. Las

¹³⁸ Cfr. Morte Gómez, Carmen, *op. cit.*

resoluciones en su caso sobre la admisibilidad y el fondo de la demanda podrán pronunciarse por separado o conjuntamente.

Las decisiones adoptadas respecto de la inadmisibilidad de una demanda, así como las sentencias dictadas por un comité de tres jueces, son definitivas, y no son susceptibles de recurso alguno. Se puede proceder también, según amerite el caso, a la adopción de medidas provisionales o cautelares, antes de que se produzca la decisión sobre el fondo de un determinado caso; en el supuesto de que exista dilación en la adopción de esa decisión puede suponer que la violación del derecho que se pretende vulnerado sea ya irreversible e irremediable; si bien éstas no se encuentran contempladas dentro del convenio, el reglamento del tribunal prevé la adopción de medidas cautelares provisionales a instancia de parte o de oficio.

Otra semejanza con el Sistema Interamericano, radica en que las resoluciones del tribunal europeo, una vez firmes tienen fuerza vinculante y no pueden ser revocados ni alterados por ninguna otra instancia. Previsto en el artículo 46, los Estados parte deberán acatar las sentencias y son éstos quienes deciden las vías mediante el cual habrán de ser cumplidas de manera interna. Cabe aclarar que la naturaleza del tribunal no es la de un tribunal de casación o revisión, toda vez que éste declara cuando ha habido una violación al Convenio, por lo que, dependerá ya del Estado parte trasladar al ordenamiento jurídico dicha decisión con la adopción de las medidas tendientes a reparar la lesión producida en el caso concreto y medidas de carácter general que eviten en lo futuro otras violaciones.¹³⁹

Sin embargo, cuando no sea posible una reparación completa por el ordenamiento interno del país responsable, se puede acordar una satisfacción equitativa, en términos del artículo 41 del convenio, consistente en una compensación económica, concediéndose una satisfacción equitativa por daños materiales, por daños morales y si procede, por el coste de la asistencia jurídica. Así, desde la perspectiva de la tutela efectiva, ha ido ampliándose el carácter

¹³⁹ Morte Gómez, Carmen, *op. cit.*, p. 35.

meramente declarativo de las resoluciones del tribunal.¹⁴⁰ Sobre la ejecutoriedad de sus fallos, y lo dispuesto en ellos de manera sustantiva, se hablará más adelante, puesto que el sistema europeo con nuestro sistema interamericano contrasta en este aspecto.

Con la eliminación de la comisión como filtro de demandas, para ahora permitir que cualquier individuo u organización no gubernamental tuviere acceso directo al tribunal, como ya se dijo además, con la adición de nuevos Estados parte, la carga de trabajo del tribunal se ha vuelto masiva, pero, éste ha tenido a evitar caer en ineficiencia de manera pragmática, clasificando así, las demandas que versen sobre violaciones masivas, sistemáticas o fallas estructurales de los ordenamientos de los Estados, con el fin de evitar demandas repetitivas o que generen el desbordamiento del sistema de protección; la emisión de medidas generales e individúales, que llegan a restituir el derecho violado en la gran mayoría de casos, etc.

Ahora bien, como parte de esta clasificación, una de las soluciones proporcionadas dada la bastedad del número de casos presentados ante el tribunal, fue la creación del procedimiento de sentencias piloto.¹⁴¹ Este procedimiento tendiente a mejorar la actividad del órgano jurisdiccional supranacional buscaba identificar violaciones sistemáticas al convenio desde su fuente, misma que pudiere dar lugar a casos similares.

Estas sentencias piloto si bien se consideran mecanismos de excepción, en donde el mismo tribunal indica a los estados las medidas normalmente legislativas a adoptar para solucionar de manera general un problema estructural o sistemático.¹⁴²

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 36.

¹⁴¹ Arango Geraldino, Fabio Andrés, *op. cit.*, p. 31.

¹⁴² Cano Palomares, Gillem et al. (coords.); *op. cit.*, p. 205.

Tal fue el caso del caso Broniowski contra Polonia, primera sentencia piloto del 22 de junio de 2004¹⁴³, en la que el tribunal se enfrentó a un caso con ochenta mil personas afectadas y ciento sesenta y siete peticionarios. Ante tal situación, el órgano jurisdiccional identificó que las violaciones al derecho a la propiedad eran causadas por el mal funcionamiento de la legislación y la práctica administrativa polaca, permitiendo así la aplicación de medidas de carácter general. Por tanto, los casos piloto se identifican por un contexto de violaciones estructurales o sistémicas que podrían acarrear el conocimiento de futuros casos.

Si bien las sentencias declarativas en un inicio, por parte del Tribunal Europeo no contemplan, ni disponen que los Estados parte deberán adecuar su normatividad interna a estándares internacionales y convencionales del propio sistema – salvo, como veremos más recientemente en la dictaminación de medidas generales – en mucha de la normatividad interna permean los criterios, principios, directrices y estándares mínimos proteccionistas.

Es el caso, que en derecho penal, permean mínimos estándares de protección y reparación para las víctimas de hechos ilícitos, que alcanzan guarda incluso fuera de los límites territoriales nacionales. Galain¹⁴⁴ expresó que los compromisos internacionales contraídos por los Estados parte trascienden sus fronteras. Para el caso de la protección y reparación de las víctimas, el derecho penal interno de cada país de esta comunidad se encuentra comprometido a contemplar y observar las recomendaciones o directivas provenientes de los organismos internacionales llegando al extremo de requerir la armonización de su cuerpo legal.

¹⁴³ Abrisketa Uriarte, Joana, “Las sentencias piloto: el tribunal europeo de derechos humanos, de juez a legislador”, *Revista Española de Derecho Internacional*, España, vol. LXV/1, enero-junio de 2013, pp. 76-80.

¹⁴⁴ Galain Palermo, Pablo, *La reparación del daño a la víctima del delito*, España, Tirant Lo Blanch, 2010, pp. 128-132.

Así, el referido autor hace una relación cronológica de los instrumentos que conforman estos compromisos internacionales:

(...)

En 1978 el Consejo de Europa publicó un *Report of the European Committee on Crime Problems on the Compensation of Victims of Crime*, que dio lugar a convenios para la reparación de las víctimas, (...) como consecuencia de un delito internacional...

En 1983 se ratificó la Convención Europea sobre la compensación a las víctimas de delitos violentos (...).

En 1984 se confeccionó el *Explanatory Report on the European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crime*.

En 1989 el Parlamento Europeo aprobó la Resolución (A3- 13/89 DOC 256 de 9.10.1989), que obliga a los Estados a armonizar sus disposiciones internas ...

En 1998, se aprueba el Programa de Viena (DOC 19 de 23.1.1998, p. 1, punto 51c) elaborado por el Consejo y la Comisión.

En 1999, se producen las conclusiones de Tampere, por las que se insiste en la creación de programas nacionales para financiar medidas de asistencia y protección de las víctimas.

En 2001, el Consejo adopta la Decisión marco (DOL 82 de 22.3.2001, p. 1), relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal.

En el mismo año, la Comisión presenta un Libro Verde (COM 2001, 536 final) respecto a la indemnización a las víctimas de delitos (...)

En 2002, el Parlamento Europeo, a través de la Resolución (A5'0309/2002 final), expresó la necesidad de armonizar los distintos sistemas nacionales

(...) un Fondo europeo de solidaridad para la concesión de ayudas a las víctimas...

En 2003, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de Naciones Unidas, en la 12.^a sesión de Viena (13 a 22 de mayo de 2003), trató el tema de la Cooperación internacional para combatir el secuestro asistir a las víctimas.

La Decisión Marco del Consejo, de 22 de marzo de 2001 presentó un estatuto de la víctima...

(...)

... la Recomendación (85) 11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 28 de junio de 1985, sobre la posición de la víctima en el marco del sistema penal material y procesal. (...) busco evitar la victimización secundaria, inspiró la Resolución 40/34 de la ONU, de 29 de noviembre de 1985¹¹³ que establece que la reparación puede ser exigida por el Tribunal, constituir una pena, un sustitutivo de la pena o ser objeto de resolución.

La Decisión Marco del Consejo de Europa, de 15 de marzo de 2001, ha significado una “justicia restauradora” para resolver los problemas de los jóvenes delincuentes en el ámbito de la justicia penal de adultos... se impulsa la mediación en las causas (...) A su vez, velarán porque pueda ser considerado positivamente todo acuerdo entre víctima e inculpado que se haya obtenido en ocasión de un proceso de mediación.

En el ámbito de la ONU, en julio de 2000, el Consejo Económico y Social adoptó una Resolución sobre Principios Básicos en el Uso de Programas de Justicia Restauradora en Materia Criminal, y (...) la justicia restauradora en las Reglas y normas en materia de prevención del delito y justicia penal.¹⁴⁵

¹⁴⁵*Idem.*

Así, vemos que el respecto a la víctima, y el cambio al enfoque en materia de justicia restaurativa en materia penal, es el resultado de una evolución que deviene de las disposiciones, instrumentos y jurisprudencia internacional que por lo menos dentro de la unión europea, a partir de responsabilidad internacional, significó el cambio de la legislación interna de sus países miembro.

Nótese también de dicha relación cronológica desarrollada por el autor, que estos principios fueron desarrollados entre los años de 1978 al 2003, siendo innegable la y más que evidente, como se pudo apreciar desde el primer capítulo de la presente investigación, la influencia que éstos paradigmas han tenido en la construcción interna de los principios que rigen el derecho penal desde la perspectiva de la víctima y poniendo a ésta como el tema central de todo procedimiento, ello, se insiste, a partir del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos.

Dichos instrumentos forman los estándares mínimos proteccionistas que si bien tuvieron su origen en el seno del sistema europeo, son asimilados a la normatividad interna de los países contratantes. Tal es el caso de España, país firmante del convenio que a raíz de su ratificación ha aprobado normas regulares específicamente para la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo, previendo en algunos casos, la reapertura de procedimientos del orden penal. Este Estado miembro, modificó el artículo 5 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial donde se establece la posibilidad de revisión de sentencias firmes como consecuencia de una condena a España por parte del Tribunal de Estrasburgo.¹⁴⁶

En el proceso penal, para la unión europea, la víctima tiene diversidad en derechos y garantías procesales. Una de las principales y que funcionó como punta de lanza para las naciones que forman parte de dicha comunidad, es el derecho a la indemnización de los perjuicios ocasionados por el acto punible, reacción que se

¹⁴⁶ Morte Gómez, Carmen, *op. cit.*, pp. 35-36.

considera adecuada para solucionar estos conflictos funcionando como protector de bienes jurídicos. Nace en este lecho, el paradigma de la justicia restaurativa¹⁴⁷.

El tratado de Ámsterdam en 1997¹⁴⁸, exigía, por ejemplo, garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la justicia en condiciones de igualdad. Se revisó en la adopción de dicho tratado un estudio comparativo de los sistemas de indemnización de las víctimas y la adopción de una serie de medidas, a fin de facilitar la tutela de las víctimas de una infracción penal en un país de la Unión Europea distinto al de su residencia.

Engrosando lo anterior, el punto 32 de las Conclusiones de la Cumbre de Tampere de 1999¹⁴⁹, hace énfasis en el acceso de las víctimas a la justicia y a ser indemnizada por los daños sufridos y por los gastos judiciales. Posterior a ello, se aprobó la decisión marco de 2001, 2001/220/JAI, del Consejo de la Unión Europea sobre el estatuto de la víctima en el proceso penal, antes ya citada. Once años después de su aprobación, se encontró una deficiente aplicación de dicho instrumento, influyendo ante ellos factores como una redacción ambigua, la inexistencia de obligaciones concretas y la falta de procedimientos de infracción contra los Estados miembro.

La referida decisión marco fue sustituida por la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, que tiene por cometido garantizar a las víctimas de los delitos cometidos en un Estado miembro reciban información, apoyo y protección, así como una participación activa en los procesos penales a que haya lugar, buscando la tutela más efectiva de sus derechos¹⁵⁰. Según esta directiva,

¹⁴⁷ Anichiarico González, Angélica María, Trujillo, Cástulo Cisneros, “Las garantías procesales de las víctimas en la normatividad de la Unión Europea”, *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, Colombia, vol. 13, 2020.

¹⁴⁸ Pérez-Rivas, Natalia, “El modelo europeo de estatuto de la víctima”, *Dikaion*, Colombia, año 31, Vol. 26 Núm. 2, diciembre de 2017, pp. 256-282.

¹⁴⁹ Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999, en https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

¹⁵⁰ Pérez-Rivas, Natalia, *op. cit.*, p. 266.

debemos entender por víctima: "... la persona física que haya sufrido un daño o perjuicio, en especial lesiones físicas o mentales, daños emocionales o un perjuicio económico, directamente causado por una infracción penal.". Nótese que la directiva no incluía a los colectivos, situación que sí acontece en el sistema interamericano.

Con respecto de la reparación, la Directiva 2012/29/UE solo señala que los Estados van a garantizar su obtención, por medio de una reparación pecuniaria a cargo del infractor. Es esta directiva no se hace referencia a formas de reparación distinta a la pecuniaria.¹⁵¹ Sin embargo, para los casos de condenas tratándose de delitos tipificados en la materia, en la práctica resulta casi imposible hacer efectiva esa indemnización con cargo a los bienes del procesado por encontrarse en situación de insolvencia debidamente probada, no haber sido identificado o estar en paradero desconocido, por lo que, conforme a directivas emitidas por la comunidad, se facilita de manera subsidiaria el acceso a una compensación económica, adecuada y justa con cargo a fondos públicos, con la particularidad de que es independiente del territorio de la unión europea en que se hayan cometido los actos.¹⁵²

La referida indemnización incluye el reembolso de los gastos que la víctima haya afrontado por su participación activa en el proceso, así como la restitución de bienes que hayan sido incautados. A este apartado, se destaca que tanto la reparación como la indemnización, han sido impulsados principalmente dentro de los tribunales internacionales como referentes en crímenes contra derechos humanos, trascendiendo el aspecto pecuniario para lograr garantías de no repetición, rehabilitación y medidas de satisfacción.¹⁵³

Luego entonces, para efectos de esta investigación, que centra su objeto de estudio en las reparaciones a violaciones a derechos humanos, tenemos que, tanto

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 278.

¹⁵² Anichiarico González, Angélica María, Trujillo, Cástulo Cisneros, *op. cit.*

¹⁵³ *Idem*.

el derecho penal internacional como, sobre todo, el derecho internacional de los derechos humanos han ido prestando una atención cada vez mayor a las víctimas y a sus necesidades tras procesos graves de violencia marcados por violaciones de los derechos más básicos, lo que se ha concretado en un énfasis creciente en la reparación que se les debe a dichas víctimas.¹⁵⁴

Pero, luego de explicar la protección internacional en cuanto a la víctima en procesos penales para la unión europea y luego de explorar las definiciones convencionales de víctima y sus derechos de acceso a la justicia y de reparación, nos detenemos a hacer una reflexión y adentrarnos más aún en las aguas de los derechos humanos que parecieran cada vez más profundas gracias a los procedimientos desarrollados a nivel internacional, por lo que conviene separar la materia penal, de la materia naciente de los derechos humanos.

Hecha la aclaración, y con sustento doctrinal, coincidimos ampliamente con las conclusiones a las que arribó Verdín¹⁵⁵ al afirmar que, una preocupación en torno a los derechos humanos es su efectividad, misma que será palpable siempre que la víctima de una violación a derechos humanos tenga acceso a la justicia, la verdad y a la reparación integral del daño. En ese sentido, afirma que se debe considerar a la víctima “en la concepción de los derechos humanos, no así del proceso penal.”¹⁵⁶

Como lo vertíamos desde el primer capítulo, estos principios y estas preocupaciones tuvieron lugar en la redacción de la LGV para México, al señalar como hecho victimizante tanto la comisión de un delito, como la violación de un derecho humano. Así, para el autor, las víctimas de violaciones a derechos humanos son las personas que sufren una afectación a sus derechos y libertades intrínsecas por un acto de autoridad que menoscaba su dignidad.

¹⁵⁴ Gómez Isa, Felipe, *op. cit.*, pp. 55-56.

¹⁵⁵ Verdín Pérez, Jaime Arturo, *op. cit.*

¹⁵⁶ *Idem.*

Recordemos que dicha ley, afirma que a diferencia de la víctima en el proceso penal, en el que se limita al sujeto pasivo del delito, mientras que, una víctima de violación a derechos humanos es aquél sujeto lesionado de los derechos reconocidos en los tratados internacionales. La discusión sobre la reparación integral del daño partirá del concepto de víctima, que, en un principio se encontraba ligado a la materia penal, pero, que de acuerdo a la evolución de este paradigma, da cabida también a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Regresando al contexto objeto de este segundo capítulo de tesis, y desde la perspectiva de los derechos humanos, el sistema europeo ha definido a la víctima primeramente en términos del artículo 34 del referido Convenio Europeo de Derechos Humanos, la titularidad de un derecho contenido en éste implica la legitimación para acudir al Tribunal, en caso de que se alegue una vulneración del mismo, por parte de quien se considere víctima.

De manera interpretativa, respecto de la normatividad antes referida podemos colegir que cualquier persona, física o jurídica, que se considere “víctima” de la vulneración de uno de los derechos garantizados por el mismo precepto, puede presentar una demanda contra el Estado que atente contra las obligaciones contractuales, de ahí que, el concepto de víctima resulte independiente de la nacionalidad de la persona, puesto que, en interpretación armónica del convenio, el artículo primero sólo considera que la vulneración alegada sea producida dentro de la jurisdicción del Estado responsable, independiente de las reglas de derecho interno.¹⁵⁷

Esta disposición se ve respaldada por la normatividad reglamentaria; de acuerdo al protocolo 11¹⁵⁸, al concepto de víctima, además de los individuos que

¹⁵⁷ Morte Gómez, Carmen, *op. cit.*, p. 224.

¹⁵⁸ Protocolo número 11 al convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en: <https://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/1994-Protocolo11-ConvenioProteccionDerechosHumanosyLibertadesFundamentales.htm>

han sido perjudicados directamente por la violación de un derecho, también se legitima para demandar a las víctimas indirectas y potenciales.

Para dicho sistema, como víctima indirecta debemos de entender que es “toda persona que hubiera sufrido indirectamente un perjuicio como resultado de una violación o que tuviese un interés personal válido en asegurar el cese de tal violación”¹⁵⁹. Es decir, familiares, parientes, o aquellos con una relación afectiva análoga.

Dicha definición, quedo asentada en el criterio jurisprudencia, en interpretación del referido artículo 34 del convenio, fue acuñado en el caso *Klassy otros c. Alemania*, de 1978, de acuerdo al cual, el concepto comprende tanto víctimas directas, como víctimas indirectas *Kurt c. Turquía*, de 1998 y en algún supuesto, víctimas potenciales *Modinos contra Chipre*, de 1993; *Saadi contra Italia*, de 2008.¹⁶⁰

En concreto; la víctima directa es aquella que se ve afectada directamente por el acto u omisión que combate; se admite también la figura de la víctima potencial como, por ejemplo, en el caso de las medidas que restringen el acceso a la información sobre el aborto que puede afectar a las mujeres en edad de procrear, como ocurrió en el antecedente: *Open Door et Dublin Well Woman contra Irlanda*, sentencia de 29 de octubre de 1992¹⁶¹.

Ahora bien, por lo que, hace a la legitimación, el tribunal cuenta con algunas particularidades. Según contenido del artículo 34 del Convenio Europeo, puede presentar una demanda: “... cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el

¹⁵⁹ Cruz, Luis M., *op. cit.*, p. 100.

¹⁶⁰ López Guerra, Luis, *op. cit.*, p. 28.

¹⁶¹ Tojo, Liliana (comp.), *Sumarios de jurisprudencia, salud y derechos reproductivos*, Argentina, CEJIL, 2012, pp. 41-43.

Convenio o sus Protocolos,¹⁶²” como puede apreciarse, esta disposición consagra el derecho al recurso individual, piedra angular del sistema europeo. El derecho de los demandantes a acudir al tribunal es absoluto, lo cual implica que son libres de comunicar con organismo jurisdiccional.

Por ejemplo, a propósito de las víctimas potenciales, se tiene a consideración el siguiente análisis.

Si un recurrente se presenta ante el tribunal a señalar un agravio contra una ley por su mera existencia, será necesario que éste demuestre que la aplicación concreta al caso haya producido, produzca o puede producir un perjuicio directo y concreto. Deviene obligatorio para ello, citar para el caso de las leyes que consideran punibles las relaciones homosexuales entre adultos en Chipre, Irlanda y Reino Unido:

... ni el demandante, ni cualquier otra persona podrían ser perseguidos legalmente en virtud de los artículos 171 a 173 del Código Penal Chipriota porque, en la medida en que se refieren a relaciones homosexuales entre hombres adultos consintientes y en privado, son contrarios al artículo 15 de la Constitución y al artículo 8 del Convenio. Por tanto, la prohibición de tales relaciones ya no estaría en realidad en vigor. Además, desde 1981, el Fiscal General (...) no habría comenzado ni autorizado [persecución penal alguna] por tales actos...¹⁶³

Sin embargo, y para el caso particular, la violación a derechos humanos se encontraba latente puesto que las disposiciones legales aún existían, y el hecho de que el Fiscal General llevase o no a cabo o no persecución alguna con fundamento en las mismas, se encontraba bajo una facultad discrecional, dando incertidumbre a que personas de grupos vulnerables quedaren a merced de dichas facultades.

¹⁶² Morte Gómez, Carmen, *op. cit.*, p.222.

¹⁶³ López Guerra, Luis, *op. cit.*, p. 48.

Es por lo anterior, que el tribunal más adelante constató la prohibición transcrita, independientemente de su validez dentro del derecho interno – como se expresó, es contraria a la norma fundante interna – y no debe de escapar tal observación por el propio sistema jurídico interno, puesto que, aún y cuando había quedado demostrado que el Fiscal General no perseguiría las conductas indebidamente tipificadas como ilícitas, ello no es óbice para que en lo futuro se decantara por aplicar la ley. Finalmente, el tribunal estimó que la existencia de dicha disposición atenta contra la vida privada del recurrente, por lo que existe vulneración.

Por otra parte, cuando en el caso del derecho a la vida esa vulneración supone, en principio, la desaparición física del afectado, es posible que una demanda por vulneración del artículo 2 sea presentada por quien se considera víctima directa de la misma, aun cuando no se haya producido fallecimiento; tal sería el caso en aquellos supuestos en que la queja se refiere a conductas que, sin haber causado la muerte, sí han puesto en grave riesgo la vida del afectado. No obstante, y como regla general, la vulneración que se aduce consiste en la muerte de la víctima.¹⁶⁴

Contrastante a ello, se tiene que en ocasiones el caso puede ser archivado por alguno de los motivos del artículo 37 del convenio, es decir, que los efectos del acto u omisión de autoridad que vulneren derechos contemplados dentro del convenio hayan cesado por sucesos posteriores a la presentación de la demanda. Por ejemplo, en las sentencias de Gran Sala Chevanova contra Letonia y Sissoyeva y otros contra Letonia¹⁶⁵, porque las órdenes de expulsión dejaron de ser ejecutorias.

Tema relevante resulta también, la legitimación para comparecer en nombre y representación de otros; tema que gira alrededor de la cuestión de si existe o no una afectación directa a la persona que recurre o que se representa. Se hace

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 65-66.

¹⁶⁵ Morte Gómez, Carmen, *op. cit.*, p. 29.

énfasis en que para el tribunal europeo, la legitimación se refiere únicamente a quienes se consideren víctimas de una violación de sus derechos, excluyéndose la posibilidad de una *actio popularis*.¹⁶⁶

Como ocurre en el sistema interamericano, el tribunal admite como legitimados para presentar la demanda a los familiares o allegados próximos, que disponen así de una legitimación indirecta, en representación del fallecido, en donde cabe la posibilidad de que, junto a la violación del derecho a la vida de la víctima, se aprecien en contra de las víctimas indirectas del hecho victimizante la vulneración de otros derechos propios.

Cabe el supuesto de que estas víctimas indirectas hubieren sufrido malos tratos por conductas posteriores a las autoridades, pero, relacionadas con la violación previa al derecho a la vida en contra del agraviado o víctima directa, caso en que se exceptúa la condicionante del referido tribunal de que el recurrente deberá de ser quien sufrió directamente el agravio o las consecuencias por el ilícito internacional, sin que ello propicie la existencia de la *actio popularis*, extendida a sujetos sin calidad de víctima directa o indirecta.

Según artículo 34 del referido Tratado de Roma, para recurrir al tribunal, debe ser demostrando la calidad de afectado o víctima, agotando los recursos jurisdiccionales internos; presentándola a los seis meses posteriores a haber agotado el último recurso y mostrando que no se trata de un abuso del derecho o infundada. Se hace hincapié en que, tradicionalmente hablando, dentro de este sistema no se permiten las demandas de carácter colectivo o acciones populares, por cuanto éstas pudieran pretender demandar para actuar en representación de otras personas.

Pero, para que el tribunal pudiese admitir una acción de esta naturaleza, ha establecido mediante criterios jurisprudenciales, la existencia de ciertos requisitos, entre ellos, que los demandantes pretendan defender los derechos e intereses específicos de sus miembros, defender derechos específicos por su razón social o

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 30.

jurídica como asociación y, cuando la acción de la asociación no pudiera considerarse una acción pública¹⁶⁷. Esta solución interpretativa nos da la diferencia entre una acción popular y una acción pública.

Con respecto de la acción popular, el caso más representativo a la excepción de *locus standi*, lo representa el planteado bajo el rubro la organización *Center of Legal Resources on behalf of Valentin Campeanu*, que presentó acción en contra de Rumanía, actuando, como su nombre lo indica, en nombre del Sr. Campeanu, ya fallecido antes criado en un orfanato, enfermo de sida y con una severa discapacidad mental y otras enfermedades. El caso ha sido resuelto por Sentencia de 17 de julio de 2014 de la Gran Sala.¹⁶⁸ Precedente, que significaría la posibilidad de que una organización no gubernamental apareciese en representación de una persona que carece de quién le represente.

Este precedente que pudiese abrir la puerta para conformar una vía de acción popular, ya que el Tribunal admitió una demanda presentada por una organización no gubernamental, en nombre de la víctima, por la muerte en condiciones extremas del agraviado, en un centro sanitario público, sin familiares ni representantes legales, ello teniendo en cuenta que ninguna otra representación era posible, así como que la organización no gubernamental había sido parte en procedimientos sobre el caso ante los tribunales nacionales.¹⁶⁹

Teniendo en cuenta la cantidad de países miembro y el tamaño de la comunidad europea, la bastedad en legislaciones y el alcance que las figuras jurídicas tienen es tal, que el Tribunal hace la distinción de conceptos autónomos, para entender la diferencia de las definiciones de conceptos jurídicos respecto de

¹⁶⁷ Arango Geraldino, Fabio Andres, *op. cit.*, p. 31.

¹⁶⁸ Morte Gómez, Carmen, *op. cit.*, p. 225.

¹⁶⁹ Dialogo trasatlántico: selección de jurisprudencia del Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pp. 162-168, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4559/12.pdf>.

las dotadas por el tribunal, en contraste con las dotadas por la legislación, jurisprudencia y doctrina de los Estados firmantes.

Es por ello, que luego de exploradas diversas hipótesis y situaciones, que en cualquiera de los casos y bajo cualquier supuesto, el concepto de víctima en cuanto a los alcances del sistema europeo resulta autónomo de cualquier definición encontrada dentro de los cánones jurídicos internos del país del que se trate; el tribunal ha establecido un concepto tal, que es independiente del alcance de los sistemas conceptuales de la legislación, jurisprudencia, doctrina, y en general, fuentes legales del derecho interno de los Estados firmantes, en tanto que, como ya se dijo, la bastedad es tal, que algunos conceptos quedarían cortos para hablar del alcance proteccionista del tribunal.

El concepto de víctima converge también con la capacidad procesal que a su vez resulta independiente de lo preceptuado dentro del derecho interno del Estado del que se trate, puesto que para efectos del tribunal, la víctima tendrá capacidad para acudir a él, siendo indiferente su nacionalidad, su lugar de residencia, estado civil, situación o capacidad jurídica. Bajo el mismo supuesto, las organizaciones no gubernamentales constituidas según su legislación nacional, pueden recurrir ante el tribunal europeo, con sus particularidades.

Verbi gracia, encontramos en excepción a esta última hipótesis, como inadmisibile la demanda presentada por la Federación Cristiana de testigos de Jehová de Francia c. Francia, puesto que, por parte de la demandante no está demostrado que el actuar del Estado francés haya pretendido afectar directamente a la asociación, puesto que se dolían de un informe parlamentario que a su dicho les causaba perjuicio y mala publicidad, pero que, carece de efecto jurídico y no sirve de base a ninguna acción penal o administrativa, por lo que refiere en criterio, que no podrá pronunciarse *in abstracto* sobre dicho informe.¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Morte Gómez, Carmen, *op. cit.*, p. 30.

En otro caso de inadmisibilidad, en el caso Conka contra Bélgica,¹⁷¹ la llamada Liga de los Derechos Humanos fue excluida, por no poder ser ésta considerada ella misma como demandante por incompatibilidad de *ratione personae*, por no ser ésta víctima de las violaciones alegadas en concordancia con lo estipulado en el numeral 35 del Convenio, las demandas en las que el demandante no está directamente afectado por la vulneración alegada o no puede pretenderse víctima de la vulneración que invoca.

El derecho a la reparación en los procesos penales para la unión europea, se encuentra permeado como ya se desarrolló, por lo estipulado en estándares y directrices mínimas reguladas a nivel internacional. Para el caso de la protección a las víctimas del delito en España, por ser este Estado miembro de la unión europea, la protección y el derecho a la indemnización trasciende tanto dentro de su territorio, como en el territorio de aquellos Estados miembros de la unión europea., de acuerdo a la Directiva 2012/29/UE¹⁷².

Luego entonces, en sentido amplio por parte del infractor y, en defecto de éste, se persiga tanto por la vía penal como por la vía civil, según corresponda la cuantía, y, en caso de asuntos transfronterizos, utilizar los causes del Derecho de la Unión Europea.¹⁷³

En esa misma línea, se afirma que el hecho de ser Estados parte significa el compromiso de generar un sistema estatal de indemnización. En ese sentido, como ya se compiló en líneas arriba, la Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI, de 25 de octubre de 2010. DO L315, de 14.11.2012., constituye un estatuto europeo común de derechos y protección de

¹⁷¹ López Guerra, Luis, *op. cit.*, pp. 65-66.

¹⁷² Vidal Fernández, Begoña, *Reparación de las víctimas del delito en la Unión Europea: tutela por el Tribunal de Justicia de la Unión Europa del derecho a la indemnización*, Revista de Estudios Europeos, España, año 2015, n. 66, enero-junio de 2015., p. 1.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 21.

las víctimas de todo tipo de delitos, en el proceso penal y al margen de todo proceso penal.

Luego de que el Estado asumiera el monopolio del *ius puniendi*, que se enfocaba en el delito y en el delincuente, la regulación comunitaria dio pie a que en diversos países miembros se impulsó la recuperación de la víctima en el proceso penal, dando cabida a una tutela judicial efectiva. Así, con la adhesión mediante estatuto, la normatividad interna recoge expresamente la situación de las víctimas de delitos cometidos en otros Estados Miembros de la Unión Europea.

Estas directivas tienden a un respeto integral de las víctimas del delito, respecto de su intimidad, dignidad y demás derechos, recogiendo la reparación e indemnización como los derechos más importantes de tutela, en sentido amplio, tanto de parte del infractor como, y en defecto de éste, por el Estado.

Qué pasa ahora cuando el ilícito cometido en agravio de la persona transgrede derechos contemplados por los organismos supranacionales, peor aún, cuando estos ilícitos tienen su origen en el actuar o en la omisión de una autoridad perteneciente al sistema europeo. Saliendo ahora de la sección del derecho penal, pero tomando de su estantería algunos ejemplares base, definiremos a la reparación en la sección que ocupa el derecho internacional de los derechos humanos.

Primeramente, desde la apreciación doctrinal, tenemos que: “La reparación no es un fenómeno exclusivamente económico o material, sino que necesita de todo un conjunto de medidas que tienden a modificar el imaginario político y social en el que se tienen que insertar las víctimas.¹⁷⁴”.

Más allá. Víctima, para el derecho penal, tradicionalmente hablando, es la parte pasiva del delito; para hablar desde el enfoque de la responsabilidad penal, abordamos en su oportunidad el tema de la víctima, desde el enfoque de derechos humanos y, cuando surge como consecuencia de un hecho ilícito

¹⁷⁴ Gómez Isa, Felipe, *op. cit.*, p. 42.

internacionalmente reprochable. Así, veremos que para el sistema europeo de protección de derechos humanos, la reparación deviene de una obligación contractual, mientras que, para el derecho penal, deviene como consecuencia de la comisión del delito, enfoque y paradigma que no pudiese concebir sin la evolución internacional de los derechos de la víctima.

De ahí la importancia del presente trabajo comparativo, tenemos pues que como todo sistema internacional de protección de derechos humanos, entre las necesidades de las víctimas, la Comisión Europea identificó la de obtener indemnización y reparación; tratándose de una vulneración que continúa, reparar significa poner fin a dicha situación.

Según Vidal, en sentido amplio puede abarcar 3 formas: *restitutio in integrum*, compensación y satisfacción. La primera supone la reparación plena o íntegra de la situación anterior; la segunda tiene un contenido económico de los daños causados; y, la tercera incluye otros aspectos como la sanción del infractor, medidas preventivas, disculpas oficiales y reconocimientos expresos a la víctima, la declaración de la ilegalidad del comportamiento¹⁷⁵

Asimismo, un Estado por ser parte integrante de la unión europea adquiere obligaciones ante el incumplimiento de hechos internacionalmente ilícitos, ya sea por acción u omisión, lo que lleva a la reparación pertinente, en congruencia con un principio de derecho internacional que dicta dicha consecuencia ante el incumplimiento en la aplicación de una convención. Para ello, la reparación debe restablecer todas las consecuencias del acto ilegal aquella situación que no hubiese existido si el acto no hubiera sido cometido.

Así las cosas, tenemos que “Los redactores del Convenio Europeo mostraron desde el principio un claro interés por la concesión de reparaciones adecuadas a

¹⁷⁵ Vidal Fernández, Begoña, *op. cit.*, p. 5.

las víctimas de las violaciones de derechos humanos.”¹⁷⁶. Pasamos a analizar el contenido del convenio que enmarca al sistema.

El artículo 41 para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales nos habla sobre la reparación a violaciones a derechos humanos. Bajo los criterios de este precepto, para que se produzca una violación por parte de un Estado parte de las obligaciones respecto al Convenio; en segundo lugar, la existencia de un daño material o moral; en tercer lugar, que se pueda probar una conexión causal entre la violación del Convenio y dicho daño; en cuarto lugar, que el demandante solicite la indemnización; y, por último, la ausencia de posibilidad de una completa reparación (*restitutio in integrum*).

Es de explorado derecho que, no basta para la efectividad de una norma su mera existencia, por más proteccionista y amplia que sea en sus alcances; junto con las normas de derecho sustantivo, los órganos judiciales son vehículo para la efectividad de los derechos humanos, necesarios para que exista una garantía eficaz que los haga una realidad material; ello se trae a colación toda vez que, como ya se dijo, un principio general del derecho internacional consistente en que quien causa un daño está obligado a repararlo, incluye al Estado.

Por tanto, independientemente de lo contenido en el fallo, “El cumplimiento de las sentencias emitidas por el Tribunal Europeo conlleva consigo la obligación de poner fin a la violación, la de reparar, restaurar la situación al momento anterior de la violación y, la de evitar violaciones similares.”¹⁷⁷.

Sin embargo, se ha afirmado que “la única medida que puede ordenar el Tribunal Europeo a un Estado demandado es, de acuerdo con el art. 41 una satisfacción equitativa.”¹⁷⁸; pero, Si el Derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación –

¹⁷⁶ Cruz, Luis M., *op. cit.*, p. 93.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 22.

¹⁷⁸ *Idem*.

luego entonces se habla de una satisfacción.¹⁷⁹ Son estas medidas, las más comunes por parte del sistema europeo.

De acuerdo a un trabajo editado en 2010, las “demandas solicitando indemnizaciones simbólicas han sido rechazadas en la mayoría de los casos;”¹⁸⁰ pero como se sabe, existe ya la emisión de protocolos y reformas varias al sistema europeo que han permitido dar mayor y mejor tratamiento al tema indemnizatorio, incluso, para ese entonces, ya existían resoluciones del organismo supranacional determinando indemnizaciones que a su vez concede un interés de mora, siendo dado el primer caso en agosto de 1991.¹⁸¹

Las indemnizaciones por daños y perjuicios (*damages*) incluyen: la pérdida de ganancias (pasadas y futuras); la pérdida de medios para ganarse la vida; la pérdida de plan de pensiones y/o beneficios de la seguridad social; multas y tasas impuestas; daños y perjuicios pagados; gastos médicos realizados; costas y honorarios en los tribunales nacionales; y, pérdida del valor de la tierra.

Las indemnizaciones por daños morales (*moral damages*) incluyen: el dolor y sufrimiento; la angustia y aflicción; el trauma; la incerteza y ansiedad; la vergüenza; la frustración; la incomodidad; los sentimientos de soledad e impotencia; la pérdida de oportunidades; la pérdida de reputación; y, la pérdida de relación social.¹⁸²

De acuerdo al principio de subsidiariedad del sistema europeo, que se explorará en el apartado relativo al cumplimiento de sentencias, la naturaleza de éstas es de carácter declarativo y, tradicionalmente hablando, se centran en reparaciones de naturaleza pecuniaria. Sin embargo, “En los últimos años, el Tribunal Europeo ha mostrado una disposición de ir más allá del mero juicio declarativo y concesión de una indemnización, enfatizando en algunas sentencias

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 95.

¹⁸⁰ *Idibem*, p. 102.

¹⁸¹ *Idem*.

¹⁸²Cruz, Luis M., *op. cit.*, pp. 102-103.

cómo la restitución y la no repetición de la violación debían ser consideradas las mejores reparaciones cuando era posible llevarlas a cabo.”¹⁸³.

Asimismo, si tenemos en cuenta que la reparación integral implica desde luego el ejercicio del derecho a la verdad, la justicia y la reparación,¹⁸⁴ debemos concluir que ésta no tiene una dimensión meramente económica, sino que se tiene que abordar como un intento omnicomprendivo de reparar el daño causado a las víctimas y de buscar un nuevo equilibrio político y social, proceso en el que las diferentes medidas de reparación pueden jugar papeles distintos pero complementarios. Discrepando, a esta integralidad del proceso de reparaciones se ha referido reiteradamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁸⁵

A este rubro, a diferencia de lo planteado por el sistema europeo en materia penal, “... el proceso de reparaciones no se tiene que enfocar exclusivamente en las víctimas individuales, sino que también se tiene que dirigir al conjunto de la sociedad, que también necesita de un proceso de reparación social.”¹⁸⁶.

Teniendo en cuenta los factores señalados, el tribunal poco a poco ha impuesto al Estado infractor, a la par de la eventual satisfacción equitativa por daños materiales o morales, medidas tendientes a una *restitutio in integrum* de los derechos violados, especialmente en aquellos casos en que se aprecia una vulneración de derechos de tipo procesal, reconocidos en el artículo 6.1 del Convenio; así, en estos casos, y con creciente frecuencia, ha indicado en la parte expositiva de la sentencia, que estima que una reapertura del procedimiento — sobre todo en supuestos de procedimientos penales — sería la forma más adecuada de reparación, como aconteció en el caso Salduz contra Turquía, de

¹⁸³ *Ibidem*, p. 104.

¹⁸⁴ Gómez Isa, Felipe, op. cit., p. 46.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 47.

¹⁸⁶ Gómez Isa, Felipe, *Ibidem*, p. 42.

2008. Se emitieron así, tanto medidas individuales como generales que vayan más allá del caso de que se trate.¹⁸⁷

Aún y cuando el tribunal europeo ha sido precursor en el tipo de medidas económicas, y en mecanismo eficaz protector de los derechos fundamentales consagrados, más que aplicar medidas específicas para calcular la concesión de una indemnización, el Tribunal aplica principios generales al evaluar la satisfacción equitativa. De hecho, en muchos casos es extremadamente difícil, si no imposible, discernir cómo el Tribunal ha llegado a la suma concedida.¹⁸⁸

Esta omisión en especificar las razones de la cantidad que otorga a concepto de indemnización por daños morales, especificando sólo consideraciones de equidad, ha generado en algunos supuestos que las cantidades varíen considerablemente incluso en hechos similares; es de poner en relieve que dicha omisión causa desconfianza e incertidumbre en la impartición de justicia¹⁸⁹.

Tenemos así, que se utiliza la indemnización aun y cuando no es capaz de restaurar o reemplazar los derechos violentados. Por un lado, se asegura que esta clase de medida sirve para afirmar un respeto público a la víctima y un reconocimiento público de la falta cometida; por otro lado, contribuye a la mercantilización¹⁹⁰ de la justicia en derechos humanos. No nos frenamos al afirmar que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sí se da razón de los montos que otorga por indemnización y como más adelante se verá, tiene un abanico más amplio de resoluciones.

Así, tenemos que en alcance a lo preceptuado por el referido artículo 46 del convenio, el cumplimiento de las sentencias no contiene carácter ejecutivo, siendo meramente declarativo y además se limita a conceder una satisfacción equitativa a

¹⁸⁷ López Guerra, Luis, *op. cit.*, p. 37

¹⁸⁸ Cruz, Luis M., *op. cit.*, p. 102.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 114.

¹⁹⁰ Arango Geraldino, Fabio Andres, *op. cit.*, p. 32.

cargo del Estado.¹⁹¹. En ese sentido, se apunta a que las sentencias no dictan modificaciones o injerencia alguna en la legislación interna de los Estados miembro, a diferencia de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que de manera explícita en cuya convención prevé que estas resoluciones incidirán de manera directa en la legislación interna.

En el sistema europeo es necesario que la propia legislación interna de los Estados parte así lo prevenga. Así, las decisiones de la instancia supra nacional europea – salvo sus excepciones – son meramente declarativas, dado que el tribunal europeo no funciona como cuarta o última instancia, ni invalida, decisiones ni juicios internos.

Sin embargo, en el avance progresivo de su ejercicio, se aprecia en las resoluciones del tribunal europeo que las sentencias emitidas pueden dar lugar a la disposición de medidas individuales y generales. Las primeras suelen consistir principalmente en compensaciones económicas a las víctimas, mientras que, las medidas generales, entrañan una serie de obligaciones más complejas. Estas medidas son dispuestas por el comité, en revisión de sentencias.

Respecto a las individuales, además de indemnizaciones, se ha visto la necesidad de emitir medidas individuales a nivel interno; medidas que pudieran consistir en la reapertura de procedimientos judiciales internos impugnados, el indulto cuando la apertura no es posible, la libertad condicional o incondicional, la cancelación del historial delictivo personal, la concesión de un permiso de residencia, entre otras. *restitutio in integrum*¹⁹².

Respecto de las medidas generales, generalmente estas se dan cuando la existencia, ausencia o deficiencia de una normatividad o de una jurisprudencia puede derivar en la violación del Convenio. En esos casos, el Comité ha solicitado

¹⁹¹ *Ibidem*, pp. 21-22.

¹⁹² Cruz, Luis M., *op. cit.*, pp. 110-111.

a los Estados demandados la enmienda, creación e incluso el cambio de la jurisprudencia de los tribunales internos¹⁹³.

Tal es el caso de la sentencia emitida en el litigio Kurić y Otros contra Eslovenia,¹⁹⁴ en el que se encontró que la transgresión a derechos humanos era origina por el mal funcionamiento de la legislación y un ejercicio irregular de la autoridad con respecto de sus atribuciones, dando pauta a reparar más allá de la simple compensación.

El papel que juega el comité; con la entrada en vigor del protocolo 11, tiene únicamente la misión de velar por la ejecución de las sentencias definitivas del tribunal. Una vez que el tribunal transmite la sentencia definitiva al comité, éste invita al Estado demandado a informarle de los pasos dados para pagar la cantidad concedida por el tribunal en relación con la satisfacción equitativa, incluido, si es el caso, el interés de mora¹⁹⁵. Cuando el tribunal aprecie que sus sentencias o indemnizaciones no han sido cumplidas por los Estados demandados, remite la vigilancia del cumplimiento a dicho comité.

En concordancia con el principio de subsidiariedad arriba señalado, el tribunal contempla además que la ejecución se delegue al cumplimiento voluntario de los Estados, pero en caso de que existan sentencias no cumplidas, se inicie el procedimiento de ejecución forzosa de la sentencia a cargo del comité, quien de manera eficaz, aplica los mecanismos de carácter político a su alcance.

Pero, además de ser una instancia declarativa, el artículo 41 del Convenio Europeo de Derechos Humanos otorga al tribunal la atribución de una satisfacción equitativa, mismas que deben de cumplir con las condiciones, primeramente, de

¹⁹³ *Ibidem*, p. 112.

¹⁹⁴ Asunto Kurić y otros C. Eslovenia, (Demanda no. 26828/06), sentencia, Estrasburgo, 26 Junio 2012, en: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22display%22:\[%220%22\],%22languageisocode%22:\[%22SPA%22\],%22appno%22:\[%2226828/06%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-139044%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22display%22:[%220%22],%22languageisocode%22:[%22SPA%22],%22appno%22:[%2226828/06%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-139044%22]})

¹⁹⁵ Cruz, Luis M., *op. cit.*, p. 110.

que se produzca una violación por parte de un Estado con respecto al Convenio, un daño material o moral, la demanda y solicitud del afectado de una indemnización, y por último, la imposibilidad de una restitución completa.

Siendo el caso, que se delega a los Estados parte el cumplimiento de dicha indemnización, se ha observado que el derecho interno a veces no permite la plena restitución.¹⁹⁶ Se añade por ejemplo, que en el caso *Papamichalopoulos C. Grecia*¹⁹⁷, se resolvió que la reparación no deberá limitarse solo a la indemnización económica sino que, debe buscar la plena restitución del derecho afectado.

Otro aspecto relevante, es el llamado margen de apreciación con el que cuenta el tribunal europeo. Ante la subsidiariedad del sistema, la jurisprudencia ha establecido que las partes cuentan con cierto margen de apreciación.¹⁹⁸ A grandes rasgos, este margen establece que aun y cuando los Estados parte son libres de escoger las medidas con las cuales fueren a dar cumplimiento con a las obligaciones contraídas mediante el convenio, éstas deben de ser compatibles con lo dispuesto en la sentencia correspondiente.

Es concluso que, en cuanto al sistema europeo, de acuerdo a su composición y normatividad actual, recurrir al organismo jurisdiccional del mismo es accesible para cualquier persona independientemente de su nacionalidad y sin mayores obstáculos que los establecidos mediante su normatividad adjetiva.

No obstante su accesibilidad, al no contar con una comisión que funcione como filtro de demandas, cuestión que sí ocurre en el sistema interamericano, el tribunal europeo no ha logrado una protección amplia en cuanto a los derechos colectivos, como sí lo ha hecho la Corte Interamericana.

El tribunal europeo ha sido muy incisivo en emitir sentencias reparatorias con compensaciones económicas e indemnizaciones pero ha sido opaco en dar razón

¹⁹⁶ Arango Geraldino, Fabio Andres, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹⁷ Cruz, Luis M., *op. cit.*, p. 105.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 107.

de los montos establecidos en ellas, lo que da incertidumbre respecto a la legitimidad de sus fallos.

La creación de sentencias piloto por parte del tribunal europeo si bien logró desahogar la carga de trabajo, la falta de un análisis profundo a las particularidades de cada caso ha resultado en la precariedad de la calidad de las mismas.

2.2. La reparación integral del daño en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Corresponde ahora, el turno de revisar la reparación del daño para víctimas de violaciones a derechos humanos según el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los instrumentos que le dan vida a la misma y aquella normatividad internacional originada en dicho sistema relativa al tema pero, atendiendo para ello una comparación con su símil europeo.

Según Herrera Gómez¹⁹⁹, la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre adoptada el 2 de mayo de 1948 en la Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia, aún y cuando no señala el derecho a la indemnización, establece conceptos relacionados con bienes morales como la dignidad, la libertad, el derecho a la protección de la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar.

También dentro del Sistema Interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, adoptada el 22 de noviembre de 1969, establece que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; asimismo, cuando hubo violación de un derecho o libertad protegidos en dicho instrumento, remite a la Corte disponer que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados; de igual manera y de ser procedente, ordenará que se reparen las consecuencias de la

¹⁹⁹ Herrera Gómez, Jesús Javier, *op. cit.*, pp. 102-103.

medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada²⁰⁰.

La Convención Americana de Derechos Humanos, prevé que ante la violación de un derecho o libertad contemplados en la misma, la Corte deberá ordenar la reparación de las consecuencias de la misma, así como el pago de una indemnización justa a la parte lesionada²⁰¹.

No escapa de la vista, que como se estableció en el acápite próximo anterior, el derecho internacional de los derechos humanos tiene por fin proporcionar los medios de protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente frente al Estado, por lo que todo Estado es internacionalmente responsable por cualquier acto u omisión en violación a derechos internacionalmente consagrados.

Es con base a estas obligaciones internacionales, que tomamos lo preceptuado en las fuentes primigenias de derecho internacional en derechos humanos, su alcance en interpretación – opiniones consultivas de la comisión y/o jurisprudencia sentada en las sentencias de la corte – que podemos situarnos primero que nada, qué es una víctima y, en segundo lugar, qué comprende la reparación de las víctimas.

Como aconteció en el sistema europeo, a fin de abordar la problemática de definir quién es víctima, primero echaremos mano del derecho penal interno de uno de los Estados parte del sistema analizado. Para no caer en obvio de repeticiones, tomaremos como ejemplo, lo mandado por el Estado parte de Ecuador, con respecto de su normatividad penal en relación a la víctima y a la reparación.

Luego entonces, de acuerdo a la normatividad interna de este país, tenemos que para efectos del proceso penal, víctima puede ser una persona, la naturaleza o el Estado²⁰²; así, aún y cuando el procesado no sea enjuiciado ni condenado, se le

²⁰⁰ *Idem*.

²⁰¹ Gómez Isa, Felipe, *op. cit.*, p. 17.

²⁰² Benavides Benalcázar, Merck Milko, “La reparación integral de la víctima en el proceso penal”, *Universidad y Sociedad*, Ecuador, vol. 11, núm. 5, octubre – diciembre de 2019, p. 417.

debe de considerar como tal, por lo que el Estado deberá protegerlo y garantizar su reparación integral.

Según normatividad vigente, en Ecuador²⁰³, la víctima es parte procesal desde la presentación de la noticia del delito y la Fiscalía la representa tanto en la etapa pre procesal como en la impugnación, amén de que el agraviado presente una acusación particular lo que lo convertiría en sujeto activo del proceso penal pero, en ambos casos, el juzgador deberá ordenar la reparación integral de la víctima; disposición que se encuentra elevada a nivel constitucional – específicamente en el artículo 78 Constitucional – como garantía a favor de las víctimas de delitos.

Así, en su constitución en los llamados derechos de protección, contempla la exigencia al juzgador de señalar en toda sentencia condenatoria los mecanismos de reparación integral, lo que conlleva el derecho a la verdad de los hechos, la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. En concordancia con ello, el Código Orgánico Integral Penal,²⁰⁴ determina los mecanismos antes señalados incluyendo las medidas de satisfacción o simbólicas.

Ya en la práctica, Benavides²⁰⁵ tiene a bien especificar que la Corte Nacional ha confundido los conceptos de daños y perjuicios y de daño emergente, y que, en cuanto a la revisión de los montos señalados por el Tribunal Penal Provincial, no tiene instancia para revisión puesto que el recurso de casación no tiene la naturaleza tal para hacer examen de tales aspectos. Problemas que, al hacer comparativo con los planteados en el primer capítulo de la presente tesis, como podemos ver, son similares a los nuestros.

Al igual que en el sistema europeo, en el sistema interamericano a la hora de identificar a las víctimas es necesario distinguir entre víctimas directas e indirectas

²⁰³ *Ibidem*, p. 419.

²⁰⁴ *Idem*.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 420.

(aquéllas que no han sufrido directamente las violaciones pero están vinculadas a las víctimas directas) y víctimas individuales y colectivas. Estas últimas se producen cuando es un determinado grupo o colectivo unido por determinados lazos como la lengua, la raza o la religión quien sufre la violación.²⁰⁶.

Definimos en el primer capítulo de la presente investigación, de manera breve que para el sistema interamericano, víctima es aquella cuyo derecho individual ha sido denegado o dañado por el acto ilegal internacional o que ha sido de otra manera particularmente afectado por dicho acto, y que la titularidad de los derechos humanos reside en cada individuo. Decíamos también, que para el sistema regional del que México es parte, existen también, víctimas directas, víctimas indirectas, víctimas potenciales y víctimas colectivas.

Bien, tratándose de violaciones con un patrón sistemático, masivo o colectivo la Corte ha permitido proteger a una pluralidad de personas que no habían sido previamente nominadas, siempre y cuando sean identificables²⁰⁷ en donde cabe incluso, la posibilidad de que pudieren existir beneficiarios de las reparaciones, que pudieran identificarse con posterioridad a la emisión de la sentencia.²⁰⁸

Otra diferencia que podemos apreciar dentro del sistema interamericano con respecto de su homólogo europeo, es la calidad de víctima colectiva; mientras que el segundo hace uso de sentencias piloto para identificar casos similares y/o sistemáticos, el primero puede considerar víctima a una comunidad en general y a sus miembros.²⁰⁹ Ello es posible desde luego, teniendo en cuenta que las reparaciones deberán realizarse a partir de la integralidad de la personalidad de las víctimas.

²⁰⁶ Gómez Isa, Felipe, *op. cit.*, p.44.

²⁰⁷ Arango Geraldino, Fabio Andrés, *op. cit.*, p. 42.

²⁰⁸ Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, párrafo 62 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_116_esp.pdf

²⁰⁹ Arango Geraldino, Fabio Andrés, *op. cit.*, p. 43.

Dado que, el volumen de demandas recibidas por parte del sistema interamericano, teniendo en cuenta además, que su órgano jurisdiccional cuenta con una especie de filtro que revisa las peticiones y permite su resolución sin llegar a la instancia litigiosa, podemos decir en ventaja de la Organización de los Estados Americanos con respecto de su par europeo, que no existe la misma bastedad de asuntos por resolver, por lo que, la individualización tanto en opiniones consultivas, como en sentencias ha permitidos revisar de manera más cuidadosa y sensible las particularidades de cada caso.

Dado que la postura de enfocar el estudio de las reparaciones bajo la óptica de la víctima es la vía seguida por la corte interamericana, es amplió el espectro de protección que brinda la interpretación judicial de la convención americana y sus instrumentos subsecuentes, tal es el caso, la protección a la vida *lato sensu* y el derecho a una identidad cultura, protegida ahora por este organismo regional internacional.

Con respecto del artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se encuentra posibilitada para disponer que se garantice al lesionado el goce de sus derechos o libertades afectadas, la reparación de las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización. Así que, el organismo jurisdiccional supranacional en el sistema interamericano podrá señalar medidas de reparación adicionales a la satisfacción equitativa.

No se escapa de nuestra atención que las víctimas recurrentes a la Corte Interamericana representan casos únicos, con una pluralidad cultural mayor que la que se presenta ante el tribunal europeo y que incluso, forma parte de procesos históricos en los que convergen aspectos antropológicos, étnicos y sociológicos que hacen que las sentencias y opiniones consultivas del sistema interamericano cuenten con una mayor amplitud en cuanto al abanico de derechos humanos preservados. Dada la diversidad de contextos de las víctimas, tenemos que en consecuencia, las reparaciones deben ser también, diversas.

En atención a lo anterior, la reparación puede verse desde dos aspectos: como derecho fundamental exigible e irrenunciable de las víctimas, como obligación del Estado en el cumplimiento de sus compromisos internacionales.²¹⁰

Si bien, las fuentes de reparación como se mencionó líneas arriba, tanto en el sistema universal como en el sistema europeo, devienen de un hecho internacionalmente ilícito, toda vez que su comisión trae consigo el deber del Estado de reparar y hacer cesar sus consecuencias, ocurre bajo el sistema interamericano la misma situación. En concordancia, con ello, la sentencia del caso Trujillo Oroza contra Bolivia²¹¹, en su párrafo 60 resuelto por la Corte Interamericana así lo dispone.

En ese mismo sentido, la corte ha sido enfática en señalar que las reparaciones no se agotan con la indemnización por daños materiales e inmateriales, empero, deben de tenerse otras formas de reparación que no tienen un alcance pecuniario, como las medidas de satisfacción, como medidas de alcance y repercusión pública. Entre estas medidas se encuentran, por ejemplo, la disculpa pública, la realización de actos públicos de reconocimiento de responsabilidad internacional en desagravio a las víctimas, y actos que preserven la memoria de aquellas víctimas fatales, así como la traducción de sentencias a lenguajes originarios de comunidades indígenas y/o aborígenes; programas de vivienda, salud, educación, producción e infraestructura, etc.

Por ser tema ampliamente explorado en el primer capítulo de la presente investigación, nos permitimos hacer una interpretación armónica de lo preceptuado en el referido Pacto de San José.

Salta a la vista, de la lectura del instrumento antes referido, que la naturaleza de las resoluciones emitidas por la corte interamericana tendrán una naturaleza complementaria, a diferencia de su par europeo, que funge bajo un principio de

²¹⁰ Verdín Pérez, Jaime Arturo, *op. cit.*

²¹¹ Cfr. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia Sentencia de 27 de febrero de 2002, en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_92_esp.pdf

subsidiariedad. Asimismo, dentro de este sistema regional, tanto lo dispuesto por la convención americana como lo resuelto por parte de su organismo jurisdiccional, deberá ser acatado por el país que resulte responsable de la inobservancia de las obligaciones pactadas, independientemente de las limitaciones que pueda encontrar en su normatividad interna del Estado miembro al que se le finque responsabilidad internacional.

Más aún, ha quedado asentado mediante precedente, que los países miembro no podrán invocar normatividad interna²¹² para mermar o incumplir con las obligaciones internacionales contraídas de manera contractual para con la Organización de los Estados Americanos.

Es de mencionarse que en la evolución interpretativa del mismo, no fue sino hasta 1993, que la Corte se limitaba esencialmente a ordenar medidas de compensación económica, algo que comenzó a cambiar de la mano de la sentencia recaída en el Caso Aloeboetoe y otros contra Suriname. En esta vanguardista sentencia, la corte amplió el alcance del concepto de indemnización, llegando a entender por tal “que se ofrezca a los niños una escuela donde puedan recibir una enseñanza adecuada y una asistencia médica básica.”²¹³

En consecuencia, la Corte consideró que el Estado de Surinam estaba obligado a “reabrir la escuela de Gujaba y a dotarla de personal docente y administrativo para que funcione permanentemente... Igualmente, se ordenará que el dispensario allí existente sea puesto en condiciones operativas...”²¹⁴

Notablemente, a partir de esta sentencia la Corte Interamericana comenzó a ampliar notablemente el abanico de medidas de reparación, con importantes

²¹² Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam, Sentencia de 10 de septiembre de 1993, Párrafo 44, en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_15_esp.pdf

²¹³ Cfr. Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam Sentencia de 10 de septiembre de 1993 (Reparaciones y Costas), en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_15_esp.pdf

²¹⁴ Cfr. Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam Sentencia de 10 de septiembre de 1993 (Reparaciones y Costas), en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_15_esp.pdf

decisiones en lo relativo a la conservación de la memoria de las víctimas. En el Caso “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, se le ordenó al Estado “designar un centro educativo con un nombre alusivo con los jóvenes víctimas de este caso, y colocar en dicho centro una placa²¹⁵ con los nombres de los cinco niños trágicamente secuestrados, torturados y asesinados. En opinión de la Corte, ello contribuirá “a despertar la conciencia para evitar la repetición de hechos lesivos como los ocurridos... y conservar viva la memoria de las víctimas.”²¹⁶

La reparación integral del daño, incluye la indemnización, la reparación del daño ocasionado consistente en la plena restitución, la reparación de las consecuencias que la infracción produjo, así como el pago de una indemnización, por lo que hace a los daños patrimoniales, extrapatrimoniales y daño moral.

La Corte Interamericana, además del concepto de daño, en su concepción tradicional, tiene definido mediante opiniones consultivas y sentencias, el paradigma de daño al proyecto de vida, que no se corresponde solo con la afectación patrimonial o pérdida de ingresos y realización necesaria de gastos como consecuencia de los hechos delictivos, ni tampoco con la pérdida de ingresos futuros (o lucro cesante) sino que se asocia a un proyecto de realización personal y al libre ejercicio de los derechos inherentes al ser humano. No se refiere al padecimiento físico o psicológico (daño moral) sino a la realización integral de la persona afectada²¹⁷.

Además, como se mencionaba, las reparaciones deben de tener un impacto tal, que trascienda a la víctima de la violación al derecho humano que corresponda, a diferencia de su par europeo, mediante jurisprudencia la Corte Interamericana ha reconocido en varios casos el carácter colectivo de las reparaciones como complemento necesario de las reparaciones individuales, “sobre todo cuando han

²¹⁵ Gómez Isa, Felipe, *op. cit.*, pp. 53-54.

²¹⁶ *Idem.*

²¹⁷ Vidal Fernández, Begoña, *op. cit.*, pp. 4-5.

sido comunidades indígenas las afectadas por las violaciones de los derechos humanos.”.²¹⁸

La corte interamericana ha sido flecha que traza la trayectoria de las resoluciones de carácter colectiva, por ejemplo, en la sentencia emitida en el caso Masacre Plan de Sánchez contra Guatemala, sirve de ilustración la siguiente transcripción: “dado que las víctimas... son parte del pueblo maya, este Tribunal considera que la reparación individual tiene como un componente importante las reparaciones que esta Corte otorga más adelante a los miembros de las comunidades en su conjunto.”.²¹⁹ Se puede apreciar de acuerdo a lo resuelto por el tribunal supranacional, que dadas las características de la víctima en el caso que se planteó, las reparaciones deben de alcanzar de manera colectiva a todos los miembros de la comunidad en su conjunto.

En contraste con el principio subsidiario y la tendencia del tribunal europeo de proporcionar indemnizaciones y/o monetizar sus sentencias, la Corte Interamericana ha buscado ir más allá de tales criterios. En ilustración a tal sensibilidad, nos permitimos citar el voto razonado del anterior presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el caso de los Niños de la Calle en Guatemala:

... las reparaciones en lugar de verdaderamente reparar, más bien alivian el sufrimiento humano... El mal cometido... no desaparece: es tan solo combatido, y mitigado. Las reparaciones otorgadas tornan la vida de los familiares sobrevivientes quizás soportable, por el hecho de que, en el caso concreto, el silencio y la indiferencia y el olvido no han logrado sobreponerse a las atrocidades, y de que el mal perpetrado no ha prevalecido sobre la perenne búsqueda de la justicia.²²⁰

²¹⁸ Gómez Isa, Felipe, *op. cit.*, p. 44.

²¹⁹ Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala (Reparaciones) Sentencia de 19 de noviembre de 2004, en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_116_esp.pdf.

²²⁰ Gómez Isa, Felipe, *op. cit.*, p. 42.

Con ello debe concluirse que, existen violaciones a derechos humanos de tal gravedad que, es imposible su reparación o compensación. Sin embargo, existen medidas diversas encaminadas a reparar el tejido y constructo social y en la inclusión de aspectos relacionados con la memoria en las medidas de reparación que ordena a favor de las víctimas de las violaciones de los derechos humanos.²²¹

Dicha reparación, bien puede consistir en la realización de actos públicos de perdón y de desagravio a las víctimas por parte del Estado responsable es otra de las medidas que la Corte suele determinar como forma de reparación en casos de violaciones graves de los derechos humanos.²²²

De acuerdo a la interpretación armónica de los preceptos del sistema interamericano, encontramos las llamadas garantías de no repetición. Esta medida tiene como objetivo prevenir otra violación a otras personas, evitar que se produzcan hechos similares, garantizando los derechos fundamentales reconocidos en la convención americana. Reformas normativas, implementación de políticas públicas.

Es común que para el caso de violaciones sistemáticas a derechos humanos, en el sistema interamericano se ha puesto en relieve la importancia de este tipo de medidas. Por ejemplo, en el caso Pacheco Teruel Vs. Honduras,²²³ se establece como medida de reparación acordar medidas legislativas, administrativas y de cualquier índole prevenir situaciones críticas como las delatadas en dicho procedimiento, así como diseñar y aplicar una política penitenciaria de prevención.

Bien se pudiera decir, que éstas guardan similitud con las medidas de reparación generales emitidas por el tribunal europeo pero, teniendo en cuenta la subsidiariedad de este contra el principio de complementariedad del sistema interamericano, es notable los alcances de nuestro sistema con respecto de las disposiciones que en ese sentido.

²²¹ *Ibidem*, p. 53.

²²² *Ibidem*, p. 54.

²²³ Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras sentencia de 27 de abril de 2012, Corte Interamericana de Derechos Humanos, en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_241_esp.pdf

Por su parte, las medidas de restitución (*restitutio integro*) tienen como objeto devolver las cosas al estado en que se encontraban antes de la comisión de la violación mientras que, las de rehabilitación tienen por objeto la reparación de las afectaciones síquicas o morales que pueden ser motivo de tratamiento o asistencia médica y psicológica a cargo de la autoridad, lo cual debe realizarse de manera gratuita e inmediata.

Dado también el contexto latinoamericano, en el marco histórico de haber vivido en conjunto dictaduras, masacres, terrorismo, fenómenos endémicos como la corrupción y la complicidad de las autoridades con el crimen organizado, la obligación de investigación ha sido también parte de las reparaciones emitidas por la corte, que ha sido enfática en que la impunidad está constituida por una serie de omisiones en la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, y que ésta es la fuente de la repetición crónica de violaciones a derechos humanos.

Aún con sus deficiencias, el representante del Consejo de Europa concluyó que la Corte interamericana tiene facultades más amplias para dictaminar reparaciones que las contempladas por el convenio europeo a favor del tribunal de Estrasburgo.²²⁴ No obstante los frenos en cuestiones adjetivas pudiesen traducirse en limitaciones de carácter procesal para el sistema interamericano; en cuestiones sustantivas, encontramos que el organismo jurisdiccional se encuentra más avanzado que su homólogo europeo.

Para la ejecución de las sentencias de la corte interamericana, se establece la obligación de los Estados parte a cumplir con sus decisiones, delegando a los procedimientos internos vigentes la ejecución de sentencias que dispongan una

²²⁴ Arango Geraldino, Fabio Andres, *op. cit.*, p. 41.

indemnización compensatoria, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 68 de la convención.²²⁵

Como ya establecimos, en nuestro sistema, el seguimiento se encuentra en la jurisdicción de la propia Corte y esta, su vez, informa a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, vía informe anual sobre el cumplimiento de los fallos proferidos.

De acuerdo al informe anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 2019 se finalizó el año con 223 casos contenciosos en supervisión de cumplimiento de sentencia, por lo que estuvo bajo supervisión de 1,153 medidas de reparación del total de 314 casos sometidos ante este tribunal, por lo que solo un 29% de dichas resoluciones tenía ya cumplimiento. A partir de 2015, entró en funcionamiento la Secretaría de la Corte dedicada a la supervisión del cumplimiento de sentencias, tarea decisiva para la eficacia de las mismas.²²⁶

Por eso podemos ver que, pese al avance en materia de reparaciones a nivel americano, las decisiones tomadas por el máximo Tribunal Interamericano, no son cumplidas en su totalidad debido a la carencia de un órgano político que pueda presionar o generar un efecto disuasivo en los Estados Americanos, frente al cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos; situación que sí ocurre en el tribunal Estrasburgo gracias a la vigilancia de su respectivo comité.

Tomaremos como ejemplo, en el cumplimiento de las sentencias, en primer lugar al Estado colombiano²²⁷. No se puede hablar de Colombia sin tener en cuenta que en los años más recientes ha tenido en su historia antecedentes de violencia

²²⁵ Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), en: oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

²²⁶ Informe anual Corte Interamericana de Derechos Humanos, en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/indice.asp>

²²⁷ De las sentencias condenatorias con medidas de reparación contra Estado Mexicano y su cumplimiento, nos ocupamos en el primer capítulo.

grave, intervenciones extranjeras y un fenómeno de narco Estado, que desembocó en un desorden social, grupos guerrilleros y de auto defensas. Este Estado parte del Sistema Interamericano ha sido golpeado hasta el día de hoy en su orden social, pero, no es óbice mencionar que, de la crisis anterior iniciada en los años ochenta, el trabajo del organismo supranacional regional ha ayudado en gran medida a la construcción de la paz y el tejido social.

En ese contexto, según Matia Portilla²²⁸, existen según su grado de dificultad, tres grupos de cumplimiento, en cuanto a las reparaciones ordenadas: 1) grado de dificultad alto, relacionadas con políticas públicas que por el contexto comportan mayores obstáculos para su cumplimiento; 2) grado de dificultad medio, aquellas que para su ejecución e implementación requieren de concertación y acuerdo entre las partes; y, 3) grado de dificultad leve: consiste en el pago de indemnizaciones, publicación de sentencias o dar continuidad a medidas ya adoptadas.

Entre las reparaciones del primer grupo, al estado colombiano se le ordenó la obligación de investigar, juzgar y sancionar, siendo reconocida por la corte sus esfuerzos para cumplir con esta medida, así como los esfuerzos tendientes a la implementación de mecanismos para la transformación y designación de más investigadores. No obstante, el mecanismo de supervisión permanece abierto en 13 de 14 asuntos condenatorios,²²⁹ ya que la totalidad de responsables no han sido identificados o sancionados o la verdad de los hechos no ha sido, en su totalidad, esclarecida.

Otra medida importante, de las señaladas por el autor como de grado de dificultad alta, son las garantías para el regreso de los desplazados, seguridad y vivienda. La corte ha revisado el cumplimiento en 5 de 47 casos²³⁰, manteniendo abierta la supervisión por la falta de articulación institucional y la exigencia de

²²⁸ Matia Portilla, Francisco Javier, Robledo Silva, Paula, (dir.), *La Corte Interamericana de Derechos Humanos mecanismos de cumplimiento e informes nacionales*, España, Tirant Lo Blanch, 2020, p. 254.

²²⁹ *Idem*.

²³⁰ *Ibidem*, p. 253.

trámites administrativos por parte de las víctimas, siendo notable, a dicho de la misma corte, los esfuerzos por dar atención integral a las víctimas por desplazamiento.

Entre las reparaciones de difícil cumplimiento se encuentra también la identificación de víctimas ejecutadas y desaparecidas, supervisión que el organismo supra nacional mantiene abierta en 6 de 7 casos para su cumplimentación²³¹. Respecto del tratamiento médico y psicológico Colombia ha proporcionado a las víctimas en 9 casos, con la participación de consultorías especializadas en el tratamiento especial de víctimas de violaciones de derechos humanos, tratamiento psicológico. A este rubro, el Tribunal exhortó a eliminar todos los obstáculos que permitan a las víctimas acceder a la atención médica y psicológica.

Por lo que hace a las reparaciones con grado medio de dificultad, se incluyen las medidas consistentes en actos conmemorativos, actos públicos de reconocimiento de responsabilidad, protección de operadores de justicia, víctimas y familiares, entre otras medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Igualmente, manteniendo abierto el mecanismo de supervisión de cumplimiento de dichas medidas al Estado colombiano.

Otras medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en sentencias condenatorias han consistido en la creación de un diplomado de capacitación en derechos humanos; el establecimiento de becas con nombres que evoquen la memoria de las víctimas; la gestión de subsidios de educación para las víctimas; el diseño de mecanismos de participación de las personas que vieron vulnerados sus derechos humanos; la puesta en marcha de estrategias para prevenir las detenciones arbitrarias, la constitución de fondos con el nombre de las víctimas, para la atención de las comunidades, siendo éstas medidas cumplidas en su mayoría.

Por último, las reparaciones con un grado bajo de dificultad, incluyen a criterio del autor la publicación de la sentencia o resumen oficial en canales institucionales

²³¹ *Idem.*

y medios de comunicación de alta difusión (se dictó en 21 casos y se ha revisado su cumplimiento en 14); brindar oportunidades laborales a las víctimas y sus familiares, manteniendo abierta la supervisión respecto a la estabilidad laboral de las víctimas; y, la indemnización, que se ha ordenado 22 casos, de los cuales 16 que ha revisado, y en 3 casos que cumplió parcialmente y por lo tanto mantiene abierto el mecanismo de supervisión.

Existen más ejemplos de seguimiento de medidas de reparación a cumplimentarse por parte de otros Estados americanos, en la especie, tenemos un análisis de las sentencias condenatorias en contra del Estado de Perú. Para esa nación, con respecto a las reparaciones, se han dictaminado en sentencias aquellas en *strictu sensu*, de las que, el cumplimiento a la misma constituiría en sí una medida de reparación, puesto que ello significaría volver las cosas al estado anterior a la violación; situación necesaria para reponer a la víctima en el pleno goce de sus derechos humanos.

Entre las medidas más particulares señaladas al Estado peruano, se encuentran las reposiciones en el centro de trabajo, brindar alternativas de empleo que respeten las condiciones y remuneraciones anteriores; anulación de procesos irregulares que en sí mismos vulneraron los derechos a garantías judiciales de las víctimas o la adecuación de las condiciones carcelarias de los centros de internamiento a los estándares internacionales.

Por otra parte, Perú ha sido encontrado responsable y se le ha señalado como medidas de compensación a cumplir la indemnización, medida de reparación más común del daño causado; medidas de rehabilitación, que pudieran consistir en brindar gratuitamente y por medio de sus instituciones de salud especializadas, tratamiento médico y psicológico a las víctimas y a familiares de las víctimas; y , por último, medidas de satisfacción entre las que se han dictado actos conmemorativos, actos públicos de reconocimiento de responsabilidad; o colocar el nombre de la víctima en el lugar del memoria.

“Sobre las garantías de no repetición, una medida frecuente es el deber de investigar los hechos denunciados, así como identificar, juzgar y sancionar a los responsables.”²³² Otra, es la publicación de la totalidad de las sentencias en un sitio web del Estado. A propósito de este tipo de medidas, salta a la vista el concepto del daño al proyecto de vida, circunstancia novedosa y sobra la cual, el sistema interamericano ha sido punta de flecha para la protección en alcance interpretativo de su convención.

Este concepto, según precedente, afirma que atiende *a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas;*²³³ se subraya que el sistema interamericano con la incursión de este concepto va más allá de la mera declarativa y de las medidas de reparación que conformen meras compensaciones pecuniarias, siendo este un tema tan complejo, se abstiene a cuantificarlo y que se sustentan en la dignidad del ser humano, y comprende aquellas medidas que buscan evitar que de manera sistemática se repliquen los hechos violatorios de derechos humanos denunciados en los asuntos planteados.

Capítulo cuarto. Políticas públicas en la reparación integral del daño.

1. Aspectos generales de las políticas públicas.

De acuerdo a la definición encontrada en el diccionario jurídico, debemos entender por políticas públicas:

Conjunto de decisiones gubernamentales caracterizadas por la racionalidad de la gestión pública, la eficiencia administrativa, la consensualidad política, el desarrollo sostenible y la participación ciudadana en la selección de aquellas acciones que sean prioritarias así como para su diseño,

²³² Matia Portilla, Francisco Javier, Robledo Silva, Paula, (dir.), *op. cit.*, pp. 186-190.

²³³ Caso Loayza Tamayo Vs. Perú, Sentencia de 17 de septiembre de 1997, en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf.

implementación y evaluación. La calidad de la formulación de las políticas públicas depende de la fortaleza del Estado Democrático de Derecho, determinado por el respeto, protección y promoción de los derechos humanos, la rendición de cuentas, la transparencia y acceso a la información pública gubernamental, así como a la erradicación de la corrupción, impunidad y de las inequidades sociales.²³⁴

De la anterior definición tenemos que el abordar el tema de políticas públicas implica la toma de decisiones y la gestión pública; podría pensarse que originalmente no podemos situar a el campo jurídico con el quehacer político, pero es este aspecto el que se debe de cubrir para entonces formular propuestas que vayan encaminadas al aspecto proactivo de la aplicación de la norma, de la observancia efectiva de los derechos humanos en tanto que, si nos situamos a la parte reactiva del derecho, estaremos desfazados entre el mundo fáctico y la actualidad, ciclo que no nos permitiría salir de lo contencioso, ni de la parte restaurativa.

También se tiene de la anterior definición que las políticas públicas reflejan los cimientos mismos que sostienen el Estado democrático y de derecho, en tanto que para hablar de Estado democrático no es ya suficiente de acuerdo a la nueva exégesis, con hablar de elecciones de cargos de elección popular, sino también se trae a colación la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información pública. A este señalamiento, creemos importante añadir que para el Estado democrático se requiere también de una participación ciudadana activa en la toma decisiones gubernamentales a través de mecanismos de participación ciudadana directa impulsados efectivamente desde políticas públicas idóneas para el caso.

Por lo que hace al respeto, promoción y protección de derechos humanos, no basta ya con hablar de instancias garantes de éstos mismos, sino que además, se requiere de las políticas públicas que prevengan las violaciones a las

²³⁴ Contreras Bustamante Raúl y de la Fuente Rodríguez, Jesús (coords.), Diccionario jurídico, México, Tirant Lo Blanch-UNAM, 2019, p. 1120.

prerrogativas fundamentales reconocidas en el entramado jurídico aplicable y que garanticen el pleno goce de una vida digna sin la intervención o limitación arbitraria, innecesaria o ilegal en el quehacer del Estado.

Por último y en relación a la definición propuesta por el diccionario jurídico precitado, las grandes problemáticas planteadas en los Estados parte de la Organización de los Estados Americanos, no solo del Estado mexicano, lo constituyen la corrupción, la impunidad y las inequidades sociales; de estas problemáticas, resulta evidente que los medios para evitarlas se encuentran en la promoción de la participación ciudadana directa, las contralorías sociales y el principio de gobierno abierto. Para que ello sea posible, se requiere además de voluntad política y forzosamente, de la asignación de recursos públicos congruentes para la persecución de tales propósitos.

Por parte de la doctrina, se ha querido establecer una división entre el aspecto científico de las ciencias sociales y lo político; sin embargo, no se puede desligar la racionalidad de las decisiones de gobierno con respecto de los objetivos de las ciencias sociales.²³⁵

Cabe mencionar que como antecedente, el término políticas públicas fue empleado por primera vez en Estados Unidos en el año 1951²³⁶, en el contexto de la posterioridad de la segunda guerra mundial y entrada la crisis política económica y social, en el debate de la función social de la ciencia y la responsabilidad del gobierno en cuanto a la promoción de la investigación científica. De este debate surgieron condiciones sociales y políticas adecuadas para el surgimiento de las políticas en ciencias, a través de un programa de investigación para desarrollar un nuevo tipo de Estado, originado desde el estudio y búsqueda de soluciones a los problemas sociales.

²³⁵Lima Malvido, María de la Luz, *Políticas públicas en la atención a víctimas. Una propuesta metodológica*, México, INACIPE, 2015, p. 2.

²³⁶ *Ibidem*, pp. 2-4.

Para Lima Malvido, ...*las ciencias políticas son el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas.*²³⁷ Luego entonces, generando el conocimiento base para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía se logrará mayor calidad en la forma de gobierno con base en la planificación de las acciones gubernamentales.

Asimismo, la precitada autora señala que primeramente, las políticas públicas se definían como: "... disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de esas políticas con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos."²³⁸ Años después, se añadió la distinción entre los estudios de políticas y el análisis de políticas.

De los postulados traídos a colación se infiere la diferencia entre las ciencias sociales, las ciencias políticas y las ciencias públicas en tanto que las tres difieren entre sí de su objeto de estudio, su metodología y su objetivo. Las primeras, estudian los grandes fenómenos sociales a través de teorías y metodologías explicativas; las segundas, tienen por objeto el conocimiento en el proceso de las políticas con una orientación hacia los problemas mediante metodologías que aporten evidencia empírica para plantear problemas fundamentales del individuo en sociedad; y las terceras, analizan los problemas públicos y las decisiones relativas a éstos, a través de enfoques multidisciplinarios con el fin de resolver problemas en pro del bienestar público.

Otra definición de política pública referida por la autora apunta a que esta se presenta como un programa de acción gubernamental dirigida a un sector social o a un determinado territorio; otra definición, propuesta por el mexicano Luis Aguilar, considera que "son decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes"²³⁹.

²³⁷ *Ibidem.*, p. 4.

²³⁸ *Idem.*

²³⁹ *Ibidem.*, p. 8.

Otros exegéticos dictan que las políticas públicas son acciones tendientes a la solución de problemas públicos a partir de la interacción de diversos actores sociales en una situación compleja social y la interacción de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos para la toma de decisiones a través de mecanismos democráticos²⁴⁰.

Ahora bien, la eficacia de las políticas públicas dependerá de la manera en que éstas se discutan, aprueben y apliquen. Entrados en materia, consideramos prudente revisar el marco normativo que le da existencia a las políticas públicas en México.

1.1. Proceso de creación de las políticas públicas.

Para el caso de América Latina, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha diferenciado dos fases: la formulación de políticas y la administración de programas.²⁴¹ Asimismo, dicha organización establece a las políticas como ideas y planes de acción, o un ciclo de actividades que van desde la planificación y el diseño pasando por la decisión, hasta la implementación y evaluación.

De acuerdo al estudio sobre fases y características del proceso de la política, citado por la doctora Lima, existen seis fases:²⁴²

- 1) Iniciación: inicia con el planteamiento del problema, la definición de los objetivos, la explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.
- 2) Estimación: se lleva a cabo la investigación de conceptos, el examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención u omisión, el examen normativo de las consecuencias probables, el

²⁴⁰ Cfr. Canto Chan, Manuel y Castro Soto, Óscar, Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio, Estados Unidos, 2002.

²⁴¹ Love, Patrick y Stockdale-Otárola, Julia (ed.), *Complejidad y publicación de políticas públicas. Análisis de temas de actualidad*, México, OCDE-UNAM, 2020, p. 26.

²⁴² Lima Malvido, María de la Luz, *op. cit.*, pp. 16-17.

bosquejo del programa, y el establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.

- 3) Selección: se discute en debate de las opciones posibles, se establecen compromisos, negociaciones y ajustes, se realiza la reducción de la incertidumbre de las opciones, se integran de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión, se decide entre las opciones y se asigna la responsabilidad ejecutiva.
- 4) Implementación: se lleva a cabo el desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones; se hacen modificaciones conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos; se lleva a cabo en términos operativos; y, se establecen los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario y operaciones.
- 5) Evaluación: se realiza la comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos; y se fijan las responsabilidades para los incumplimientos notorios.
- 6) Terminación: finalmente, se determina los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades; se hace el mejoramiento, si aún es necesario y requerido; y, se especifican los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

Podemos decir que en México hasta antes del presente siglo se hablaba de políticas gubernamentales, en tanto que, para hablar de políticas públicas se requiere en mayor extensión de la participación de actores que constituyen el espacio público, como lo son: el sistema educativo, los centros de investigación, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, foros y congresos, debates políticos, artistas y productores de culturas, funcionarios públicos, líderes sociales y comunitarios, entre otros.²⁴³

²⁴³ Toro, José Bernardo y Rodríguez, Martha C. *La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos*, Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 256.

Fue en la integración de la comisión de participación ciudadana en el poder legislativo por primera vez en 1994 en que se creó el foro que facilitó la participación civil y el Estado. En dicha comisión, se fijaron como objetivos:

- a) Allegar a los legisladores las propuestas de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil.
- b) Articular la acción de las organizaciones de la sociedad civil a la labor legislativa para consolidar la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad civil en el logro de las grandes metas de la nación.
- c) Fortalecer desde el Poder Legislativo a las organizaciones de la sociedad civil que, sin perseguir fines de lucro, promuevan el bienestar de la comunidad.
- d) Impulsar reformas, adiciones y adecuaciones legislativas con miras a favorecer el trabajo y vigorizar los mecanismos de coordinación y colaboración entre Estado y sociedad civil.

Bajo ese esquema, se creó la audiencia pública para que las iniciativas presentadas por aquellas organizaciones que no contaban con derecho para presentarlas, pasaran directamente con el presidente de la cámara, quien turnaría a las comisiones que dictaminaban si se consideraban o no. De estos primeros ejercicios surgió la iniciativa con los contenidos de la consulta nacional.²⁴⁴

Por último, Lima Malvido²⁴⁵ propone un modelo sistémico como propuesta para el diseño de políticas públicas, en específico, para la atención a víctimas – sin especificar del hecho victimizante. Lo llama sistemático en razón del proceso sistémico de la política, cuyo núcleo lo conforman los Estándares de Derechos Humanos en primer término, los nacionales, en segundo los internacionales, siguiendo cuatro etapas; la primera, la relativa a la planeación estratégica; la segunda de diseño; la tercera de implementación; y, la cuarta, de evaluación y monitoreo.

²⁴⁴Lima Malvido, María de la Luz, *op. cit.*, pp. 25-27.

²⁴⁵ *Ibidem*, PP. 39-40.

Pero, para la elaboración de políticas públicas, existen varios modelos; se trae a colación el propuesto por Bardach, a su vez citado por Centeno Maldonado,²⁴⁶ de acuerdo al cual, existen 8 pasos a seguir:

- 1) Definición del problema público, a partir de decidir si éste es de índole pública, a través de la descripción del mismo sin proponer en este paso solución alguna.
- 2) Obtención de la información, para evaluar la naturaleza y extensión de los problemas, sus características particulares y su situación concreta.
- 3) Construcción de alternativas, para la solución del problema elegido, con una o más variantes.
- 4) Selección de criterios. Ello dependerá de las herramientas con las que se cuente, el enfoque que los procesos gubernamentales y políticos existentes y los criterios de legalidad, aceptabilidad política, solidez, perfectibilidad entre otras.
- 5) Protección de resultados, contando con cierto tipo de información de la experiencia con otras políticas similares.
- 6) Confrontación de costos. Para ello es necesario considerar la cobertura que podrá tener la política implementada.
- 7) Decida. Este paso verificará la calidad del trabajo para decidir qué acciones tomar, ponderando los objetivos más importantes de la política para decidir la alternativa más acorde al problema.
- 8) Cuento su historia. De este punto dependerá la aceptación de la política propuesta, si cumple sus objetivos, metas, y si los estudios sociales y económicos son acordes a las necesidades de la población.

²⁴⁶ Centeno Maldonado, Juan Carlos, “Administración Pública, Ciencias de Política y Políticas Públicas. Un Acercamiento Teórico.”, en Galván Tello, María del Carmen y Centeno Maldonado, Juan Carlos (coords.), *Las políticas públicas y los Derechos Humanos, una relación indisoluble*, México, Universidad Autónoma de Coahuila – Tirant Lo Blanch – ICAI, 2020, PP. 51-54.

Analizadas de manera somera las propuestas para la elaboración, implementación y calificación de las políticas públicas, pasamos a revisar lo relativo al aspecto normativo de éstas dentro de nuestro sistema jurídico interno.

1.2. Normatividad mexicana relativa a las políticas públicas.

Desde principios de la década pasada, hablábamos ya de la amalgama que presupone la bioética, la legislación, las políticas públicas y los derechos humanos, en tanto que dicha amalgama presupone la fijación de parámetros axiológicos conductuales y deontológicos frente a la vida de la persona como entidad individual y las diversas formas de organización e interacción social²⁴⁷.

Es así, que en el marco del Seminario Binacional México-Estados Unidos celebrada en marzo de 2001²⁴⁸, se referían a la anterior amalgama con respecto a una aproximación desde las políticas pública, en tanto que, el debate giraba en torno a normas y conductas observables a la vinculación entre corrientes teóricas y la práctica metodológica o las vías de operación en el campo social.

Dentro de los trabajos plasmados en el seminario referido anteriormente, se indicaba que el proceso de las políticas públicas comprende:

- a) La hechura de las políticas públicas a partir de demandas actuales o prospectadas;
- b) la coordinación de la agenda gubernamental con otros grupos coadyuvantes relacionados con las necesidades previstas;
- c) la implantación y seguimiento de las acciones, y
- d) la evaluación y el proceso de autocorrección o enmienda de las orientaciones definidas.

Existen en nuestro marco jurídico diversos cuerpos normativos que contemplan la existencia e implementación de políticas públicas. En primer término,

²⁴⁷ Rodríguez Ortega, Graciela (coord.), *Bioética, legislación, políticas públicas y derechos humanos*, México, CNDH, 2004, PP. 14-18.

²⁴⁸ *Ibidem*, pp. 22.

la norma fundante dentro del artículo 25 contempla, entre otras cosas, la rectoría del desarrollo nacional, la planeación del desarrollo a través del impulso de actividades prioritarias y la participación del sector privado; en el último párrafo de dicho precepto se señala:

... A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.²⁴⁹

Del precepto constitucional aludido se desprende la obligación de todas las autoridades de implementar las políticas públicas acordes a la búsqueda del desarrollo nacional, en la búsqueda también de la simplificación de la regulación, trámites y servicios.

En concordancia con el precepto fundamental aludido, encontramos a la Ley General de Mejora Regulatoria que tiene como uno de sus objetivos el establecer la obligación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las regulaciones y la simplificación de los trámites y servicios, estableciendo la articulación adjetiva para tales implementaciones.

De igual manera, en la inclusión de la sociedad civil en la participación en los objetivos de Estado, se emitió la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, misma que establece como derecho en favor de las organizaciones de la sociedad civil el participar en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades; asimismo, establece la creación de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, dentro de cuyas atribuciones se encuentran la de definir las

²⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

políticas públicas para el fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, la evaluación de éstas y promover el diálogo continuo para mejorarlas.

Asimismo, presupone la existencia de un Consejo Técnico Consultivo en la materia que junto con la comisión evaluarían las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la administración; de igual manera tienen a su cargo el impulso de la participación ciudadana en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas de Estado en la materia.

Por otra parte, y dentro de la actuación y ejecución de acciones de gobierno, se encuentra que dentro del artículo 26 de la norma de normas mexicana, se establece la planeación democrática del desarrollo nacional. Dentro del apartado C, establece la existencia del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en los siguientes términos:

C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un presidente y seis consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El

nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

El fragmento del numeral transcrito con antelación señala la existencia, integración y nombramiento de los integrantes del consejo que supone un organismo autónomo cuyo objeto es revisar las políticas públicas en materia de desarrollo social, con un enfoque sectorizado y sentido social.

En reglamentación secundaria, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, recoge estos principios y se encarga de reglamentar el manejo de los recursos públicos en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales deberá de desarrollarse en seguimiento a las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales así como las políticas de gasto público.

En ese sentido, Ley General de Contabilidad Gubernamental, contempla que dentro de la información financiera que establece el consejo nacional de armonización contable relativa a evaluación del desempeño de los programas y políticas públicas se le dará difusión en internet.

Asimismo, con respecto del Plan Nacional de Desarrollo Social, uno de los objetos de la Ley General de Desarrollo Social es definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social; asimismo, prevé que se establezcan los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones que emanen de éstas.

Por otra parte, establece los principios bajo los cuales se sujetará la política nacional de desarrollo social, entre los que figuran: la libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la integralidad, la participación social, la sustentabilidad, el respeto a la diversidad, la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, la transparencia, la perspectiva de género y el interés superior de la niñez.

Respecto de la política nacional de desarrollo social, mandata que ésta deberá de tener los objetivos siguientes:

I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;

II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;

III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado;

IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social, y

V. Promover el desarrollo sostenible y sustentable en el ejercicio de los derechos sociales.

Asimismo, señala que dentro de las vertientes que debe de contener esta política nacional del desarrollo social, están las siguientes:

I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, de la alimentación nutritiva y de calidad, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;

II. Seguridad social y programas asistenciales;

III. Desarrollo Regional;

IV. Infraestructura social básica, y

V. Fomento del sector social de la economía.

Por su parte, en nuestra Constitución, el artículo 73 relativo a las facultades del Congreso de la Unión establece en su fracción XXIX-D la facultad para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

Otra ley reglamentaria que tiene por objeto conducir las normas y principios básicos bajo los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es la Ley de Planeación; uno de estos principios es la factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.

A este aspecto cabe destacar que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024,²⁵⁰ surge como el instrumento de planeación que establece las prioridades nacionales, acciones de gobierno con objetivos estrategias y líneas de acción que regirán las dependencias de la administración. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de julio de 2019, emitió los lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas de dicho plan, sentado en cuatro pilares: política y gobierno, política social y economía.

²⁵⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.

Su precedente, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018²⁵¹, se encontraba delineado con respecto de sus programas a fin de llegar a los resultados esperados, partiendo de cinco metas: México en paz, con 31 objetivos; México incluyente, con 118 estrategias; México próspero y con educación de calidad, con 819 líneas de acción; y, México con responsabilidad global, con 14 indicadores. Sobre los indicadores, estos tornan una importancia significativa, ya que son los elementos que permiten la conexión entre el nivel de acciones y sus resultados.

Sobre las políticas en derechos humanos en general, el plan nacional de desarrollo anterior tenía como propósito el diseñar una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos, que giren en el ciudadano como agente de cambio a través de su organización participación activa, corregir las desigualdades y promover la igualdad de oportunidades.

Este plan también buscaba promover una política de Estado impulsora de los derechos humanos referente a la reforma constitucional y del juicio de amparo; incluyendo también la obligación de todas las autoridades de respetar y garantizar los derechos humanos como una práctica cotidiana.

Otro de los objetivos de las políticas incluidas en el plan 2013-2018, era erradicar la discriminación, la intolerancia y al exclusión social; garantizar el acceso a la educación, atención médica, la atención a personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad y exclusión; atender el creciente número de jóvenes que no estudian ni trabajan; erradicar políticas de asistencialismo que impiden el desarrollo integral de los pueblos indígenas, entre otros; y por último tildante al tema de marras pretende implementar políticas para la atención a víctimas de delito y violaciones a derechos humanos.

²⁵¹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013.

Por su parte, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024,²⁵² derivado del Plan Nacional de Desarrollo, es un programa especial que se enmarca en el sistema de planeación democrática que tiene fundamento en el anteriormente aludido artículo 26 constitucional y lo estipulado en la Ley de Planeación. En justificación, se señala que dicho plan pretende transformar al país a través de los derechos humanos reconociendo desde el ejecutivo la necesidad de cambiar las condiciones de vida de las personas que, particularmente han sido discriminadas y enfrentan condiciones de rezago y marginación.

Contextualiza un estado actual, a la fecha de iniciación de dicho plan de crisis en derechos humanos, dando énfasis a aspectos como la desigualdad, la pobreza, la violencia y la impunidad, así como los obstáculos y limitaciones que han enfrentado las víctimas para acceder, gozar y ejercer sus derechos humanos.

Señala también que las causas estructurales del contexto referido devienen identificadas de 14 Foros de Consulta y 31 Mesas Técnicas de Trabajo que realizó la Secretaría de Gobernación en el marco de la elaboración de este Programa, en donde participaron personas servidoras públicas de los tres órdenes de gobierno, la ciudadanía y sus organizaciones, representantes de organismos internacionales y de la iniciativa privada, así como personas académicas y expertas en la materia.

Asimismo, plantea cinco objetivos prioritarios: 1. Asegurar una respuesta articulada de la administración pública federal a la crisis de derechos humanos; 2. Asegurar la atención a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos; 3. Impulsar acciones focalizadas para garantizar los derechos humanos de los grupos históricamente discriminados; 4. Mejorar la capacidad de gestión y respuesta de la administración pública para la protección y garantía de los derechos humanos; y, 5. Proporcionar herramientas y capacitación integral a las personas servidoras públicas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

²⁵² Programa Nacional de Derechos Humanos 2019-2024, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020.

De igual manera, se implementaron las estrategias prioritarias y acciones puntuales. Al respecto, y en relación a la reparación a víctimas de violaciones graves de derechos humanos, se hablará en el último acápite del presente capítulo.

Tenemos también que, además de las políticas públicas que impulsan el plan nacional del desarrollo económico, la norma de normas contempla políticas públicas encaminados a ciertos sectores de la población que pudieran ser considerados vulnerables. Por ejemplo, en su artículo 4º, párrafo noveno, establece el principio del interés superior de la niñez, bajo el cual se deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Otro sector incluido en tal numeral, es el de las personas jóvenes, en favor de las cuales, establece que el Estado promoverá el desarrollo integral a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país.

En materia penal, el artículo 21 constitucional señala que las instituciones de seguridad pública, la Guardia Nacional, el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo una de sus bases mínimas la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

Decíamos también que por definición, las políticas públicas o políticas de Estado deben de estar acordes a las necesidades y preocupaciones de la población; en tanto que una política pública se encuentra bien planeada y es democratizada, más fuerte se encontrará el Estado de derecho de una nación.

Así, tenemos dentro del artículo 35 fracción VIII constitucional, la Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de dicho artículo, en donde se plasman los mecanismos para llevar a cabo la consulta popular a fin de que sea la ciudadanía a través del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible, toman parte de las decisiones de los poderes públicos respecto de uno o varios temas de trascendencia

nacional o regional competencia de la Federación. Ello en la búsqueda de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Por último, encontramos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que el presidente podrá convocar a reuniones de gabinete a fin de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en asuntos prioritarios de la administración. Establece también que el ejecutivo federal contará con el apoyo de la oficina de presidencia y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones.

En general, a cada secretaría en el ámbito de sus atribuciones, le confiere la facultad de emitir las políticas públicas idóneas y bajo los principios que en tal cuerpo normativo establece. Destaca para el desarrollo del presente, aquellas que le confiere a la secretaría de Gobernación, en cuanto al formular y coordinar la política de prevención social del delito, cultura de paz y de legalidad, mediante programas que refuercen la inclusión social y la igualdad, estrategias y acciones que contribuyan a prevenir y eliminar la discriminación o vulnerabilidad de grupos sociales, ya que dentro de éstas, se encuentran aquellos aspectos relativos al diseño e instrumentación de programas para la atención integral a víctimas y coadyuvar en la celebración de acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado.

También establece a favor de la Secretaría de Gobernación, las atribuciones para formular y conducir políticas en materia interior que compete al ejecutivo; en materia migratoria y de movilidad humana; de población e interculturalidad y operar el servicio nacional de identificación personal; de prevención social del delito, cultura de paz y de legalidad, mediante programas que refuercen la inclusión social y la igualdad.

A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, le confiere la atribución de formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la nación y de sus habitantes, así como proponer al ejecutivo

federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la administración pública federal.

2. Relación de las políticas públicas con los derechos humanos.

En el primer acápite del presente capítulo de tesis, se hizo una aproximación teórica multi disciplinaria que reúne en un punto convergente la ciencia política y las ciencias sociales: las políticas públicas. Para atender esa multi disciplinarietàad es necesario encontrar otro punto de convergencia, el de éstas dos últimas disciplinas y el derecho.

Una aproximación propuesta, la encontramos en la participación de Gerardo Garza en la obra colectiva con respecto a la relación entre las políticas públicas y los derechos humanos. Este tratadista, establece una conexión desde la corriente filosófica de la teoría de la tridimensionalidad del Derecho, es decir, desde el aspecto normativo, valorativo y social.²⁵³

Luego de revisar algunas definiciones, el precitado autor concluye en apuntar a las políticas públicas como: "... los actos realizados por un gobierno de manera voluntaria, intencional y a través de determinados mecanismos, que son conocidos por una comunidad a fin de atender las demandas de una sociedad, y con ello, el alivio o solución a los problemas que aquejan a la misma."²⁵⁴

En su propuesta agrega que la planeación, creación y ejecución de políticas públicas deben de estar sustentadas en las normas jurídicas, y que la aplicación de las primeras pueden resultar en cambios a las segundas (dimensión normativa); mientras tanto, los valores dan sentido a la función pública e identidad a los individuos y organizaciones lo que promueve la unión de las comunidades y sociedades por lo tanto en la creación de las políticas públicas se den de tomar en cuenta las creencias valorativas (dimensión valorativa); y, se tiene también que las agendas políticas son el resultado de la movilización de demandas y precisiones

²⁵³ Galván Tello, María del Carmen y Centeno Maldonado, Juan Carlos (coords.), *op. cit.*, pp. 19.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 21.

sociales, por lo que a través de regímenes democráticos, la participación ciudadana impulsa la creación y modificación de políticas públicas (dimensión fáctica).²⁵⁵

Es a través de esta aproximación filosófica que pudiéramos dar una conexión entre políticas públicas y derecho. Efectivamente, en concordancia con lo planteado por este tratadista con lo esbozado por la estudiosa Lima Malvido, la participación ciudadana es pieza clave en la creación de políticas públicas, su implementación y su revisión. Por su parte, el estudio más reciente al respecto propuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como órgano consultivo de la Organización de los Estados Americanos, apunta al principio de participación ciudadana como uno de los pilares para la creación de políticas públicas.

En cuanto al ordenamiento interno, como pudo observarse en acápites anteriores, se encuentran las disposiciones que ordenan la planeación democrática del desarrollo nacional a partir de la participación ciudadana.

Desde principios de la década pasada, hablábamos ya de la amalgama que presupone la bioética, la legislación, las políticas públicas y los derechos humanos, en tanto que dicha amalgama presupone la fijación de parámetros axiológicos conductuales y deontológicos frente a la vida de la persona como entidad individual y las diversas formas de organización e interacción social²⁵⁶.

Es así, que en el marco del Seminario Binacional México-Estados Unidos celebrada en marzo de 2001²⁵⁷, se referían a la anterior amalgama con respecto a una aproximación desde las políticas pública, en tanto que, el debate giraba en torno a normas y conductas observables a la vinculación entre corrientes teóricas y la práctica metodológica o las vías de operación en el campo social.

Planteábamos en el primer capítulo de la presente tesis la participación que los organismos supranacionales tienen en materia de derechos humanos, como

²⁵⁵ *Ibidem*, pp. 28-29.

²⁵⁶ Rodríguez Ortega, Graciela (coord.), *op. cit.*, pp. 14-18.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 22.

fuente de derechos de los mismos dentro del sistema legal interno de nuestro país; también en el segundo capítulo se hizo una comparación del sistema interamericano, como el cuerpo internacional que en materia de derechos humanos tiene instrumentos y estándares de carácter vinculatorio para sus Estados parte.

Así, como parte integrante de dicho sistema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tiene dentro de sus funciones la promoción y protección de los derechos humanos a través de la realización de visitas a los países, la elaboración de informes, la adopción de medidas cautelares o la adopción de medidas provisionales, el procesamiento y análisis de peticiones y casos a través del sistema de casos individuales, la cooperación técnica y la realización de actividades de promoción y capacitación.

En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha incluido dentro de sus tareas con respecto de los Estados miembro, el monitoreo, seguimiento y fortalecimiento de las políticas públicas con enfoque de derechos Humanos. Cabe mencionar, que dentro del segundo capítulo encontramos que el sistema interamericano se distingue de sus pares regional, al incluir en sus recomendaciones y sentencias medidas de no repetición que atiendan las condiciones que dieron origen a la violación de derechos humanos, consistentes en algunos casos en medidas estructurales.

En el marco del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, se definió a las políticas públicas como: "... los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad."²⁵⁸

²⁵⁸ Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2009, en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>, párrafo 4 del resumen ejecutivo.

Posteriormente, y conforme el avance en materia de derechos humanos, se incluyó que las políticas públicas deben de ser planeadas, emitidas, ejecutadas y monitoreadas con un enfoque de derechos humanos. Por tanto, y bajo este paradigma, la misma Comisión Interamericana define a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos como:

... el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad”.²⁵⁹

Esta intervención en las políticas internas de los Estados parte de la Organización de los Estados Americanos implica un cumplimiento a la obligación y el compromiso internacional de prevenir las violaciones a derechos humanos y su repetición.

En ese sentido, en concordancia con lo mandatado por el artículo 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Comisión es el órgano consultivo de la Organización en esta materia; así junto con el numeral 41 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Comisión tiene dentro de sus atribuciones brindar asistencia técnica a los Estados parte bajo los estándares del Sistema Interamericano para que así se guíe la actuación estatal.

Mediante el informe correspondiente, la Comisión presentó una noción actualizada (año 2018) de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, ya que éstas constituyen instrumentos con capacidad de transformación social y en los derechos humanos como el eje y objetivo central de la actuación del Estado; ello

²⁵⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, s.l.p., Organización de los Estados Americanos, 2018.

para ser la herramienta de apoyo en la planificación, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Asimismo, se asume que la transformación social y la prevención de violaciones a derechos humanos es posible a través del fortalecimiento de las institucionalidades estatales y las políticas públicas; es por ello que a este aspecto se deben analizar los estándares del Sistema Interamericano en el proceso de formulación de las políticas.

Para ello, la Comisión Interamericana hace uso de distintas fuentes. En el marco del sistema de peticiones y casos, se nutre de las recomendaciones en los informes de fondo aprobados, las decisiones en los informes en donde se acuerdan soluciones amistosas entre los Estados miembro y los peticionarios y las decisiones en las resoluciones en las que se otorgan o amplían medidas cautelares en favor de personas o grupos en situación de riesgo inminente.

Otra fuente es el sistema de monitoreo, que se alimenta de recomendaciones en el marco del sistema de monitoreo, mismas que son recogidas en informes sobre la situación de derechos humanos en los países, informes temáticos y el informe anual de la Comisión.

Como ha sido explorado en capítulos anteriores, el sistema interamericano ha tenido un rol vital en la promoción y adopción de reformas constitucionales dentro de los Estados parte – México incluido – leyes políticas públicas con enfoque de derechos humanos y sentencias acorde con las normas y estándares interamericanos. También ha contribuido a eliminar leyes, políticas y prácticas discriminatorias; reparar integralmente a las víctimas, prevenir la repetición de violaciones a derechos humanos. El contenido de los informes emitidos por la comisión ha contribuido a que la organización tome acciones colectivas y

estructurales en pro de la protección de los derechos y libertades democráticas de sus integrantes.²⁶⁰

Por último, se exponen los principios bajo los cuales se deben de planear, ejecutar y calificar las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

En primer término, se tiene el principio de igualdad y no discriminación. Este principio es la base fundamental de los sistemas democráticos, mismo que se encuentra fundamentado en los instrumentos internacionales básicos que mandatan que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos (Declaración Americana de los derechos y Deberes del Hombre, y Convención Americana de Derechos Humanos).

Así, existen tres dimensiones que deben tomarse en consideración. Por una parte, implica la adopción medidas fundadas en el reconocimiento de la dignidad y derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin distinción alguna; en segundo lugar, se refiere al diseño mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones, a fin de garantizar una protección suficiente para lograr la igualdad sustantiva; y, tercero, esta noción de igualdad requiere la activa participación de las personas, grupos y poblaciones en situación de discriminación en el diseño de políticas públicas que les conciernen.

Esta última dimensión nos lleva al principio de participación ciudadana. Reconocida en el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es un derecho político que en su interpretación abarca amplias y diversas actividades que las personas realizan de manera individual u organizadas

²⁶⁰ Plan Estratégico 2017 – 2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/planestrategico2017/default.asp>.

para intervenir en la designación de sus gobernantes e influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.²⁶¹

Bajo este estándar, para que exista participación ciudadana no basta con la emisión del voto ciudadano directo en la designación de sus actores políticos y/o sus representantes. Se requiere también el uso de mecanismos de participación directa que permitan su influencia en la formación de la política estatal. El pleno ejercicio de los derechos políticos implica de manera intrínseca, el goce de los derechos de libertad de opinión, de asociación y de reunión, y el derecho a la información.

Escuchando a los sectores vulnerables a quienes se dirigen las acciones de gobierno para la elaboración de políticas públicas, bajo la óptica de la Comisión, permitirá de la mejor manera la definición de los problemas, el diseño de la política, la implementación y la evaluación, puntos de vista de las personas y grupos titulares de los derechos que se pretende salvaguardar.

Por otro lado, y relacionado con el derecho a la consulta ciudadana previsto dentro del primer acápite del presente capítulo, la comisión considera que para hablar de una participación ciudadana efectiva, no basta generar mecanismos de consulta y deliberación, puesto que los mecanismos de acercamiento y participación deben de fluir desde la elaboración y diagnóstico hasta su implementación, monitoreo y evaluación. Algunos ejemplos de estos mecanismos de participación efectiva son: “la elaboración participativa de normas, la celebración de audiencias públicas, la instauración de consejos consultivos y la confección de presupuesto social participativo.”²⁶²

Si bien se aborda el presente capítulo desde las políticas públicas como mecanismos proactivos en pro de la defensa de los derechos humanos, no se debe olvidar que la impartición de justicia si bien es de naturaleza reactiva con respecto

²⁶¹ Ficha técnica Castañeda Gutman Vs. México, Corte Interamericana de Derechos Humanos, en https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298.

²⁶² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, PP. 23-24.

de la violación a derechos humanos, de acuerdo a lo previsto por la Comisión respecto de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos se debe de tener en cuenta también como sistema complementario, los mecanismos de reclamo y el acceso a la justicia.

Bajo esa primicia, se parte de que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos humanos, mediante recursos judiciales idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos; si recordamos, por definición, tenemos que un derecho de manera objetiva es tal, siempre y cuando traiga junto con su contenido sustantivo, la garantía de exigencia judicial.

También se tiene que los mecanismos legales de protección judicial y del ejercicio del derecho deben constituir un recurso sencillo y eficaz, en términos del artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos²⁶³, los Estados parte están obligados a contemplar un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales.

Por otra parte se retoma por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a este menester, que el reclamo de justicia no se debe de limitar solamente a los órganos y procesos jurisdiccionales sino de que debe de tener en cuenta también los procedimientos administrativos, que resultan en algunos casos más rápidos y oportunos.

Otro principio lo conforma el de la producción y el acceso a la información. Se debe de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, ya que esta es pieza fundamental de toda organización democrática y elemento indispensable para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, en específico, para garantizar la participación efectiva en asuntos públicos; a través de este instrumento puede fiscalizar el quehacer público y el accionar en la formulación de políticas públicas.

²⁶³ Convención Americana de Derechos Humanos.

Luego entonces, la comisión destaca que el acceso a la información inicia desde el diseño de las políticas, en la etapa del diagnóstico, ya que para su correcto desarrollo se requiere la recopilación de información suficiente y de calidad, también, para su implementación y evaluación.

El quinto principio lo conforma la protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica. Se ha priorizado por parte de la comisión la atención estos grupos en situación de discriminación y exclusión, mediante la creación de relatorías y unidades temáticas, mismas que han sido reforzadas a través de la definición de lineamientos de los planes estratégicos, que enfatizan el visibilizar la situación histórica de discriminación.²⁶⁴

Se enfatiza también, las obligaciones estatales con respecto de personas, colectividades y grupos en esta situación, por lo que se refiere la obligación de adoptar medidas concretas para garantizarles el derecho a una vida digna. Por tanto, se debe de visibilizar a estas personas, colectividades y grupos desde el momento del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que se traduzcan en la adopción de medidas afirmativas, inclusión de enfoques diferenciados, especialmente en aquellas políticas de alcance universal.

No menos importante, se tiene también el principio de la inclusión de la perspectiva de género y diversidad. Este principio es entendido por la comisión como aquél que se basa en eliminar la situación de desequilibrio entre hombres y mujeres, que resulta de la dinámica social, histórica, cultural, política, económica y jurídica basada en modelos patriarcales. Este principio que ha retomado lo instrumentado mediante tratados internacionales, ha sido retomado para incorporarse de forma plena a todo trabajo en materia de política pública. Entre los estándares adoptados, se ha impulsado la adopción de políticas para avanzar en la igualdad de género y eliminar las restricciones que la limitan.

Este paradigma contempla que al momento de investigar y juzgar los casos de violencia contra las mujeres niñas y adolescentes, se debe diligenciar con

²⁶⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 29.

perspectiva de género; de igual manera, se tiene en cuenta que existen riesgos particulares y situaciones específicas a las que se enfrentan personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normadas.

También se resalta la importancia de adoptar medidas diferenciadas que consideren particularidades que puedan poner a las personas en riesgo, por factores como la raza, la etnia, la edad, la orientación sexual, la identidad y expresión de género entre otras, que puedan acentuar dicha situación de riesgo y la discriminación, como lamentablemente ocurre en el caso de mujeres que viven con discapacidad, adultas mayores, privadas de la libertad, migrantes y desplazadas.

Ante la existencia de realidades tan diversas, se ha alentado a los miembros de la Organización de los Estados Americanos a formular políticas públicas, estrategias y propuestas para promover la igualdad sustancial de género en la vida pública y privada.

3. Transparencia, participación ciudadana y vinculación del gasto público.

Como hemos visto en el desarrollo del presente capítulo, no podemos hablar de políticas públicas sin antes señalar que para su elaboración e implementación se requiere de la participación de la ciudadanía, la democratización de las instituciones y por supuesto, del principio de transparencia desarrollado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pilar para que las políticas públicas tengan un verdadero enfoque de derechos humanos.

Bien, para México, la transparencia significó que, por primera vez, la autoridad tiene la obligación expresa de dar a conocer información y de brindar datos que requieran los ciudadanos, en contraste a lo estilado en el sistema político caracterizado por la opacidad. Este parteaguas respecto del ejercicio del poder público significa una nueva relación entre la autoridad y el ciudadano, en donde la información pasa a ser propiedad del segundo, y con ella, tener conocimiento también sobre las decisiones públicas, su justificación, su presupuestación y los

resultados esperados, insumos todos para la política pública de la rendición de cuentas.²⁶⁵

En ese entonces, el gobierno federal en el marco del pacto por México, asumió cuatro compromisos: habilitar la rendición de cuentas contable, ampliar las facultades del órgano garante del acceso a la información, crear un sistema nacional anticorrupción y un consejo para la ética pública, medidas que una vez implementadas no significaron una transformación estructural del régimen político; ya en la reforma constitucional de 2014 y la expedición de la Ley General en materia de Acceso a la Información de 2015, se enfocó en precisar el alcance del derecho y en definir las rutas institucionales para darles cumplimiento.²⁶⁶

Asimismo, se insiste en que no basta con que se publiciten los aspectos económicos, una contraloría social, y que la rendición de cuentas tenga un carácter punitivo, sino que se requiere, además, de una transparencia que permita ser el puente democrático a una verdadera participación ciudadana. En realidad, la transparencia no debe consumirse en sólo habilitar medidas punitivas, sino también debe ser un insumo para la creación, reforma o aprovechamiento de políticas públicas y, más importante aún, para tomar decisiones que tienen impacto en la vida cotidiana de los individuos.²⁶⁷

Otro aspecto que conduce a la política, al derecho y al derecho administrativo con los derechos humanos, es la asignación de los recursos y la vinculación del gasto público con los objetivos de las acciones públicas. Este principio, a diferencia de los principios de justicia tributaria, no goza de una amplia producción normativa lo que se traduce en un vacío teórico y jurídico que permite a los operadores del presupuesto la libertad de la configuración presupuestaria.

²⁶⁵ Espejel Mena, Jaime y Sánchez González, José Juan (coords.), El pacto por México ¿Reforma del Estado o reformas estructurales?, México, Tirant Lo Blanch – IESAP, 2020, p. 100.

²⁶⁶ *Ibidem*, P. 101-108.

²⁶⁷ *Ibidem*, P. 124.

Antes de tener en cuenta la reforma constitucional en materia de derechos humanos, los derechos sociales conformaban meras normas programáticas sin exigibilidad judicial, sin embargo, se tiene que también dentro de los derechos civiles y políticos emanados del Sistema Universal de Derechos Humanos cuentan con ese recurso judicial efectivo.

Tal aspecto, no ha sido óbice para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya reconocido los derechos sociales como prerrogativas de rango constitucional, que bien limitan los alcances del principio de generalidad tributaria, contemplado en la fracción IV de la norma fundante mexicana, pues esta generación de derechos humanos forma un parámetro sobre el cual no debe penetrar la tributación del mínimo vital o del mínimo existencial.²⁶⁸

En otras palabras, la reforma constitucional de 2011 permitió que entre los derechos humanos se incluyera a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para que éstos fueran exigibles, permitiendo transitar del Estado de Derecho había un Estado Social de Derecho.

Por tanto, este Estado Social de Derecho impone al soberano que, además de ejercer las actividades de fiscalización, vigilancia o equivalente, debe realizar las actividades ya aludidas en el presente trabajo que estipulan los artículos 25, 26 y 28 constitucional relativas a la planeación o regulación de los sectores de mercado y actividad social para la persecución de fines de interés público.

Luego entonces, el llamado estado regulador exige que su buen desempeño dependa de su función planificadora; lo anterior ha traído como consecuencia que el legislador y el propio constituyente habiliten la participación de órganos constitucionalmente autónomos para desarrollar normativa especializada y técnica sobre temas de interés.

²⁶⁸ De Obeso Orendain, Juan Carlos, *El principio de vinculación al gasto público a la luz de los derechos humanos*, México, Tirant Lo Blanch, 2020, PP. 151-157.

Esta nueva dinámica tiene repercusión en la actividad financiera del Estado, específicamente, en la redistribución de la riqueza a partir de los principios regulativos que emanan de la dignidad humana, la igualdad material, la no discriminación y el acceso a un nivel de vida adecuada, y el derecho al libre desarrollo de la personalidad.²⁶⁹

Así, el trato indigno es la desventaja causada por las barreras que la organización social y económica impone a ciertas personas que por su situación no pueden desarrollar a plenitud su proyecto de vida, por lo que deviene como deber del Estado proscribir los tratos que tengan como propósito obstaculizar o no reconocer el goce o ejercicio en igualdad de oportunidades de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Como ya sabemos, en la interdependencia de unos derechos humanos con otros, encontramos que el acceder a un nivel digno y libre desarrollo de la personalidad, mantiene relación con otros derechos fundamentales como el vestido, la vivienda, la educación y salud. Ello forzosamente vincula a los particulares en cuanto a su deber de contribuir al gasto público. Asimismo, al derecho fundamental de la dignidad humana se le relaciona con la igualdad jurídica.

Para que se cumpla la igualdad material, es necesario que se emitan medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas que promueva el Estado para garantizar el acceso a la igualdad de oportunidades, como, por ejemplo, medidas de discriminación inversa en favor de grupos sociales excluidos de manera sistemática. El gasto público tiene la faceta formal y material, y respecto de la segunda, el principio de vinculación del gasto público, relativo al destino y fin de la riqueza nacional, consiste en distinguir y no equiparar, a las necesidades colectivas a aquellas de interés social que debe reparar y atender contra la dignidad humana.

El principio de vinculación del gasto público surge como garantía contra la arbitrariedad en la administración del gasto, en virtud del cual las personas son titulares de las prerrogativas de justicia social relacionadas con el destino que se da

²⁶⁹ *Idem.*

o se deja de dar a esos recursos, dando prioridad al gasto social, esencial de lo superfluo o prescindible.

Con la adición del apartado C del artículo 26 constitucional, precitado líneas arriba, se reconoce a la pobreza dentro de la norma fundamental para consolidarse como una categoría dogmática que se construye a los contenidos esenciales de los derechos sociales, y se le vincula con una de las categorías protegidas por la dignidad humana, cuya existencia o permanencia está prohibida; concatenado con la vinculación del gasto público, se tiene que este precepto constitucional preserva los derechos fundamentales desde la adopción de medidas afirmativas que buscan combatir las desigualdades sociales. Aspecto que, de acuerdo con la definición sugerida por el diccionario jurídico y las políticas públicas con enfoque de derechos humanos,²⁷⁰ debe de contenerse en el nuevo paradigma de políticas públicas.

Es precisamente el estado de pobreza lo que da origen y fundamento de las acciones afirmativas que exigen la dignidad humana para compensar las desventajas que llevan a las desigualdades sociales. El organismo público autónomo al que nos referimos en el acápite relativo a la normatividad interna en materia de políticas públicas (CONEVAL), está habilitado para optimizar la normatividad destinada a cumplimentar los objetivos de la planeación democrática nacional.

Dicho en otras palabras, la perpetuación de dichas desigualdades a través de una distribución inequitativa de la riqueza del gasto público y la carga tributaria resulta exigible por medio de la garantía judicial por excelencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les concede a los grupos de personas en situación de vulnerabilidad.

Es ese medio de control de regularidad constitucional que permite la materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, ya que se constituye bajo los principios de accesibilidad, idoneidad y eficacia previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos, específicamente en su numeral 25,

²⁷⁰ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*

citado también en el apartado relativo a la intervención de la Comisión Interamericana en la construcción de políticas públicas.

Las personas en situación de pobreza cuentan con interés legítimo para solicitar la protección de la justicia federal por la violación a sus derechos sociales, en tanto que la propia constitución les concede una categoría específica, especial e identificable en torno a los derechos humanos de dignidad humana, igualdad material, no discriminación y acceso a una vida decorosa.²⁷¹

De lo anterior se deduce que, al conceder el amparo y protección de la justicia constitucional, el Estado deberá brindar de forma inmediata las prestaciones públicas para superar la desventaja que experimenten en el disfrute de los contenidos esenciales de sus derechos sociales, apoyándose para ello de la medición técnica que realizare el CONEVAL y los instrumentos internacionales que para el caso se hayan contraído a modo de compromiso internacional por parte del Estado mexicano, como Principios Rectores que sobre extrema pobreza estableció la Asamblea General de Naciones Unidas.²⁷²

Así las cosas, los ejecutores del gasto público no podrán señalar la falta o insuficiencia de recursos públicos para justificar un posible incumplimiento de la sentencia de amparo; aun y cuando existe este medio de control constitucional que es la garantía que apareja al derecho sustantivo con su exigibilidad ante una autoridad judicial, se insiste en que los modelos de políticas públicas y la vinculación del gasto con objetivos de naturaleza social, sea una respuesta proactiva a las problemáticas que atañen a las violaciones a derechos humanos y no reactiva, como tradicionalmente se ven los temas jurídicos, puesto que, no se propone que sea el juez quien controle la política presupuestaria sino que sean las autoridades las habilitadas para definir los mecanismos que den cumplimiento de las sentencias de amparo.

²⁷¹ De Obeso Orendain, Juan Carlos, *op. cit.*, PP. 151-157.

²⁷² Cfr. Principios Rectores que sobre extrema pobreza estableció la Asamblea General de Naciones Unidas, en <https://www.ohchr.org/SP/Issues/poverty/Pages/DGPIIntroduction.aspx>.

4. Políticas públicas en atención a víctimas de violaciones a derechos humanos.

Llegado el momento de abordar el tema de las políticas públicas específicamente en atención a las víctimas de violaciones a derechos humanos. A este aspecto, una vez abordadas las propuestas de formulación de políticas públicas en general, la manera en que éstas deben implementarse, y los fundamentos constitucionales, en leyes generales, en decretos y el marco normativo internacional que da forma a los estándares con que las políticas públicas deben de cumplir para ser consideradas como con enfoque de derechos humanos, nos permitiremos en este apartado, proponer algunas aproximaciones para la creación de políticas públicas en este tenor, así como el análisis de las ya existentes en la materia.

Bien, en materia de políticas públicas y políticas de seguridad, algunos autores introducen la interrogante de si es o no asunto de los tribunales, y si éstos deben o no formar parte en la creación e implementación de políticas públicas, atribuible principalmente, a que este sector es de naturaleza inminentemente reactiva, por lo que las acciones encaminadas a erradicar la violencia se enfocan hacia la policía y la acción punitiva.²⁷³

Se dice además, que existe una ausencia respecto de políticas transformadoras, la inclusión social y política de ciertos sectores, mediante soluciones democráticas que solucionen los conflictos existentes en una sociedad desigual. Como parte fundamental de la problemática, pone a la profesionalización de las policías en su capacidad de investigación y trabajo cercano a las comunidades como otra propuesta que se ha desatendido por parte de los estados latinoamericanos; siendo éstas señaladas como la institución menos valorada y con menos confianza entre la población.

²⁷³ Cfr. Aznar, Federico y Ramos Marisa, *Vulnerabilidad y democracia en Iberoamérica. Riesgos tradicionales y nuevas amenazas para la paz y la seguridad*, España, Tirant Lo Blanch – Fundación Ortega-Marañón, 2015, pp. 219-224.

Por otra parte, se retoma lo señalado en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2019-2024, específicamente en el punto 6.2, sobre la relevancia de su objetivo prioritario número dos, consistente en asegurar la atención a las víctimas de violaciones graves a derechos humanos.²⁷⁴

Concomitante, y en el contexto del incremento en homicidios y desapariciones forzadas de personas, aunado a otras manifestaciones de crisis en materia de derechos humanos como la tortura, la trata de personas, la violencia contra las mujeres y el desplazamiento forzado interno, este apartado anuncia que se requieren acciones gubernamentales urgentes y efectivas que se encaminen a garantizar la justicia a las víctimas y a establecer medidas de no repetición.

Atribuye sin especificar de manera metodológica, una consolidación en la crisis de derechos humanos a la incapacidad de las instituciones del Estado mexicano de atender oportunamente a las víctimas de violaciones a derechos humanos y para procurar e impartir justicia, incapacidad que según este plan, se expresa ante la fragmentación de instituciones que atienden a las víctimas y a la falta de cobertura presupuestal para solventar sus necesidades.

También señala que en procuración de justicia, las fiscalías en especial presentan deficiencias en cuanto a sus capacidades para procesar delitos y procurar justicia.

Como propuesta de solución, este plan asegura que se construye un nuevo paradigma de seguridad que impulse procesos regionales de pacificación y disminuya la base social de la criminalidad, mediante programas prioritarios que ofrezcan ayuda social y alternativas de vida a las personas, en especial a las más jóvenes. Bajo el principio plasmado en Plan Nacional de Desarrollo actualmente vigente, de que no puede haber paz sin justicia, se busca atender a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos implementando políticas que eliminen las causas estructurales que permiten que éstas de perpetúen.

²⁷⁴ Programa Nacional de Derechos Humanos 2019-2024, *op. cit.*

En ese entendido, de acuerdo a tal planteamiento, el objetivo prioritario aquí aludido propone fortalecer a las comisiones y mecanismos que brindan atención especializada a las víctimas de violaciones graves de derechos humanos, así como mejorar la coordinación entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal que contribuyen en su operación. Ahora bien, teniendo en cuenta que este plan en materia de políticas públicas con enfoque de derechos humanos – al menos en discurso – inició su vigencia en el año 2019, revisamos los aspectos que se encontraron por parte del organismo especializado en derechos humanos dentro de nuestro país.

El mecanismo de revisión de la efectividad de las políticas públicas referido en el párrafo anterior, lo conforma el organismo constitucional autónomo, organismo público defensor de los derechos humanos u *ombudsperson*, edificado en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien a través de la recomendación general 43/2020 emitida el 27 de noviembre de 2020, relativa a la violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la Prevención, Atención, Sanción y Reparación Integral del daño a víctimas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias.²⁷⁵

No obstante se tiene la emisión de mecanismos y políticas públicas referidas líneas arriba, tenemos que la recomendación general antes referida pone en relieve la insuficiencia en la aplicación de éstas que resulta en la violación al derecho de acceso de justicia para las personas víctimas de violencia en relación al género. Dicha recomendación, luego de la revisión de diversos expedientes de queja, dio lugar a la recomendación general, misma en la que se dirigen a las autoridades que se encuentran como responsables de dicha violación, las siguientes:

- a) Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Secretaría de Gobernación; Secretaría de Educación Pública;
- c) Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina;

²⁷⁵ Recomendación General 43/2020, en <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-general-432020>.

- d) Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;
- e) Secretarías de Seguridad y Protección de las Entidades Federativas;
- f) Secretaría de Salud Federal y Secretarías de Salud de las Entidades Federativas;
- g) Fiscalía General de la República y Fiscalías Generales de las Entidades Federativas;
- h) Mesa Directiva del Congreso de la Unión y de los Congresos Locales;
- i) Poder Judicial de la Federación y sus homólogos en los Estados;
- j) Gobiernos de los Estados de la República; y
- k) Gobierno de la Ciudad de México;
- l) Organismos Protectores de Derechos Humanos de las Entidades Federativas;
- m) Universidad Nacional Autónoma de México;
- n) Universidad Autónoma Metropolitana;
- o) Instituto Politécnico Nacional;
- p) Universidades y Universidades Autónomas de los Estados;
- q) Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y sus homólogos en las Entidades Federativas;
- r) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes;
- s) Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y sus homólogos en los Estados.

Dicha recomendación se emitió en dos vertientes; por un lado, la violación al acceso a la justicia y, por el otro, tocante a nuestro tema a abordar, la insuficiencia en la aplicación de políticas públicas. Para llegar a tal recomendación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de un contexto de inacción del Estado mexicano para establecer políticas públicas que erradiquen la violencia en contra de las mujeres, en donde, se recibieron 716,337 llamadas al 911 vinculadas a incidentes de violencia en contra de la mujer, al primer semestre de 2020; un total de 180,646 casos de violencia de género, sin que se verificara por parte del Estado Mexicano una acción real al respecto.

Recordemos que, es imprescindible que el gasto público se vincule a los propósitos de desarrollo social pero también a aquellos objetivos de desvincular las desigualdades sustanciales que existen dentro de la sociedad; asimismo, en lo tocante a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala como principio, que éstas deberán de ser elaboradas con perspectiva de género.

No obstante ello, y en contradicción con los planes y objetivos del Programa Nacional de Derechos Humanos 2019-2024, la Comisión Nacional pone en la mesa, que se redujo para dicho ejercicio fiscal el presupuesto destinado al Instituto Nacional de las Mujeres en un 75%, por lo que la Comisión, luego de que grupos activistas feministas tomaran sus instalaciones, destacaron que sus demandas basadas en sus derechos a la verdad, la justicia, el acceso a una libre vida de violencia incluso la institucional. En ese sentido, plasman un pliego petitorio que entre otras peticiones, solicita el reconocimiento abierto y público de la gravedad de la violencia de género y la violencia feminicida en nuestro país, generando las políticas públicas que al efecto correspondan que incluya en su discurso un lenguaje incluyente.

Existen también otras peticiones formuladas en el sentido de homologar las unidades especializadas en atención a la violencia contra la mujer, niñas, niños y adolescentes de todos los niveles, buscar capacitar al personal en perspectiva de género, usos, costumbres y lenguas de las comunidades indígenas y pueblos originarios, en concordancia con los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia, y en estos aspectos, dar acompañamiento, asistencia jurídica, médica y psicológica a las víctimas y familias.

Estas peticiones formuladas a las acciones de gobierno en el ámbito administrativo, ponen en evidencia que en la metodología empleada por el gobierno actual – cualquiera que esta sea – no se está haciendo correctamente el primer paso, el relativo a la detección del problema y alcances del mismo y, tampoco, se está tomando en cuenta la participación ciudadana en su elaboración. Tan es así, que es a través de un movimiento social de protesta que a nivel nacional paralizó

las actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en sus propias instalaciones, a modo de estallamiento y hartazgo de ese sector poblacional.

Otra petición del pliego referido, consiste en la reparación integral del daño a las víctimas directas y/o indirectas de delito o de violaciones a derechos humanos, haciendo énfasis en las medidas de no repetición; ello significa que, aún y con la normatividad relativa al caso,²⁷⁶ en ejecución, ya sea por tema de capacitación del personal operativo o por falta de asignación de recursos, los parámetros internacionales plasmados en la ley de la materia no han tenido un pleno alcance material.

Establece también en materia penal, en el aspecto de la administración y procuración de justicia, aspectos procesales y normativos en específico del delito de violencia familiar; exigen por otra parte, la creación del número de emergencias exclusivo para denunciar hechos relacionados con violencia de género, a cargo de personal femenino quienes deberán estar capacitados en perspectiva de género.

Por ejemplo, para el caso de desaparición de mujeres, exigen se realice una investigación integral, que se incluya un análisis sobre las condiciones culturales, sociales, políticas, del entorno geográfico de la víctima, así como la incidencia delictiva del lugar y la posible conexidad de delitos vinculados a la desaparición.

Estas exigencias, requieren una reestructuración de la administración pública, capacitación y cambio de paradigmas acordes a la realidad social que impera en el país, además, se requiere que la asignación de recursos actúe en consecuencia a tales exigencias por demás impostergables.

Por otra parte, y denunciando además las violaciones al derecho humano a la manifestación libre, los grupos feministas exigen también que se atraigan las quejas existentes por los casos de violencia y actuación policial ocurridos en

²⁷⁶ Cfr. Capítulo primero de la presente Tesis, en donde se señaló lo preceptuado en la Ley General de Víctimas, su reglamento, el arranque de la Comisión de Atención a Víctimas, y demás reglamentación secundaria.

Guadalajara Jalisco, León, Guanajuato, Ciudad Juárez, Chihuahua y en la Ciudad de México y otras graves violaciones a los derechos humanos, consistentes en detenciones arbitrarias y criminalización de la protesta.²⁷⁷

Quedó de manifiesto también, que estas violaciones sistemáticas consistentes en la criminalización y represión violenta tuvieron lugar de igual manera en el Estado de San Luis Potosí, el Estado de México, Ecatepec de Morelos así como la represión a mujeres que se manifestaban en Cuautitlán, Estado de México, la intimidación y amenazas ante las manifestaciones que se desarrollaron en Sinaloa y Tamaulipas, así como la represión en Cancún, Quintana Roo.²⁷⁸

Se puede apreciar que en este contexto, no solo hay ausencia de acciones afirmativas por parte del Estado mexicano encaminadas a procurar estos derechos en pro de dicho sector, que históricamente ha sido discriminado, (otra vez, en contradicción a lo señalado por parte del plan en derechos humanos) sino que además, ha ejercido de manera activa actos discriminatorios y criminalización del activismo, lo que acentúa además de la violencia imperante en la sociedad, una violencia institucionalizada en contra de dicho sector.

Para el estudio y emisión de la recomendación general aquí citada, el organismo público autónomo hizo un recuento de casos emblemáticos de violencia cometida en contra de la mujer; recuento que data con asuntos perpetrados desde el año 1993, hasta el 22 de agosto de 2020, dando un total de 48 casos que relatan hechos de saña y violencia tal que tuvo impacto en la sociedad mexicana, caracterizados también por la pobre diligencia tanto en las investigaciones, judicialización y asignación de responsabilidades en contra de los perpetradores.

Relató también otras formas de violencia institucional en contra de la mujer, por ejemplo, la comunicación carente de perspectiva de género, la falta de paridad de género, la deuda con respecto a la emisión de una Ley de Identidad de Género,

²⁷⁷ Recomendación General 43/2020, en <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-general-432020>, p. 5.

²⁷⁸ *Idem*.

la regulación y reconocimiento del derecho a las personas de la diversidad sexual en todo el territorio nacional al matrimonio igualitario; la revictimización y criminalización, referida dentro del pliego petitorio que dio origen a la recomendación en comento; la violencia institucional que se manifiesta mediante actos u omisiones de los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.²⁷⁹

Dentro de las otras formas de violencia en contra de la mujer figuran también los despidos por embarazo y lactancia, causal que de acuerdo a estudios estadísticos referidos en tal análisis persisten; el trabajo doméstico no remunerado, la falta de conciliación entre la vida laboral y familiar, respecto a la cual la recomendación aludió un voto particular emitido por la Suprema Corte de Justicia de la nación en el que se reconoce la disparidad que por los estereotipos de género viven las mujeres; la falta de educación sexual y reproductiva; la violencia obstétrica y muerte materna; la maternidad infantil, en la que destaca que este tipo de violencia es el resultante en su mayoría, de violencia sexual perpetrada dentro del seno familiar; la penalización del aborto, como la criminalización de la interrupción legal del embarazo.

Otro bloque de violencias distinta a la sexual, física, familiar y feminicida lo conforman la violencia digital, cualquier acto realizado mediante el uso de materiales impresos, correo electrónico, mensajes telefónicos, redes sociales, plataformas de Internet, correo electrónico, o cualquier medio tecnológico, por el que se obtenga, exponga, distribuya, difunda, exhiba, reproduzca, transmita, comercialice, oferte, intercambie y comparta imágenes, audios o videos reales o simulados de contenido sexual íntimo de una persona, sin su consentimiento.²⁸⁰ El acoso u hostigamiento sexual, como parte de las otras violencias vividas por las mujeres puede estar

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 22.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 33.

presente en el ámbito familiar, escolar, laboral, comunitario o simplemente en la vía pública.

Ahora bien, en cuanto al estudio metodológico para la elaboración de las políticas públicas que busquen mitigar este cuadro, por parte de la Comisión se propone la interseccionalidad, para la investigación y un trampolín para alcanzar una agenda de acción para la justicia social, así como una herramienta para el desarrollo de políticas que aborden múltiples discriminaciones que nos ayuda a comprender como diferentes tipos de identidades tienen impacto en el acceso a derechos y oportunidades. Es a través de esta metodología, que se permitiría entender que no es un fenómeno monolítico, en tanto que las diferentes dimensiones que integran las múltiples identidades de las mujeres llevan a que la violencia de género sea encarada de formas diferentes y asuma diversos patrones.

El *ombudsperson* propone, por otro lado, la reparación del daño a las mujeres víctimas de violencia, como el pleno cumplimiento al principio de acceso a la justicia junto la garantía de reparar y hacer justiciable la Ley General de Acceso de las Mujeres respecto a resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el derecho internacional, que contempla el derecho a la justicia pronta, expedita e imparcial, así como a la rehabilitación, la satisfacción orientada a la prevención de otras violaciones de derechos humanos.

No obstante esta propuesta, se tiene que uno de los principales obstáculos para cumplir con estos parámetros es el costo de la representación y asesoramiento jurídico, situación que aunada a la brecha salarial significa una clara desventaja en perjuicio de la mujer. Por otra parte, la reparación al daño queda aún como uno de los pendientes en el que se requiere la emisión de resoluciones en las entidades federativas en las que se reconozcan por un lado las violaciones a los derechos humanos de las víctimas, ya que en ese ámbito no existen mecanismos claros para la reparación integral del daño en delitos del fuero común.

A este aspecto, subrayamos en el presente capítulo, que la comisión coincide con nuestro criterio de que en las entidades federativas es necesario que se

reconozcan las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y las niñas familiares de víctimas de feminicidio, sobrevivientes de violencias feminicidas, así como de otras formas de violencia de género en la pareja y derivado de la violencia comunitaria como la desaparición, la trata y la violencia sexual.

Aunado a dichos eventos, se ha puesto de realce las demandas de la organización de las mujeres víctimas sobrevivientes de las violencias y las familiares de las víctimas en la búsqueda de justicia, verdad y reparación, siendo estas organizaciones las que han encabezado la demanda de rendición de cuentas – se insiste – sin que su voz haga eco en el trazo de políticas públicas.²⁸¹

En este contexto de desigualdades y de discriminación sistemática, la Comisión Nacional de Derechos Humanos poniendo como antecedente una serie de intervenciones en casos de violencia de género, con fundamento en diversos instrumentos del sistema universal y del sistema regional, así como del ámbito nacional,²⁸² emite una serie de recomendaciones a las autoridades señaladas como responsables, encaminadas a acciones en el ámbito administrativo, difusión y sensibilización tanto de la población en general como de los servidores públicos de una cultura de irrestricto respeto a los derechos de igualdad, no discriminación y una vida libre de violencia de las mujeres, niños y adolescentes.

Por lo que hace al tema de las políticas públicas, al titular del Ejecutivo Federal y a los Gobernadores de las Entidades federativas, y a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, se le insta a diseñar, implementar, evaluar y dar seguimiento de forma coordinada, a una política pública integral y de carácter nacional, con enfoque de derechos humanos, de género, de interculturalidad y de interseccionalidad, cuyo objetivo sea el de prevenir, atender y sancionar el feminicidio; tomando en cuenta los estándares internacionales vinculatorios en la materia, y que incluya el establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional entre las diversas dependencias de la administración pública

²⁸¹ *Ibidem*, pp. 136-138.

²⁸² *Cfr. Ibidem*, pp. 66-76.

federal, el poder judicial y el legislativo federal, así como con las entidades federativas y los municipios.

Por otra parte, se les insta también a implementar un apartado respecto del manejo de los recursos destinados para atender la violencia de género a nivel nacional y por entidad federativa en sus portales de transparencia y de acceso a la información pública, que permita evaluar el impacto de la inversión pública en la calidad de vida de las mujeres y su acceso efectivo al derecho a una vida libre de violencia en transversalidad con la protección y garantía de sus demás derechos humanos. Esta recomendación guarda relación con lo analizado en el acápite relacionado con la vinculación del gasto público, que en opinión propia pasa del derecho administrativo y tributario, así como el aspecto de la transparencia a ser todos temas de derechos humanos.

Asimismo, la recomendación general en comento señala que mientras que se debe de implementar una política pública de carácter nacional con el objeto de prevenir, atender y sancionar el feminicidio se deberá diseñar e implementar, en un plazo no mayor a seis meses, un programa de difusión a nivel local, con enfoque de derechos humanos, de género, de interculturalidad y de interseccionalidad, sobre qué es el feminicidio, las causas que lo originan y las instituciones responsables de brindar atención; en dos vertientes, para la población general y para los servidores públicos involucrados.

También se tiene como recomendación el promover, programar y solicitar a las instancias correspondientes la asignación de recursos económicos a las dependencias locales encargadas de la prevención, atención e investigación del feminicidio con el fin de tener garantizados los recursos suficientes para su adecuado funcionamiento, que como se ha dicho en el presente trabajo, corresponde a una obligación en materia de derechos humanos relacionada con la asignación y vinculación del gasto público.

Al H. Congreso de la Unión y Congresos Locales, les orienta a realizar un diagnóstico legislativo que tenga por objetivos: a) identificar y analizar de las

diversas leyes que garanticen a las niñas, adolescentes y mujeres a una vida libre de violencia por razón de género, identidad de género u orientación sexual, así como la expresión final de esta, el feminicidio; b) identificar las políticas públicas, programas y acciones que emanan de las leyes anteriores para garantizar una vida libre de violencia por razón de género y feminicidio; c) identificar los ordenamiento jurídicos y mecanismos que permiten garantizan la asignación de recursos presupuestarios para garantizar los derechos humanos de las niñas, adolescentes y mujeres a una vida libre de violencia por razón de género, así como la expresión final de esta, el feminicidio y d) analizar y sistematizar los diversos instrumentos normativos universales y regionales en materia de los derechos humanos de las mujeres. A este aspecto hay que identificar que la recomendación de este organismo autónomo va encaminada metodológicamente, a la identificación del problema.

Efectivamente, en los puntos subsecuentes se insta al legislativo a realizar las reformas legislativas correspondientes, desde un enfoque de derechos humanos, interseccionalidad, perspectiva de género, identidad de género u orientación sexual e interculturalidad para: a) homologar y consolidar el tipo penal del feminicidio y b) reformar, abrogar o derogar todas aquellas normas que menoscaben o nieguen los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres o que propicien la reproducción de patrones históricos, sociales, culturales, políticos, económicos y jurídicos, o que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia por razón de género.

Se le insta también a realizar las adecuaciones que corresponda en la tipificación del delito de violencia familiar, ante posibles conductas reiteradas de violencia familiar, de género y en su caso, feminicidas. Asimismo, se le insta a todo órgano legislativo a que garantice la asignación presupuestaria que permita a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y sus homólogas en los Estados, superar las deficiencias presupuestales, especialmente las relacionadas con la asignación de recursos suficientes a los Fondos de Atención a Víctimas, para garantizar la reparación integral del daño a las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de sus

derechos humanos con motivo de toda forma de violencia contra la mujer por razón de género, así como la expresión final de esta, el feminicidio en términos de la LGV.

Asimismo, y a modo preventivo, se ordena la asignación de recursos financieros suficientes para hacer efectivos y de aplicación oportuna los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. Este derecho se tiene que, con respecto del reconocimiento de los derechos humanos a los derechos económicos y sociales, resulta exigible aún y cuando la autoridad pudiera señalar la insuficiencia presupuestaria, ya que como se dijo líneas arriba, este derecho cuenta con la garantía de cumplimiento jurisdiccional para hacerla efectiva: el juicio de amparo.

De igual manera, la recomendación general citada mandata en el ámbito judicial, al Poder Judicial de la Federación y sus homólogas en los estados, una serie de recomendaciones respecto a la impartición de justicia siguiendo los protocolos correspondientes conforme al actual contexto de violencia grave e imperante. Pero, es de resaltar que a este poder no se le señala recomendación alguna relativa a la realización e implementación de política pública alguna, ya que como se expuso anteriormente, el poder judicial responde a acciones reactivas en la procuración y exigibilidad de los derechos humanos.

Como se decía al principio del presente capítulo, la participación de la ciudadanía a través de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, los colectivos de activistas y la comunidad científica, conforman un frente impulsor en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de procuración de justicia y seguridad, incluyendo el de la atención a víctimas de delitos. Por señalar algunos, se consideran a los siguientes:

- La oficina de Enlace y Partenariado de UNODC en México.
- La Conferencia de Procuradores, ahora Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y su Comisión del Ministerio Público, la Víctima y su relación con los Tribunales Federales, aprobada en la XII reunión nacional.

- El Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Conferencia Nacional de Gobernadores.
- Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.
- Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública.
- Conferencia Permanente de los Congresos Locales.
- El Sistema Nacional de Atención a Víctimas.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos.
- La Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos.
- La Academia Mexicana de Ciencias Penales.
- La Sociedad Mexicana de Criminología.
- La Academia Mexicana de Criminalística.
- La Sociedad Mexicana de Victimología y la Redo Social de Victimología.
- El Consejo Nacional de Instituciones de Enseñanza Criminológica.
- La Asociación Mexicana de Juzgadoras, A.C.²⁸³

Estas son algunas de las impulsoras de las políticas públicas en materia de reparación y atención a víctimas del delito.

Es por todo lo anterior, que resulta necesario afirmar que la igualdad en las cargas tributarias con óptica social es tema también de derechos humanos, la

²⁸³ Lima Malvido, María de la Luz, *op. cit.*, pp. 233-234.

justicia social empieza desde la planeación y elaboración de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos correspondiente. Con ello se contribuye a eliminar la violación sistemática de derechos humanos y la imperante desigualdad, que en nuestro territorio propicia, permite, perpetúa y tolera la transgresión a derechos fundamentales.

La transparencia y rendición de cuentas no deben limitarse a su aspecto punitivo-reparador, sino que debe instrumentarse para una verdadera participación ciudadana de manera preventiva-proactiva en la toma de decisiones y en el diseño institucional de los planes de gobierno.

La erradicación de la corrupción e impunidad, fuente de violaciones a derechos humanos estructurales y sistemáticas, se logrará bajo los criterios del verdadero acceso a la información pública gubernamental.

Se reitera, que procurar por medio de ejercicios de participación ciudadana que la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos prevea una partida en específico que garantice el funcionamiento óptimo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, será una parte fundamental en la observancia de los parámetros internacionales en protección de los derechos humanos.

Otra medida oportuna sería retomar las mesas de trabajo del Congreso de la Unión y los congresos de las entidades federativas con la participación de la sociedad civil en la elaboración, implementación y revisión de políticas públicas.

Es imperativo también implementar un presupuesto basado en resultados respecto a los derechos humanos en la asignación de recursos públicos con un mecanismo serio de revisión y calificación, como lo son las contralorías sociales.

También deviene necesario, el instrumentar mecanismos de participación ciudadana vinculatorios, como el referéndum contra leyes, el plebiscito contra actos, y la potestad de presentar iniciativas de leyes por parte de cualquier ciudadano, para una efectiva democratización de las instituciones, lo cual impactará en una mayor gobernabilidad.

Capítulo Quinto. El Ombudsman en México como mecanismo para la reparación integral del daño en víctimas afectadas por violación a sus derechos humanos.

1. Ombudsman en México.

Es menester hablar de la figura del ombudsman en la presente investigación, toda vez que es en esta figura en la que la normatividad interna del Estado Mexicano deposita la tarea de investigar las violaciones a derechos humanos, y, en cuanto a la reparación integral del daño, determinar la calidad de víctima y consecuentemente determinar las medidas que la des encuadren de dicha calidad.

Para ello, revisamos de manera breve como esta figura sueca fue trasplantada al ordenamiento mexicano, cuál ha sido su evolución y su funcionamiento actual.

1.1. Antecedentes.

Los organismos públicos autónomos constitucionales defensores de los derechos humanos tienen su origen en la institución del *Ombudsman*; la colaboración “Rasgos culturales e institucionales del *Ombudsman* en Suecia”, a cargo de Ewa Polano y Jonas Norling, embajadora y consejero de Suecia en México, se advirtió que dicha palabra significa “representante y delegado o bien defensor, y que en dicho país, como institución conforma un *Ombudsman* parlamentario, Defensoría Parlamentaria o, Defensor del Pueblo”;²⁸⁴ de acuerdo a lo anterior, éste tiene como función garantizar los derechos de los individuos contra los abusos por parte de instituciones gubernamentales o funcionarios públicos.

De acuerdo a dicha colaboración, su origen se remonta al año 1713, ordenada por el entonces rey Carlos XII, quien instituyó el *Ombudsman* Superior,

²⁸⁴ Polano, Ewa y Norling, Jonas, “Rasgos culturales e institucionales del Ombudsman en Suecia”, en Farías Hernandez, José Antonio (coord.), *Ombudsman. Filosofía, Teoría y Diversidad*, México, CNDH-Universidad Iberoamericana, 2010, pp. 49-56.

para controlar a los funcionarios del gobierno durante sus ausencias, ello en un contexto aún de guerras y absolutismo.

Posteriormente, se instituye el *Ombudsman* Parlamentario, originado de la nueva constitución del 6 de junio de 1809, en la que, al cambiar la forma de gobierno, dejando la monarquía, tiene como característica, un sistema de equilibrio constitucional entre los tres poderes, dividiendo las tareas y responsabilidades entre los ministerios y las autoridades administrativas; así, esta institución revisaría a las autoridades administrativas y a su vez, ésta sería revisada por el parlamento.

En 1957, el *Ombudsman* parlamentario estaría en control de los gobiernos locales y municipales, gozando de plena independencia y siendo nombrado su titular por el parlamento sin que éste pudiera intervenir en sus acciones ni en el sentido de sus resoluciones.

Se tiene en cuenta también que originalmente surgió como un órgano de control parlamentario sobre el ejecutivo para que éste revisara la acción de la administración, en su orden constitucional, el órgano vigilaba el respeto de la ley y controlaba las orientaciones administrativas del gobierno.

Esta incipiente institución se define también al haber tenido a cargo revisar la acción administrativa disfuncional; manejar intereses individuales o colectivos, jurídicamente tutelados, y tuvo una función de tutor público del correcto uso administrativo.²⁸⁵ Se acerca en algunos sentidos a los órganos jurisdiccionales, ello por la insuficiencia del sistema de garantías jurisdiccionales respecto de la acción administrativa, en lo individual y en lo general.

De acuerdo a Giuseppe de Vergottini, hoy en día el *Ombudsman* ... no funge una función de control político sino que tiende a asegurar con su actividad de inspección, el control parlamentario sobre el funcionamiento de la administración pública, como instancia de amparo de situaciones individuales cuando no existen

²⁸⁵ Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política L-Z*, 12a Edición, Ed. Siglo veintiuno editores, México, 2000, pp. 1070-1075.

suficientes remedios en el ámbito administrativo y jurisdiccional, así, está “destinado a obviar formas insuficientes de tutela administrativa y jurisdiccional de los intereses de la sociedad.”²⁸⁶

Otra de las atribuciones que conforman un instrumento en los *Ombudsman* del mundo es el derecho de publicar y hacer observaciones o emitir aclaraciones sobre cualquier medida tomada por una autoridad oficial o funcionario público. Resalta que en Suecia, cada año se publica un informe de los casos más importantes, y que desde sus comienzos el número de quejas ha ido en aumento: en el siglo pasado, menos de 100 al año; en los años cincuentas-sesentas, de 700 a 800; y, hoy en día más de 5,000 al año,²⁸⁷ si bien no existe subordinación para con el parlamento, dicho informe será presentado a éste.

Así, en su país de origen, se puede investigar un caso legal o administrativo ante un tribunal en Suecia, sin que ello signifique que puede intervenir en las decisiones de las Cortes, teniendo como alcance de su intervención el analizar si el procedimiento se ha llevado a cabo correctamente y si el fallo de la Corte ha sido decidido en un tiempo razonable; tal facultad abarca para todo el sistema judicial, las fuerzas militares, la fuerza policiaca y el sistema de inteligencia, los gobiernos local o municipal, y puede proponer reformas a las leyes para evitar fallos administrativos o técnicos.²⁸⁸

Este Ombudsman parlamentario tiene como tarea principal mejorar la calidad legal de la administración pública y judicial, más allá de castigar a los funcionarios negligentes.

Como en la mayoría de los *ombúdsmanes*, cuenta con características muy específicas, iniciando con la independencia constitucional, legislativa y convencional, de tal suerte que, aunque surja del parlamento, no es integrante de

²⁸⁶ Polano, Ewa y Norling, Jonas, *op. cit.*, p. 52.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 52.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 53.

él, aclarando que si bien puede emitir lineamientos generales para su estructura y actuación, no podrá éste inferir en las actuaciones del otro para casos concretos.

Otra característica común, la encontramos en su imparcialidad y apoliticidad, para lo cual, originalmente se previó que la duración en el encargo de su titular fuese distinta a la de los titulares de los órganos legislativos y que se admita la confirmación del titular de este organismo.

Por lo que hace a la característica de acción, dichos organismos deben de contar con discrecionalidad en la organización de su despacho, elección de sus colaboradores, dirección y desempeño de sus actividades.²⁸⁹

En cuanto a su competencia, tiene amplios poderes para inspeccionar, examinar la documentación de las administraciones controladas, presencia en debates de órganos administrativos y a veces jurisdiccionales; pudiendo también tener iniciativa autónoma en los procedimientos de indagación²⁹⁰.

Sin embargo, aún y cuando tiene competencia para revisarlas, no sustituye a la administración o a la jurisdicción ya que sus atribuciones son de persuasión y de influencia respecto de la autoridad administrativa directamente interesada, o poderes de iniciativa hacia autoridades administrativas superiores, jurisdiccionales y legislativas; de ahí que se le suele llamar como una Magistratura de influencia de los órganos administrativos de los que censura el comportamiento activo u omisivo.

Dicho control es ejercido sobre el comportamiento del órgano y actos formales del mismo, más no sobre sus disposiciones y es actualizado con la emisión de recomendaciones y opiniones pudiendo llegar a intimar y a amonestar.

Para el caso del estado mexicano, se hace la distinción de entre organismos defensores de los derechos humanos, entre aquellos de naturaleza jurídica, cuasi jurídica y no jurídica. En principio de cuentas, se aduce a la facultad que otorgaba el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, según reforma del 31 de diciembre

²⁸⁹ Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, *op. cit.*, p. 1073.

²⁹⁰ *Idem.*

de 1994, en la que se atribuía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación una función de *ombudsmanía*, es decir, de vigilancia y recomendación en materia de derechos humanos.²⁹¹

Según disponía el ya derogado texto constitucional, confería al máximo órgano jurisdiccional constituirse para averiguar algún hecho o hechos que constituyeren una grave violación de alguna garantía individual.²⁹²

Dicha disposición, según los académicos, constituía una duplicidad de funciones con la hoy Comisión Nacional de Derechos Humanos, a la que se le reprochó ser un organismo defensor de los derechos humanos no jurisdiccional, insuficiente. Con la derogación de tal contenido constitucional, el jefe del organismo público autónomo de carácter administrativo “ha reivindicado para sí, la exclusividad en las averiguaciones concernientes a las violaciones graves de los derechos fundamentales.”²⁹³

Si bien se suprimió la disposición señalada, actualmente aparece el *Ombudsman* personificado en el Estado mexicano como el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como una alternativa no jurisdiccional de protección a los derechos humanos.

Respecto a la asimilación del *Ombudsman* a nuestro ordenamiento, se define a éste como un “órgano estatal, gubernamental, designado por el órgano legislativo

²⁹¹ Estrada Rafael, Michel, “¿Existe un solo Ombudsman Nacional?”, en Farías Hernández, José Antonio (coord.), *Ombudsman, Filosofía, Teoría y Diversidad*. México, CNDH-Universidad Iberoamericana, 2010, pp. 77-78.

²⁹² Reformas al artículo 97 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf.

²⁹³ Estrada Rafael, Michel, *op. cit.*, p. 86.

y con la finalidad de vigilar a la administración pública y en algunos casos las actuaciones del poder judicial.”²⁹⁴

Se consideraba como algo yuxtapuesto frente a la arraigada defensa jurisdiccional de los derechos del gobernado (el juicio de amparo)²⁹⁵, aunado a ello, el que en el amparo el actor debe tener interés jurídico y que los efectos de sus sentencias son relativos por lo que ampara y protege a quien ejerció dicha acción.²⁹⁶

Sin embargo, dada también la característica de accesibilidad del ombudsman en la información y agilidad de sus procedimientos, se tiene que dicha característica permite gran flexibilidad en la consideración de la legitimidad procesal del quejoso, por lo que, para este aspecto, a diferencia de las vías jurisdiccionales, el *ombudsman* puede actuar de oficio, y dispone de los medios más amplios y variados así como una intermediación entre el recurrente y la comisión de que se trate.²⁹⁷

Asimismo, dado el carácter no vinculatorio de sus resoluciones, se tiene que el efecto de éstas no es el de modificar o revocar los actos investigados, por lo que no tienen poderes de revisión ni de anulación, sino de persuasión, por lo que se prevé que los procedimientos instaurados ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos constituyen mecanismos alternativos no jurisdiccionales – aunque algunos teóricos los consideran más bien cuasi jurisdiccionales – adicionales a los instrumentos jurisdiccionales, que a la par y sin ser óbice uno de otro, por vía alterna constituye un mecanismo rápido, eficaz y a diferencia del juicio de amparo, de fácil acceso para el grueso de la población.

²⁹⁴ Ortiz Treviño, Rigoberto, “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos a 15 años”, en Farías Hernández, José Antonio (coord.), *Ombudsman, Filosofía, Teoría y Diversidad*. México, CNDH-Universidad Iberoamericana, 2010, pp. 92-93.

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 96.

²⁹⁶ *Ibidem.*, pp. 95-96.

²⁹⁷ Rojas Castro, Sonia, “La Institución del Ombudsman en México”, en Farías Hernández, José Antonio (coord.), *Ombudsman, Filosofía, Teoría y Diversidad*. México, CNDH-Universidad Iberoamericana, 2010, p. 193.

Ahora bien, en atención a la diversidad de temáticas dentro del derecho mexicano, se contemplan otras instituciones de características del ombudsman, clasificándose así, a unas con facultades de autoridad, a saber, particularmente representativas:

1) Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), creada en el año 2000, con el marco de actuación en la Ley Federal contra la Discriminación, y se rige por los principios del ombudsman ya que sigue el sistema de accesibilidad directa y sus resoluciones pueden consistir en conciliación y acuerdo por disposición, una especie de recomendación que de igual manera, no es vinculatoria.

2) Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de servicios Financieros (CONDUSEF). Facultada para atender y resolver consultas de los usuarios, resolver las reclamaciones de éstos, efectuar procedimientos de conciliación, fungir como árbitro y proporcionar orientación jurídica los usuarios ante los tribunales; por tanto, cumple con ser un organismo especializado en la defensa de un derecho humano de carácter patrimonial, caracterizado por la accesibilidad directa, procedimientos conciliatorios y sus resoluciones que no son vinculatorias.

3) Procuraduría Agraria. Esta institución ha sido definida como el Ombudsman agrario, su creación se remonta al año 1953.²⁹⁸

4) Otros organismos que guardan similitud con estas características y que se encuentran contemplados en el Estado Mexicano, lo son: la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED), la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA), la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), las Procuradurías Estatales de la Defensa del Menor y la Familia (Sistemas DIF), y las

²⁹⁸ *Ibidem*, pp. 195-202.

fiscalías especializadas en grupos vulnerables como las que atienden delitos relacionados con actos de violencia contra la mujer, periodistas, y por último, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

Al respecto, ha existido la crítica respecto de la institución sueca asimilada al ordenamiento mexicano al grado de expresarse sobre ella como:

... una moda escandinava, que en realidad esconde una deseable eficacia política proveniente de una administración pública muy necesitada de mostrar avances aparentemente estimables (...) con un sistema de recomendaciones (...) que son hechas con las mejores intenciones. Pero nuestro verdadero orgullo es (...) la defensa eficaz de las garantías constitucionales a través del juicio de amparo.²⁹⁹

No obstante, la figura tuvo una paulatina asimilación en nuestro ordenamiento; inicialmente, existía la Dirección General de Derechos Humanos, que posteriormente, el 6 de junio de 1990 se subsumió, luego de que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se creó la referida Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en ese entonces, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Lo anterior, significó que la citada comisión se encontrara inmerso en la administración pública centralizada, con relación de subordinación jerárquica, aunado a que el titular era nombrado de manera directa por el Ejecutivo; posteriormente, mediante reforma constitucional del 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102 constitucional por lo que se elevó a la comisión como un órgano descentralizado y, que para el nombramiento de su titular, sería por parte del Ejecutivo con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente.

Finalmente, el 13 de septiembre de 1999, la Comisión fue constituida como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, para pasar a

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 94.

llamarse ahora como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuyo titular fuese ahora nombrado por el Poder Legislativo, para que, de acuerdo al artículo 102, apartado B luego de esta reforma, constituyese un órgano público autónomo, perteneciente a la estructura del Estado y no del gobierno.

De acuerdo a tal precepto, este órgano podrá conocer de quejas en contra de actos u omisiones de carácter administrativo que cometan los servidores públicos con excepción del Poder Judicial, y que las recomendaciones que emitan no tendrán un carácter vinculante pero sí la facultad de presentar las denuncias ante las autoridades competentes; de igual manera, excluye de su competencia los asuntos en materia electoral.

Como tal, este órgano constitucional autónomo, aunado a la tarea de defender a los gobernados frente al abuso del poder, tiene también la tarea de promover la cultura de los derechos humanos. No obstante, en México esta figura tiene un poder disuasorio, es decir, no vencen, sino que convencen, por lo que se trata de una magistratura de disuasión y no de imposición coercitiva, cuya nota principal es la *auctoritas*.³⁰⁰

Este último aspecto, deviene como una característica propia de la figura del ombudsman, y se refiere a la autoridad moral y social de quien ocupa el cargo³⁰¹ y destaca por sus conocimientos legales y por su integridad personal. Además, al ser esta una institución cuya actuación se rige entre otros, por el principio de buena fe, no puede dejarse en manos de presidentes que se encuentren impedidos por conflictos de intereses o compromisos diversos a los de la defensa de los derechos humanos en pro de los grupos vulnerables.

Al igual que la institución sueca de origen, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tienen la obligación de presentar un informe anual; por lo que hace al primero, se presenta obligatoriamente ante ambas Cámaras como resultado

³⁰⁰ Bernal Ballesteros, María José, *Luces y sombras del ombudsman. Un estudio comparado entre España y México*, México, USC-CDHEM, 2015, p. 125.

³⁰¹ Rojas Castro, Sonia, *op. cit.*, pp. 190-191.

final del trabajo realizado por éste y sus adjuntos, mientras que el segundo, remite su informe de resultados de manera anual a los tres poderes de la unión. En ambos casos, su contenido es público, y toda persona podrá tener acceso libre a él, lo cual tendrá un efecto de persuasión y "... calar en la opinión pública."³⁰²

Otra diferencia con respecto del defensor público sueco con el mexicano, se encuentra en que del contenido del informe se deberán de respetar los datos personales de los quejosos, cuidando así tanto los datos sensibles como los de identificación de los mismos, principalmente a partir del año 2013 en que surgieron las leyes protectoras de datos personales; respecto de las autoridades señaladas en el mismo, la legislación no define si se deberá de hacer público el nombre de los titulares respectivos, pero por regla general se omiten.

1.2. Composición y atribuciones.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, que es un órgano constitucional autónomo, tiene competencia para elaborar su propio presupuesto remitiéndolo de manera directa al poder legislativo para su revisión y en su caso aprobación.

Para ser nombrado presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es necesario no haber desempeñado un cargo público o político en el año anterior a su designación, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por un delito que amerite pena corporal de más de un año, y, preferentemente, tener el título de licenciado en derecho. El Ombudsman mexicano cuenta con una sede nacional y 32 radicadas en los estados de la República.³⁰³

Las más recientes reformas a este precepto, añadidas en la ya referida reforma constitucional en derechos humanos, establece la existencia del ahora ombudsman organismos de protección de los derechos humanos que ampara el

³⁰² Beltrán Gaos, Mónica, "El Defensor del Pueblo Español" en Farías Hernández, José Antonio (coord.), *Ombudsman, Filosofía, Teoría y Diversidad*, México, CNDH-Universidad Iberoamericana, 2010, p. 108.

³⁰³ *Ibidem*, p. 106.

orden jurídico mexicano, encargado de conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público.

En hechos recientes, y tras la designación de la primera mujer como titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, existió la confusión terminológica de que ombudsman es una palabra de origen anglosajón de cuya terminación se hace referencia a la persona de sexo masculino, corriendo en medios ahora la terminología de *omburperson*.

En contraste, la palabra ombudsman tiene su origen en Suecia del siglo XIX, que significa en sentido estricto representante, agente, guardián, mediador o según su traducción comisionado de justicia para vigilar la actuación de las autoridades administrativas.³⁰⁴

De acuerdo a estas previsiones, queda fuera de su competencia conocer aquellos actos emitidos por el Poder Judicial de la Federación, así como aquellos asuntos electorales y jurisdiccionales.

Para el ejercicio de sus funciones, los organismos públicos tienen facultades para emitir recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, mismas que si bien no son vinculatorias, es de carácter obligatorio para todo servidor público el responderlas en aceptadas o no, y cumplidas o no por las autoridades quienes en caso de no aceptar o no cumplir, deberán de fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Cuando lo anterior tiene verificativo, corresponde a la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, llamar a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa, como se

³⁰⁴ “Cfr. ¿OMBUDS... QUÉ? Origen de la palabra Ombudsperson”, en <https://blog.cndh.org.mx/node/84>.

verá más detalladamente, en el apartado en que se aborda el tema de las recomendaciones.

Este organismo a nivel nacional se denomina Comisión Nacional de los Derechos Humanos; cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. A su vez, las Constituciones de las entidades federativas establecen y garantizan la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, así como la creación de los mismos.

Otra facultad que le asiste a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es la de presentar acción de inconstitucionalidad, en términos del inciso g, del artículo 105, fracción II de nuestra Constitución. Esta figura ha consolidado un sistema de justicia constitucional, lo que en postura de Eduardo Ferrer Mac-Gregor se ha denominado como Derecho Procesal Constitucional, dotando al *Ombudsman* de mayores elementos para la defensa de los derechos humanos.

Es gracias a este precepto que el *ombudsman* se presenta como un actor constitucional, ya que así cuenta con legitimación activa para presentar una acción de inconstitucionalidad, por lo que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá iniciar un proceso constitucional, por lo que no están limitadas a emitir recomendaciones a autoridades administrativas, sino que además, tienen un instrumento que le permitirá enfrentar a la asamblea parlamentaria, órgano cuya actividad no podía escrutar sino que sólo coordinarse con él y presentarle propuestas y sugerencias al cual incluso podía equivocadamente tenersele por subordinado.³⁰⁵ Así, la defensa de los derechos humanos frente a normas generales no queda a la buena voluntad de los órganos parlamentario y ejecutivo, formando así un verdadero contrapeso al poder público mediante el uso de un mecanismo jurisdiccional constitucional como lo es la acción de inconstitucionalidad.

³⁰⁵ Sánchez Gil, Rubén, "El Ombudsman en la acción de inconstitucionalidad", en Astudillo, Cesar y Carbonell, Miguel, (coords.), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM-CNDH, 2007, p. 145-148.

Ahora bien, enunciadas que fueron las facultades y atribuciones de los organismos públicos defensores de los derechos humanos, tanto a nivel federal como a nivel local, tenemos la defensa al derecho humano a la reparación integral del daño, se encuentra íntimamente relacionada con los derechos que le asisten a las víctimas del delito, pues ha sido éste el principal hecho victimizante por medio del cual se actualiza el presupuesto normativo.

La vorágine jurídica que data de 1993, en que se incluyó en el artículo 20 constitucional los derechos de las víctimas del delito; la adición de apartado C en el año 2008; la reforma constitucional en derechos humanos de 2011; y, la expedición en enero de 2013 de la ya citada Ley General de Víctimas, como instrumento que recoge los estándares internacionales en la materia y prevé la creación de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas, conformado por las instituciones y entidades públicas del ámbito federal, estatal, del Gobierno del Distrito Federal y municipal, organismos autónomos, así como organizaciones públicas y privadas vinculadas con las víctimas.³⁰⁶

Este conjunto de instrumentos jurídicos ha conformado, como se venía planteando en el primer capítulo, un nuevo sistema de justicia penal con enfoque restaurativo que pone en primer lugar a la víctima y la legitima para ser parte activa en el proceso desde la instrucción hasta su etapa judicial, culminando con la garantía de la reparación del daño y en su caso la indemnización.

1.2.1. De las quejas.

Aunado al tema de la promoción de estas prerrogativas en pro de las víctimas, se encuentra el acompañamiento que estos organismos públicos autónomos les brindan tanto en lo individual como de manera colectiva y en ejercicio de sus atribuciones, el integrar expedientes de queja a partir de los escritos que

³⁰⁶ “Atención a Víctimas del delito”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, en <https://www.cndh.org.mx/programa/31/atencion-victimas-del-delito>.

para tal efecto presenten tanto individuales o colectivos que vean vulnerados sus derechos.

La queja, promovida ante estos organismos, inicia de acuerdo a la normatividad que les rige,³⁰⁷ por un escrito de queja dirigido al titular de la comisión de que se trate, que señale el nombre, firma y datos de identificación del promovente, así como de la persona o colectivo de personas agraviados.

Este escrito debe de contener, además, el o los servidores públicos a quienes se les imputan los hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos.

La queja puede iniciar también de manera oficiosa, cuando la visitaduría general así lo considere, pudiendo iniciar incluso, si la gravedad de los hechos lo ameritan, por vía electrónica o telefónica, haciendo uso de la fe pública que les asiste a los visitantes generales y adjuntos, con la condición de realizar la ratificación a la brevedad posible.

De manera inicial, los hechos planteados en queja, deben de ser calificados; esta calificación puede derivar en un acuerdo de improcedencia, incompetencia o, de presunta violación de derechos humanos. Cuando la calificación de los hechos resulta en una posible violación a derechos humanos, el visitador a cargo de la integración del expediente tiene la tarea de identificar qué derecho humano se encuentra violentado y qué acción u omisión en específico conforma tal transgresión.

Salvo que la petición formulada a través de queja por recurrente o bien, ante el conocimiento de hechos que conformen el inicio de una investigación oficiosa versen sobre la violación grave de derechos humanos, o bien, delitos de lesa humanidad, las investigaciones podrán iniciarse dentro del plazo de un año de ocurridos los hechos.

³⁰⁷ De manera general, Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su Reglamento Interno, mismos que son leyes espejo en sus homónimos de las entidades federativas.

1.2.2. De las recomendaciones

Como se dijo anteriormente, además de la promoción de los derechos humanos, se encuentra la atribución de investigar las presuntas violaciones a derechos humanos. Este sistema de quejas individuales, permite que la Comisión actúe como un órgano garante no jurisdiccional.

De dicha investigación, en la eventualidad de que se encontrara que las autoridades vulneraron algún o algunos derechos humanos reconocidos en normatividad interna o instrumentos internacionales, se emitirá el documento de recomendación o bien, recomendación general, con el objeto de proponer a las autoridades prácticas que garanticen una mejor y más amplia protección de los derechos humanos.³⁰⁸

Así, en su propio cuerpo normativo establece que es facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitir recomendaciones públicas no vinculatorias ante las autoridades respectivas.

Otra manera en que las comisiones procuran la salvaguarda de derechos, es procurando la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsable; este procedimiento conciliatorio algunas veces resulta en la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando su naturaleza lo permita.

En algunas ocasiones, aun y cuando existe propuesta de la parte quejosa de conciliación y dicha propuesta es aceptada por la autoridad responsable, puede presentarse el caso de que tales acuerdos no sean respetados por la autoridad responsable o bien, se cumplimenten de manera parcial.

En caso de proceder, de manera breve y sencilla se presentará por escrito ante la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación, siempre dentro del

³⁰⁸ Díaz Pérez, Alejandro, “¿Cómo optimizar el funcionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? Una revisión crítica”, *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, México, núm. 13, Año 5, Noviembre 2019 - Febrero 2020, pp.17-40.

respeto a los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata a la violación.

En tal caso, deberá de turnarse copia al órgano interno de control del organismo, dependencia o entidad de que se trate; la autoridad responsable a al que se le envíe una propuesta de conciliación dispondrá de un plazo para responder a la propuesta y en su caso, las pruebas correspondientes.

No obstante que el expediente haya sido archivado por haber recaído en él un acuerdo de conciliación, a petición de la parte quejosa se puede proceder con la reapertura e iniciar una nueva investigación. Si de estas diligencias resulta que efectivamente, la autoridad no a cumplimentado en su totalidad o parcialmente con lo acordado en conciliación se puede emitir una recomendación.

Esta recomendación pública y no vinculatoria, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra de los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

Desde el inicio del expediente de queja, se previene a los promoventes de que se trata de un procedimiento seguido por cuerdas separadas y que no interrumpe los plazos de prescripción ni caducidad; de igual manera el visitador general o el visitador adjunto que tenga a su cargo la integración que el escrito de queja amerite tiene la obligación de poner al recurrente al tanto de los mecanismos jurisdiccionales, conciliatorios, no jurisdiccionales y de más instituciones que le socorran en la defensa de sus derechos.

Así, en términos de su reglamento interior, una vez concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones a derechos humanos, se inicia el proyecto de recomendación. Corresponde al visitador general formular un proyecto de recomendación. Estos proyectos deben de señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, si procede, la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado; proyecto que será sometido al

presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para su consideración final y suscribirá en su caso dicho proyecto.

En términos de su reglamento interno, las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberán de contener los siguientes elementos:

Artículo 132.- (Contenido de las recomendaciones)

Los textos de las recomendaciones contendrán los siguientes elementos:

- I. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos;
- II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos;
- III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;
- IV. Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada, y
- V. Recomendaciones específicas, entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables. Cuando del contenido de la recomendación se desprenda la solicitud de inicio de procedimientos administrativos, se remitirá copia a los órganos internos de control correspondientes y se les solicitará, en colaboración, la determinación e informe respecto del procedimiento correspondiente.

Se notifica una vez aprobada y suscrita por el presidente a la autoridad o servidor público a quien se dirija para que adopte las medidas necesarias para su

cumplimiento y se dará a conocer a la opinión pública, en su respectiva versión pública y cuidando la identidad y confidencialidad de la parte quejosa.

Una vez aceptada la recomendación, las visitadurías generales que conocieron el asunto darán seguimiento a su cumplimiento y reportarán al presidente en caso de que éstas no sean aceptadas; cuando, una vez aceptadas cuenten con pruebas de su cumplimiento total, parcial o insatisfactorio.

Cuando se traten de hechos que constituyan violaciones a derechos humanos cometidos de manera sistemática y generalizada; ello porque el número de quejas que atañen a la misma naturaleza, autoridad y hecho violatorio o bien, porque la normatividad que rige la actuación de alguna autoridad así lo propicie, se puede dar lugar a emitir una recomendación general.

Estas recomendaciones generales pueden emitirse a diversas autoridades del país, a fin de promover las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos; sustentándose en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional.

Estas contienen en su texto los antecedentes, la situación y fundamentación jurídica, las observaciones y las recomendaciones. Además, tienen la particularidad de no requerir aceptación por parte de las autoridades a quienes se dirigen y se publicarán en la gaceta y en el Diario Oficial de la Federación, su registro se realizará de forma separada y la verificación de su cumplimiento se hace mediante la realización de estudios generales.

Una vez recibida la recomendación por la autoridad o servidor público señalado, deberá de informar en un término de 15 días hábiles si la acepta o no, y para ello, deberá de presentar las pruebas de que haya cumplido la recomendación. En caso contrario, de no ser aceptada, se procederá a solicitar a la autoridad que funde y motive y haga pública su negativa, así como conminarla a que atienda los llamados del poder legislativo – según el caso de que se trate – a comparecer ante dichos órganos a justificar su negativa.

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, previa consulta con estos organismos determinara si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad son suficientes y harán saber dicha circunstancia por escrito y a sus superiores jerárquicos. En caso de que se determine que ésta fundamentación y motivación es suficiente, las autoridades informarán si persiste o no la posición de no aceptar o no cumplir con la recomendación.

En caso de que persista la negativa, la Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables.

Para las recomendaciones emitidas por el Ombudsman nacional, no procederá recurso alguno; en cambio, aquellas emitidas por los Ombudsman locales, procederá el recurso seguido ante su homónimo nacional.

Uno de los aspectos más reprochables a la función de los organismos públicos defensores de los derechos humanos, consiste en que sus resoluciones no tienen un carácter vinculatorio. Se dice que se debe de dotar de coercitividad a cualquier decisión, como requisito sin el cual no podrá exigirse su cumplimiento desde el punto de vista del derecho.³⁰⁹

Sin embargo, esta falta de obligatoriedad o coercitividad no puede hacer presumible la ausencia de eficacia de la misma, en tanto que en la práctica, la adopción de estas medidas, según los informes de actividades de la Comisión Nacional de los Derechos el nivel de aceptación de las recomendaciones emitidas es alto.

Por lo que hace a la efectividad de estos organismos de manera general, podemos revisar los informes anuales a que se hace referencia en el presente capítulo; de dicha revisión, se tiene que en el año 2013³¹⁰ de un total de 109

³⁰⁹ *Idem.*

³¹⁰ Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013, Comisión Nacional de los Derechos Humanos en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/informes/anuales/2013_1.pdf.

recomendaciones, fueron aceptadas con pruebas de cumplimiento parcial 57, es decir, el 52%; otras 20 de ellas fueron aceptadas pero sin pruebas de cumplimiento total, es decir, el 18%; y solamente 3 de ellas, aceptadas con pruebas de cumplimiento total, menos del 3%.

A su vez, dentro de las medidas que cuentan con pruebas de cumplimiento parcial de estas recomendaciones, se encuentran acciones de atención médica, psicológica, acciones de capacitación, el inicio de procedimientos administrativos, acciones de carácter normativo, coordinación interinstitucional, entre otras.

Destaca que de éstas acciones con evidencia de cumplimiento parcial de recomendaciones, sólo un 0.93% son relativas a la restitución efectiva de derechos, siendo este año de 2013, el año en que se emitió y publicó la LGV, cuando se instituyó la obligación de las autoridades a reparar las violaciones a derechos humanos; a dos años también de la reforma constitucional en derechos humanos.

Ahora, sobre el mecanismo de conciliación, la CNDH presenta un total de 368 admitidas, de las cuales, sólo 107 cuentan con pruebas de cumplimiento total; solamente 1 conciliación, tuvo origen en el hecho violatorio que se encuadra en acciones y omisiones que transgreden el derecho a la reparación de los daños, perjuicios o daño moral, por parte de los órganos del poder público.

En el año 2014,³¹¹ se recibieron y clasificaron 45,671 escritos, de los cuales se formalizaron 24,889 expedientes; de estos expedientes, se emitieron 55 recomendaciones dirigidas a 67 autoridades.

De éstas, se encontraban al cierre de ese año, 59 aceptadas; 50 con pruebas de cumplimiento parcial; 7 sin pruebas de cumplimiento y 5, no aceptadas. Se pone en relieve que si bien es cierto, un 88% de las recomendaciones han sido aceptadas, no se encuentra ninguna con pruebas de cumplimiento total.

³¹¹ Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/informes/anuales/2014.pdf>.

Cabe mencionar, que cinco de estos expedientes que resultaron en recomendación, versan sobre el hecho violatorio consistente en actos y omisiones que transgreden el derecho a la reparación de los daños, perjuicios o daño moral, por parte de los órganos del poder público; y uno, cuyos hechos fueron calificados como violatorios al omitir tomar las medidas correspondientes para garantizar la reparación del daño y, en su caso, la indemnización.

Del cumplimiento de recomendaciones que se encuentran en trámite al cierre del año 2014, se han reportado 1,693 acciones de las cuales, existen 18 pagos a las víctimas que la autoridad ha denominado como indemnizaciones; 100 acciones de ofrecimiento de atención médica y 91 de atención psicológica; y, 22 acciones de reparación del daño.

De las 46 recomendaciones concluidas, se encontraron 423 acciones de las autoridades responsables, de las cuales 44 son acciones relacionadas con atención psicológica, 25 a la atención médica; 19 son ofrecimientos de indemnización; 11 acciones de reparación del daño; 10 acciones de restitución efectiva de derechos; y, 22 de acciones de atención a víctimas.

Para el año de 2015, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su informe anual reportó un total de 59 recomendaciones y una por violación grave a los derechos humanos. De estas recomendaciones, 35 se encuentra con prueba de cumplimiento parcial; 1, con prueba del cumplimiento total; y, 1 no aceptada.

De las 2002 acciones reportadas por la autoridad en cumplimiento a recomendaciones en trámite, 369 son referentes a la restitución efectiva de derechos; destaca también el ofrecimiento de atención médica y psicológica; 105, son acciones de indemnizaciones; 61 son inscripciones al Registro Nacional de Víctimas; 18 obedecen a la reparación del daño; y, 5 al reconocimiento de la calidad de víctima.

Por lo que hace a las recomendaciones concluidas, se reportó un total de 414 acciones por parte de las autoridades responsables de violaciones a derechos humanos; de la cuales 7 son de inscripción de personas al Registro Nacional de

Víctima; 11 de restitución efectiva de los derechos; 5 de la reparación del daño; y, 22 de ofrecimiento de indemnización.

Para el año 2016,³¹² se reportaron 71 recomendaciones y una por violaciones graves a derechos humanos; de éstas, se encuentran 38 concluidas; en cuanto a las recomendaciones en trámite, se encuentran 1,033 acciones reportadas por las autoridades, de las cuales, 93, obedecen a la inscripción de personas en el Registro Nacional de Víctimas; 11 de restitución efectiva de los derechos; 20 indemnizaciones; y 35 reparaciones del daño.

De las conciliaciones, reportaron un total de 278 admitidas; 2 de ellas tienen su origen en hechos que se calificaron como actos y omisiones que transgreden el derecho a la reparación de los daños, perjuicios o daño moral, por parte de los órganos del poder público.

Salta a la vista que este fue el año en el que el informe al que se hace referencia es enfático en la existencia de 97 acciones de atención a la víctima y, desglosa, que se emitieron 253 acciones relativas a garantías de no repetición y 64 acciones relacionadas con procedimientos de responsabilidad en contra de servidores públicos. Estos procedimientos de responsabilidad constituyen medidas de satisfacción.

El informe concerniente al año 2017³¹³, señala que se privilegió la conciliación de las partes y las gestiones tendientes a la solución de las problemáticas planteadas, a fin de dar expeditos en la atención a quejosos. Así, el ombudsman reportó 146 conciliaciones entre las partes y 97 instrumentos recomendatorios de los cuales 81 dieron resolución total. También se reportaron durante ese ejercicio, la emisión de 5 recomendaciones por violaciones graves, y 8 recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y 3 recomendaciones generales.

³¹² Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, en http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2016/Informe_2016_resumen_ejecutivo.pdf.

³¹³ Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, en http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf

De las 81 recomendaciones reportadas, 55 fueron aceptadas con prueba de cumplimiento parcial; 6 fueron aceptadas sin prueba de cumplimiento y solamente 1 fue aceptada con cumplimiento total. Cabe aclarar que igual que el año anterior, solamente una recomendación no fue aceptada.

Entre las acciones reportadas por las autoridades en recomendaciones en trámite, se encuentran ya este año un total de 183 consistentes en la inscripción al Registro Nacional de Víctimas; 28 sobre el cumplimiento de propuestas de conciliación; 7 de restitución efectiva de derechos; y 5 de disculpa pública. Estas últimas acciones constituyen garantías de no repetición.

Este año también se destacó la atención a las víctimas con base a la implementación de la LGV y del Sistema Nacional de Atención a Víctimas; en ese sentido, informó que se abrieron y concluyeron 3,815 expedientes y se atendió a 3,828 personas.

Dentro del informe anual correspondiente a 2018,³¹⁴ se reportó la emisión de 101 instrumentos recomendatorios de los cuales, 90 son recomendaciones, 3 son recomendaciones generales y, como precedente, 8 recomendaciones por violaciones graves.

De estas recomendaciones, 83 se encuentran aceptadas con prueba de cumplimiento parcial; solo 4 con prueba de cumplimiento total; y, 10 aceptadas sin prueba de cumplimiento.

Los hechos violatorios dentro de estos informes no precisan más que los diez primeros con mayor incidencia, dentro de los que no figuran los relativos al tema total del presente capítulo.

Pero, en cuanto a las recomendaciones en trámite, se reportaron 3,990 acciones cumplidas por parte de las autoridades, poniendo en relieve que las cuales estaban señaladas en los puntos recomendatorios como parte de la reparación

³¹⁴ Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, en http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf

integral del daño a las víctimas; se identifican en informe, 448, consistente en la inscripción al Registro Nacional de Víctimas, 201 relativas a compensaciones económicas; 189 acciones de colaboración en denuncias por responsabilidad penal en contra de personas servidoras públicas; 22, de cumplimiento de propuestas de conciliación; 6 de restitución efectiva de derechos; y, 2 de disculpa pública.

Asimismo, se llevaron a cabo 179 expedientes mediante el proceso para la conciliación entre las partes, mismos que fueron admitidos.

En el año de 2019³¹⁵, se reportaron 99 recomendaciones dirigidas a 86 autoridades, en 163 ocasiones diferentes. Señala la titular de la presidencia que se detectó que el principal obstáculo para la reparación integral del daño es la falta de presupuesto de las autoridades recomendadas para generar las acciones de reparación, lo que se refleja en las recomendaciones en trámite.

De estas ocasiones, 140 fueron aceptadas con prueba de cumplimiento parcial; 3, aceptadas con prueba de cumplimiento total; 5, aceptadas sin prueba de cumplimiento; y, 6 no aceptadas; por otra parte, 204 expedientes se llevaron por proceso de conciliación entre las partes, de los cuales no se reportaron hechos violatorios concernientes a la reparación integral del daño.

Para el informe relativo al año 2020,³¹⁶ se señaló la afectación que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al igual que el resto de entes públicos tuvo como consecuencia del fenómeno de la pandemia ocasionada por el virus del COVID-19.

Con todo y ello, se reportó la emisión de 103 recomendaciones, que desglosan en 90 particulares; 11 por violaciones graves y dos generales. Dentro de

³¹⁵ Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019, en http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2019/IA_2019.pdf

³¹⁶ Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, en http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2020/IA_2020.pdf

los hechos violatorios principales reportados no acontecen los relativos a la reparación integral del daño.

Ahora bien, se reportan 160 ocasiones en que se requirió a 93 distintas autoridades a su cumplimiento; en respuesta, fueron aceptadas con prueba de cumplimiento parcial 70 y 6 aceptadas sin prueba de cumplimiento.

Dentro de las 11 recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos, una tuvo como hecho violatorio el desplegar actos y omisiones que trasgreden el derecho a la reparación de los daños, perjuicios o daño moral, por parte de los órganos del poder público.

Para el año 2021,³¹⁷ persistió el fenómeno de la pandemia por el virus del COVID-19. Organismo reportó un total de 155 instrumentos recomendatorios, siendo el número más alto en la historia de recomendaciones emitidas por el organismo constitucional autónomo; 146 de ella fueron recomendaciones particulares; 7 recomendaciones por violaciones graves y 2 recomendaciones generales.

Se tiene ahora que en este año, se contabilizó la atención a 22,994 personas en situación de víctimas, sobre las cuales, según informe, se impactó en 60 de ellas a partir de las recomendaciones por violaciones graves.

Ahora bien, de estas recomendaciones, 90 han sido aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial; y 12 aceptadas, sin pruebas de cumplimiento. Referente a las conciliaciones, se logró según informe un total de 85.

De las recomendaciones en trámite, se señala que existen evidencias que permiten cuantificar 2,794 acciones cumplidas por las autoridades, que se manifiestan en los puntos recomendatorios como parte de la reparación integral del daño a las víctimas. De estas, 17 obedecen a la restitución efectiva de los derechos.

³¹⁷ Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, en http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2021/IA_2021.pdf

Dentro de los principales hechos violatorios encontrados en recomendaciones particulares, no figuran los de la reparación integral del daño.

Ahora bien, no obstante, la aceptación de las recomendaciones emitidas es casi absoluta, existe asimetría al momento de la cumplimentación de las medidas emitidas, ya que ante la eventual no aceptación de la recomendación, queda la libertad del organismo el hacer pública tal negativa y de coaccionar mediante mecanismos meramente políticos como lo es a través del órgano legislativo que corresponda.

La situación anterior, como lo vimos en el capítulo segundo de la presente tesis, tiene similitud con lo ocurrido con las sentencias y recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuyo obstáculo para ser un organismo plenamente efectivo es el cumplimiento en su totalidad de sus determinaciones.

Con todo y lo anterior, a dicho de algunos estudiosos, esta fórmula por una parte es una facultad potestativa del presidente del organismo y por tanto discrecional, por lo que también puede ocurrir que aún y cuando se despliegue tal operación, el órgano legislativo se niegue a proceder con requerir a la autoridad omisa.³¹⁸

Se tiene en cuenta también que, cuando la recomendación sea emitida por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos no podrá promoverse recurso alguno por la parte quejosa ante la inconformidad de tales determinaciones, como sí ocurre con las resoluciones emitidas por parte de las comisiones en derechos humanos locales.

Más allá; en caso de que la inconformidad de la víctima de las violaciones a derechos humanos sea en relación con la cumplimentación de la misma, no se encuentra disposición alguna que la faculte para exigir su realización. Como si ocurre frente a las determinaciones del ministerio público en etapa de instrucción de

³¹⁸ Díaz Pérez, Alejandro, *op. cit.*, pp.17-40.

la causa; del juez de control actuante, una vez que se cierre la instrucción y se proceda a la judicialización de la carpeta de investigación, tratándose de víctimas de la comisión de un delito.

Ahora bien, según el informe anual que corresponde al año 2022,³¹⁹ el ombudsman emitió 302 instrumentos recomendatorios, de los cuales 264 son recomendaciones ordinarias, 36 recomendaciones por violaciones graves y 2 recomendaciones generales.

Acorde a lo anterior, dentro de las recomendaciones ordinarias se dio atención a 129,542 personas en situación de víctimas; se dirigieron a 106 autoridades distintas de los tres órdenes de gobierno; en este documento se destacó que en los último 10 años ha cambiado la incidencia con que a ciertas autoridades se les dirigen las recomendaciones; en 2012 se señala que en primer lugar estaba la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Secretaria de la Seguridad Pública, la Secretaría de la Marina y el Instituto Nacional de Migración.

Otros cambios destacados por tal organismo autónomo, es que ha habido cambios en los hechos violatorios, modificándose de 2017 en que se calificaban la negligencia médica; falta a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones; integrar averiguación previa de manera irregular o deficiente; prestar indebidamente el servicio público y detención arbitraria; en 2022 se destacaron como hechos violatorios: negligencia médica; omitir brindar la atención, cuidados o prestar auxilio a cualquier persona teniendo la obligación de hacerlo; integración irregular de expediente; faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones y prestar indebidamente el servicio público.

³¹⁹ Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022, en https://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2022/IA_2022.pdf

Entre las autoridades más recomendadas, figura en primer lugar el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con un total de 82 recomendaciones; en segundo lugar, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con 35; le sigue el Instituto Nacional de Migración, con 30 recomendaciones; 17 recomendaciones para la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; 10 recomendaciones para la Fiscalía General de la República; 10 para la Secretaría de Marina; y para el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social sólo 7.³²⁰

No existe un verdadero recurso judicial efectivo frente al no cumplimiento de una resolución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ni de los organismos públicos estatales que vele como una garantía efectiva frente a los derechos sustantivos que estos organismos pretenden salvaguardar.

2. Derecho humano a la reparación integral del daño a la luz del ombudsman.

El derecho humano a la reparación integral del daño ha sido ya explorado en la presente investigación; en su alcance teórico, constitucional, legal y en derechos humanos a través del estudio y análisis de las prerrogativas contenidas en los tratados internacionales, así como la interpretación judicial que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del mismo, fue analizado en lo específico en el capítulo primero.

No obstante, recordando lo señalado en el capítulo primero de la presente investigación, hablar del derecho a la reparación del daño en derechos humanos, no podrá hablarse de este concepto vivo como aquel concepto estático que nuestro ordenamiento tiene la esfera civil, puesto que, de acuerdo a los principios de

³²⁰ CNDH México. Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2022, en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2022/IA_2022.pdf, p.84

derecho civil, el afectado no tiene una calidad de víctima, en tanto que ésta, desde una concepción general, sufre consecuencias nocivas de una acción.³²¹

La dinámica del Sistema Interamericano, es decir, las opiniones consultivas, recomendaciones y sentencias emitidas por sus organismos; la Comisión de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, los asuntos resueltos en interpretación de sus instrumentos; y la comparación de éstos con el Sistema Europeo de Derechos Humanos, fue explorado ya también en el capítulo segundo de esta investigación.

No obstante lo anterior, se revisa en este cuarto capítulo cómo es que los organismos públicos defensores de derechos humanos interpretan y hacen efectivo en el uso de sus atribuciones dicha prerrogativa.

Bien, en términos de la normatividad interna del estado mexicano, asiste este derecho humano a personas víctimas de la comisión de un delito y a las víctimas de violaciones a derechos humanos. En ese sentido, el Ombudsman por lo que hace a los primeros, ha creado un entramado que busca el acompañamiento de las víctimas de delitos cuando éstas han sufrido de revictimización y de violaciones a derechos humanos en la investigación de los hechos constitutivos de delitos, al grado de crear un organismo especializado llamado PROVICTIMA, dentro del programa de Atención a Víctimas del delito.³²²

Por lo que hace a los segundos, es incipiente la intervención que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha tenido al respecto. Si bien es cierto, tras de una recomendación debe de seguir una serie de medidas en favor de la víctima de violaciones a derechos humanos que incluya la reparación integral del daño en pro de la misma, también es cierto que este derecho puede ser violentado por autoridades distintas a las del orden penal, siendo el caso que alguna arbitrariedad cometida por autoridades de diversa índole puede dar lugar también a generar que

³²¹ Esparza Martínez, Bernardino, *op. cit.*, p. 111.

³²² *Cfr.* Atención a Víctimas del Delito, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: <https://www.cndh.org.mx/programa/31/atencion-victimas-del-delito>

sea mandatorio una reparación integral del daño en pro de la víctima. Al respecto encontramos lo siguiente.

2.1. Calificación de hechos violatorios al derecho humano a la reparación integral del daño.

Para determinar qué ello se han emitido algunos instrumentos académicos tales como el Manual para la calificación de los derechos humanos,³²³ que de acuerdo a los mismos, se realiza una categorización que pretende cubrir el amplio espectro temático de derechos a partir de los cuales se desdoblán los demás.³²⁴ Se enfatiza que tal clasificación tiene una finalidad práctica y no de jerarquización axiológica de los derechos.

De igual manera, en palabras introductorias de su coordinador, el manual no puede ni debe de ser entendido como un producto acabado en donde se encuentren todas las respuestas, opinión con la que coincidimos de manera uniforme toda vez que de acuerdo a su principio de progresividad, los derechos humanos avanzan, se amplían tanto en su contenido como en su interpretación y alcances.

Dicho lo anterior, hasta en 2015, año de su publicación, este manual recoge como derechos de las víctimas o del ofendido, entre otros, el de tomar las medidas correspondientes para garantizar la reparación del daño y, en su caso, la indemnización. Ello como parte del derecho a la seguridad jurídica en su modalidad de procuración de justicia.

Aparece también como acción u omisión que transgreden lo derechos de las víctimas por parte del ministerio público el abstenerse de ejercitar la acción penal o bien, de determinar indebidamente su no ejercicio o desistimiento.

Luego entonces, este derecho, se define por el precitado manual como:

³²³ Soberanes Fernández, José Luis (coord.), *Manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos*, 2da ed., México, Porrúa México y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, p. 1.

³²⁴ *Ibidem*, p. X.

... la prerrogativa de todo ser humano a vivir dentro del Estado de Derecho, bajo la vigencia de un sistema jurídico normativo coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad; que defina los límites del poder público frente a los titulares de los derechos subjetivos, garantizando el poder del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio.³²⁵

Comprende también el derecho a la legalidad y al debido proceso, y, por tanto, deviene indispensable la obligación del Estado de garantizar al individuo que tanto su persona como sus bienes serán protegidos y que ante la eventualidad de que sean conculcados, les será asegurada su reparación.³²⁶

En caso de que ante un organismo público defensor de derechos humanos se presente una queja cuyos hechos sean presuntamente violatorios a derechos humanos, una conducta tal que encuadre en el supuesto de omitir tomar las medidas correspondientes para garantizar la reparación del daño y, en su caso, la indemnización, estará transgrediendo el derecho humano a la procuración de justicia, a través de acciones y omisiones que trasgreden sus derechos.

Bajo esa modalidad, el derecho que aquí se aborda, se encuentra reconocido por el artículo 20, apartado C, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra establece:

Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño; (...)

³²⁵ *Ibidem*, p. 1.

³²⁶ *Idem*.

Por su parte, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder, establece el Acceso a la justicia y trato justo, resarcimiento e indemnización, dentro de los cuales sus numerales 4, 6 inciso e, 7, 8, 9, 10, 11, 12 incisos a y b y 13.

Estos preceptos señalan, en síntesis, que la víctima tiene derecho a que se le repare del daño que haya sufrido según lo dispuesto en la legislación interna el Estado parte; para ello también dispone que se prevean procedimientos judiciales y administrativos adecuados para las víctimas y se eviten las demoras innecesarias en la ejecución de mandamientos o decretos que concedas indemnizaciones a las víctimas, así como mecanismos oficiosos incluidos la mediación, arbitraje que faciliten la reparación.

Establece en principio la obligación del delincuente de resarcir a las víctimas y familiares o personas a su cargo como consecuencia de la victimización, extendiendo de manera subsidiaria esta obligación al Estado.

La excepción a este principio, se actualiza cuando se trate de funcionarios públicos u otros agentes que actúen a título oficial, en tal caso, las víctimas deberán ser resarcidas por el Estado. Señala también la obligación de los estados de fomentar el establecimiento de fondos nacionales para indemnizar a las víctimas.

En ese tenor, los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Reparaciones, incluye dentro de las secciones VII numeral 11 inciso b), el derecho de las víctimas a disponer de recursos contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos.

Esto es, que las víctimas dispongan de recursos contra las violaciones manifiestas a normas internacionales, la reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido, situación que deja comprometido al Estado mexicano en cuanto al cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos en materia de los

derechos humanos. Asimismo, se tiene que es cada vez más evidente la presión internacional en cuando a su cumplimiento.

Dentro de estos principios de las Naciones Unidas, se enlistan en el apartado IX, los aspectos que abarca el derecho a la reparación de los daños sufridos, entre los que figuran, la reparación adecuada, efectiva y rápida que promueva la justicia y remedie las violaciones a derechos humanos.

Asimismo, se estatuye que la reparación sea proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido, conforme al derecho interno y a las obligaciones jurídicas internacionales; asegurando la reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado.

Otro aspecto previsto por este instrumento, es la obligación de los estados de establecer programas de reparación y asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños no pueda cumplir sus obligaciones; obliga a que las reclamaciones de las víctimas cuenten con tribunales que en sus sentencias impongan reparaciones a las personas o entidades responsables de los daños sufridos. Para lograr ese fin, estas disposiciones deben encontrarse insertas en el derecho interno del país del que se trate.

También indica que la reparación debe de ser plena y efectiva, incluyendo la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Dado el caso, que se actualicen las acciones u omisiones que transgredan los derechos reconocidos en esta normatividad, se emitirá la resolución correspondiente amén, de que sea determinado un acuerdo conciliatorio entre las partes.

En caso contrario, los organismos tendrán a bien emitir sus recomendaciones, recomendación por violaciones graves, recomendaciones generales, y, en algunos casos, cuando se traten de fenómenos sociales generalizados, sin que lleguen a señalarse mediante quejas, los organismos pueden emitir los pronunciamientos, estudios e informes especiales.

2.2. Recomendaciones afines.

Por lo que hace a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se han emitido hasta junio del 2022, 4 recomendaciones por violar el derecho a una reparación integral. Dos de ellas, emitidas en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social; una más en contra del Instituto Nacional del Suelo Sustentable, y otra en contra de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.³²⁷

La más antigua, la recomendación 42/2017 emitida en contra del Instituto Nacional del Suelo Sustentable, se dio por la acumulación de 10 expedientes;³²⁸ dentro de éstos, se encontraban en la etapa conciliatoria con la cédula de aceptación de conciliación por parte de la autoridad y la víctima; sin embargo, la autoridad responsable incumplió de manera injustificada los términos de la conciliación que ésta aceptó, por lo que se realizó la reapertura de los expedientes respectivos.³²⁹

Aún y cuando se acreditaron los hechos, esta autoridad no realizó investigación alguna ante su órgano interno de control, por lo que el ombudsman encontró elementos de convicción para la acreditación de violaciones a los derechos humanos, entre otras, la del incumplimiento de la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos.

Al respecto, dentro de la recomendación encontramos que con fundamento en el tercer párrafo de la carta magna, persiste la obligación de todas las autoridades en el ámbito de su competencia de reparar las violaciones a derechos humanos; en el mismo tenor, en su artículo primero, párrafo tercero, la LGV, da

³²⁷ Recomendación, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: https://www.cndh.org.mx/tipo/1/recomendacion?field_fecha_creacion_value%5Bmin%5D=&field_fecha_creacion_value%5Bmax%5D=&keys=reparaci%C3%B3n+&items_per_page=10

³²⁸ Cuando existe identidad de autoridades, actos y/o derechos humanos violentados, por economía procesal se procede a la acumulación de expedientes para ser resueltos mediante una sola determinación y seguir los pasos de investigación que lleven a acreditar el hecho violatorio.

³²⁹ Recomendación No. 42/2017, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_042.pdf

sustento al instrumento no vinculatorio al señalar la obligación de todas las autoridades de todos los ámbitos a velar por la reparación integral de las víctimas.³³⁰

También fundamenta su resolución, en criterios interpretativos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al citar el énfasis que ésta hace al principio de derecho internacional de reparar todo incumplimiento de un compromiso internacional, en este caso, el adquirido por un Estado, con respecto a un derecho humano cuya violación ha producido un daño.³³¹

Por otra parte, el párrafo 15 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, de las Naciones Unidas señala que la reparación adecuada, efectiva y rápida promueve la justicia remediando las violaciones de derechos humanos y que la reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

Por último, el organismo constitucional autónomo prescribe que por reparación, no sólo se constriñe a las medidas de carácter económico sino las de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.³³²

Desarrollado según el cuerpo de la recomendación, tal obligación se actualizó a cargo de la autoridad responsable luego de haber aceptado los términos de la propuesta conciliatoria y, posteriormente, incumplirlos, al no aportar

³³⁰ Se vuelve a hacer énfasis, en que la Ley General de Víctimas habla no sólo de las víctimas de delitos, sino también, de las víctimas de violaciones a derechos humanos.

³³¹ La Comisión hace referencia al artículo 63.1 de la Convención Americana.

³³² Como se pudo observar en el capítulo 2 de la presente tesis, estos elementos de la reparación integral del daño se encuentran mayormente explorados en las sentencias, pronunciamientos y recomendaciones emitidas por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que por parte de su homónimo europeo.

constancias que acrediten su cumplimiento total; por tanto, no se garantizó el derecho a la reparación integral de la víctima.

Por tanto, con base a lo preceptuado en los artículos 1º, 2º, fracción I, 7º, fracciones II, VI, VII y VIII, 8º, 26, 27, 64, fracciones I y II, 67, 68, 88, fracción II, 96, 97, fracción II, 106, 110, fracción V, inciso c), 111, 112, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152 de la LGV, se deberá de inscribir a las víctimas descritas en la referida recomendación en el Registro Nacional de Víctimas, por lo que la Comisión preceptuó remitirse a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

Se emitieron también al respecto, medidas de satisfacción correspondientes a la queja a presentarse ante la Secretaría de la Función Pública, como organismo contralor, para efecto de las sanciones que en particular haya lugar; y, garantías de no repetición, mediante la implementación de medidas necesarias para que los hechos violatorios no se repitan, mandatando, entre otras capacitaciones, aquella que verse sobre el deber de reparar violaciones a los derechos humanos.

Ya en 2020, el ombudsman emitió la recomendación número 51/2020, en contra de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, por violaciones a los derechos de seguridad jurídica y omitir tomar las medidas correspondientes para garantizar la reparación del daño, distinguiendo en esta determinación a una víctima del delito, de una víctima de violación a derechos humanos.³³³

Los hechos que dieron lugar a la queja involucran la solicitud del quejoso de que la entonces Procuraduría General de la República le reconociera como víctima directa de violaciones a derechos humanos y en consecuencia, tal autoridad tomara las medidas de repararle el daño ocasionado en términos de la LGV y proceder luego a su inscripción en el entonces Registro Nacional de Víctimas.

³³³ Recomendación No. 51/2020, Comisión Nacional de los Derechos Humanos en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-11/REC_2020_051.pdf

Como consecuencia de ello, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas determinó un plan de reparación sin que a la fecha de presentación de la queja se haya cumplido en los plazos instruidos.

Al acreditarse en tal causa la violación al derecho humano a la seguridad jurídica, a la protección a la salud en agravio de las víctimas, la divulgación de datos personales, el incumplimiento injustificado de la propuesta de conciliación revictimiza a los agraviados y se actualiza la omisión de tomar medidas correspondientes para garantizar la reparación del daño en favor de ellas.

Como antecedente, la parte quejosa tiene acreditada ante la Comisión Ejecutiva de Víctimas su calidad de víctima indirecta del delito y a su vez, la calidad de víctima directa de violaciones a sus derechos humanos; con respecto a esta última, su propio Comité Interdisciplinario Evaluador inició expediente a efecto de determinar un plan de reparación integral del daño.

En dicho plan, se instruyó que se incluyeran no solo las medidas de compensación previstas en el artículo 64 de la LGV sino que todas aquellas que ayuden a ese fin, reconociendo además que las violaciones a los derechos humanos a las que fue afectada la parte quejosa y sus familiares como víctimas de una serie de daños en los planos psicológicos y económicos; en otras palabras, instruirse a las áreas médica y psicológica a que, previo el consentimiento de los afectados, ubicaran las instancias de salud que les sean accesibles para realizarles una evaluación física, psico-diagnóstica capaz de determinar sus necesidades derivadas del hecho victimizante y les brinde la atención especializada hasta su total rehabilitación.

Se ordenó en consecuencia a diversas instituciones de salud pública se brindara la atención a las víctimas referidas en recomendación, sin que a la fecha de su emisión, la Comisión Ejecutiva de Atención a víctimas proporcionara evidencia de haber prestado por parte de las instituciones involucradas la prestación del servicio especializado.

En ese sentido, de acuerdo a criterio interpretativo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aludido por el ombudsman, la víctima de manera activa pueda formular sus pretensiones para que sean analizadas de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre las reparaciones; haciendo extensivo al caso concreto que el Centro de Atención Integral fue omiso al elegir por su cuenta las instituciones de salud en las que la parte quejosa y familiares podrían ser atendidos.

Fundamenta tal determinación no vinculante también en la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para la Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder emitido por la Organización de las Naciones Unidas; en específico el numeral 4, apartado 6 inciso b), con respecto del derecho de las víctimas a tener acceso a los mecanismos de justicia, procedimientos judiciales y administrativos concernientes a las necesidades de las víctimas, permitiendo que sus opiniones y preocupaciones sean presentadas y examinadas.

En los mismos términos, pone en relieve el “acceso equitativo y ejecutivo de la justicia, en un procedimiento justo.”³³⁴ Al igual que la recomendación de 2017, recoge la reforma constitucional del año 2008 del artículo 20 apartado C fracciones I y IV, en relación al derecho al acceso a la justicia y a la reparación del daño; de igual manera, se cita la LGV, el artículo 7, que reconoce como derechos de las víctimas el ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron, y a tener acceso ágil, eficaz y transparente a los fondos de ayuda federal.

Ante tal tesitura, al ser la autoridad omisa en reparar efectivamente el daño a las víctimas lleva consigo una responsabilidad institucional a cargo de la misma.

³³⁴ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario.

En otro argumento, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea que una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para la reparación del daño por responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear ante un órgano jurisdiccional competente; y la otra, es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, es decir, la propia comisión, que en el marco de sus atribuciones prevé que de acreditarse una violación de los derechos humanos atribuible a personas servidoras públicas del Estado, la recomendación que se formule debe incluir las medidas que procedan, para lograr la restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

En este caso en particular y con base en lo previsto por la LGV y las Reglas de Operación del Fondo, al acreditarse las violaciones a derechos humanos de seguridad jurídica en agravio de las víctimas, por lo que se recomendó finalmente actualizar la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, incorporando los nuevos hechos victimizantes a fin de que tengan acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

Se habla en esta recomendación de dos hechos victimizantes; el primero de ello tiene origen en la comisión de un delito, y el segundo hecho victimizante, se refiere a la revictimización, a la omisión de garantizar la salud, a filtrar información reservada de las víctimas del delito entre otras, la omisión de garantizar una reparación integral del daño; acciones atribuibles ya no al individuo responsable o presuntamente responsable del delito sino al instrumento del Estado responsable de una violación de derechos humanos, es decir, a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

Otro instrumento que fundamenta esta determinación no vinculante, lo conforman los artículos 2, 5 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece la obligación para los Estados de adoptar disposiciones necesarias para la tutela efectiva de los derechos de la misma convención.

Esta recomendación recoge también la exposición de motivos de la propia LGV, que señala como objetivo el establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en beneficio de las víctimas que posibilite el goce efectivo de sus derechos a la verdad, justicia, reparación integral y establecimiento de garantías de no repetición, que busca el pleno ejercicio de los derechos de la víctima y la superación de su condición de tal a través de una reparación integral.

Al igual que en el capítulo primero de la presente tesis, la Comisión Nacional de Derechos Humanos encuentra en un criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un concepto y un parámetro de alcance respecto al derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización.³³⁵

Así, el ombudsman consideró procedente la reparación, emitiendo para ello medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición. En esos términos, dentro de las recomendaciones que se ordenó girar a las áreas de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para que luego de dos meses de aceptada la recomendación se cumpla con la reparación del daño; la reparación integral por los daños causados a las víctimas directas y familiares, incluyendo una compensación justa y suficiente con motivo de los actos y omisiones cometidas por parte de la autoridad responsable, por lo que se ordenó emitir acuerdo de actualización de la inscripción de las víctimas indirectas al Registro Nacional de Víctimas incorporando ahora los nuevos hechos victimizantes.

Por lo que hace al hecho victimizante de origen, es decir, a la comisión del delito, se requirió una solución duradera; se emitieron medidas de alojamiento y alimentación en tanto superen la violación a sus derechos humanos en favor de las víctimas directas e indirectas.

Por último, se ordenó también un curso para el personal de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en donde se impartiera entre otras temáticas, el

³³⁵ Tesis: 1a./J. 31/2017 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, abril de 2017, p. 752.

contenido del Modelo Integral de Atención a Víctimas a fin de que se previnieran hechos similares.

La tercera recomendación emitida por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por el hecho violatorio de omitir tomar las medidas correspondientes para garantizar la reparación del daño es la atribuida al Instituto Mexicano del Seguro Social, la número 7/2021.³³⁶

Esta recomendación tiene sus antecedentes en una queja medica por la inadecuada atención medica recibida por parte de la víctima dentro de un hospital rural, por lo que la víctima solicitó a la autoridad responsable el pago de la indemnización correspondiente; después de cinco meses de su presentación dicha solicitud fue remitida a oficinas centrales; aunado a que, el Instituto Mexicano del Seguro Social no ha tomado las medidas correspondientes para reparar, de manera integral el daño causado a la víctima.

Se tuvo en cuenta para la resolución del asunto, la existencia de una carpeta de investigación en trámite por los hechos denunciados; la solicitud de la Coordinación de Atención al Derechohabiente al Instituto de la queja médica a fin de realizar investigación relacionada con la atención medica que recibió la víctima en el hospital rural.

Tal queja médica resultó procedente por lo que se presentó escrito de pago de indemnización a la Coordinación Estatal de Atención y Orientación al Derechohabiente de la autoridad responsable, sin que el Ombudsman contara con las constancias que acrediten el inicio de procedimiento de responsabilidades administrativas relacionadas con los hechos planteados.

Al haberse conculcado el derecho humano de petición y a la seguridad e igualdad jurídica, la Comisión estableció que se omitió reparar el daño; ello es así, ya que a consecuencia de tales violaciones, transcurrió más de un año de que se

³³⁶ Recomendación No. 7 /2021, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-03/REC_2021_007.pdf

determinó procedente desde el punto de vista médico la queja que fue iniciada con motivo de la inadecuada atención que recibió la víctima en el hospital rural, por lo que se determinó que el Instituto Mexicano del Seguro Social ha sido omiso en reparar de manera integral el daño causado a la víctima.

En el mismo sentido, esta recomendación alude al fundamento constitucional para establecer que todas las autoridades tienen la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos, así como lo mandado en la LGV que obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a velar por la protección de las víctimas, proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.

De igual manera, cita lo preceptuado en el artículo 63.1 de la Convención Americana con respecto de los principios del Derecho Internacional sobre la responsabilidad de un Estado y, en ese apartado de fundamentación internacional, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones; y, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder de las Naciones Unidas.

Luego entonces, al establecer que las autoridades del Estado mexicano tienen la obligación de reparar el daño a las víctimas de violaciones de derechos humanos, considera que todas las personas deben de gozar del más alto grado de seguridad jurídica que les garantice la protección legal contra las autoridades que omitan reparar el daño generado a víctimas de violaciones a derechos humanos.

Pone en relieve que posterior a que se determinó la deficiente atención médica, no se advirtieron acciones efectivas para reparar el daño causado, por lo que la víctima presentó la solicitud de indemnización, siendo el caso que a la fecha en que el organismo autónomo emitió la recomendación subsistía la omisión de reparar el daño causado a la víctima.

En esta recomendación se hace referencia también a que dentro del sistema jurídico mexicano se puede lograr una reparación del daño derivado de la

responsabilidad profesional e institucional, planteando ante el órgano jurisdiccional competente y la otra la no jurisdiccional, como se planteó líneas arriba, el procedimiento previsto para desahogarse dentro de la misma comisión.

Como medidas para la reparación del daño ocasionado, se establecieron medidas de rehabilitación, en específico, atención médica y psicológica a la víctima directa y a las indirectas hasta su total sanación física, psíquica y emocional, de manera gratuita, de forma inmediata y en un lugar accesible para las víctimas, con su consentimiento y brindando información previa clara y suficiente.

Dentro de las medidas de satisfacción, se contempló que las autoridades colaboren ampliamente con el organismo nacional en la queja administrativa que se presente para que se dé cabal cumplimiento a sus determinaciones y requerimientos.

En las medidas de no repetición, se determinó en implementar las medidas legales y administrativas necesarias para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas; en las medidas de compensación, se ordenó a la autoridad responsable otorgar una compensación justa y suficiente a la víctima directa, toda vez que las consecuencias de la violación de derechos humanos afectó la salud de manera permanente a la víctima y alteró significativamente su proyecto de vida en su función de procrear.

Para cuantificar el monto de indemnización se debe atender el daño material, daño emergente y lucro cesante, es decir, las consecuencias patrimoniales de las violaciones de derechos humanos; la pérdida o detrimento en los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y consecuencias que tengan nexos causales con los hechos del caso; el daño inmaterial que comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causadas a la víctima directa e indirecta, así como los temores y angustias.

Así, dentro de las recomendaciones señaladas se ordenó al Instituto Mexicano del Seguro Social que en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se otorgue la reparación integral por los daños causados a la

víctima, que incluya la compensación justa y suficiente con motivo de la afectación causada a su proyecto de vida, se le inscriba en el Registro Nacional de Víctimas y se les otorgue a la víctima directa y familiares la atención médica y psicológica por personal especializado.

Otro punto recomendatorio es el de instruir al personal de la Unidad de Atención y Orientación al Derechohabiente que en los procedimientos de queja medica que se inicien de oficio, para su resolución se incluya la determinación de una indemnización respectiva, con la finalidad de evitar actos como los que dieron origen al expediente al que se hace referencia.

Ahora bien, la recomendación 45/2022, que tiene también como autoridad responsable al Instituto Mexicano del Seguro Social, versa sobre las violaciones a los derechos de petición y de respuesta, a la seguridad jurídica y legalidad, y sobre la omisión de tomar medidas correspondientes para garantizar la reparación del daño de la víctima.³³⁷

Los antecedentes de la recomendación datan del año 2019, cuando se resolvió procedente la queja médica que se inició por la atención que recibió la hermana de la víctima; en tal virtud, en su momento se solicitó mediante escritos el pago de la indemnización correspondiente a la autoridad responsable, sin que se haya dado respuesta a los mismos y, en consecuencia, en tomar las medidas para reparar el daño.

En tal recomendación, en el mismo sentido que la emitida en contra de la misma autoridad en el año 2021, resaltó el hecho de que a más de dos años de determinado procedente desde el punto de vista médico la queja médica de origen, persistiendo la omisión de reparar el daño, con motivo del fallecimiento de la hermana de la parte quejosa.

³³⁷ Recomendación 45 /2022, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-03/REC_2022_045.pdf

La determinación no vinculante gira en torno a las prácticas administrativas irregulares que dieron origen a la omisión de reparar el daño, en específico, a la omisión de dar trámite y cumplimiento a la reparación a que tenga lugar luego de determinar cómo procedente una queja médica.

A fin de no caer en obvio de repeticiones, se señala que la fundamentación tanto interna como internacional de derechos humanos son las mismas que las invocadas en la recomendación anterior.

Asimismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos observó que la quejosa se vio en la necesidad de presentar múltiples solicitudes de indemnización, siendo el caso que la autoridad responsable solo se limitó a indicar que era necesario que la quejosa acreditara el legítimo derecho como heredero en un testamento, acuerdo judicial y/o acuerdo notarial para proceder al pago de la indemnización correspondiente.

Concatenado al derecho humano a la seguridad jurídica y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, la comisión determinó que el análisis lógico jurídico motivo de la autoridad para no reparar el daño causado a la víctima, implica una conducta violatoria a tales preceptos, toda vez que, en acatamiento a los mismos, se advierte que nadie podrá ser privado en sus posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, ni ser molestado en su persona, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causal legal del procedimiento.

El organismo precitado refuerza tal hipótesis jurídica, con lo establecido en tesis jurisprudencial emitido por el máximo tribunal que en ese sentido señala:

... cuando en una ley se hace referencia a los herederos de la víctima para efectos de definir quién tiene legitimación activa con objeto de hacer valer en juicio la acción de responsabilidad civil objetiva para reclamar los daños materiales ocasionados por la muerte de una persona, dicho planteamiento no debe interpretarse en sentido literal para entender que sólo

la tendrán los herederos legalmente declarados en la sucesión de la víctima, quienes además sólo podrán actuar a través del albacea, ya que se impondría una restricción injustificada al derecho de acción de quien se estima afectado, en tanto se le obligaría a tramitar de manera previa un proceso distinto a aquel en el cual pretende obtener la reparación, como lo sería el procedimiento sucesorio a fin de obtener la declaratoria de herederos respectiva, así como la designación del albacea, con todas las cargas que ello implica.³³⁸

Este criterio jurisdiccional señala que tal legitimación se debe de interpretar en un sentido amplio para entender que tienen legitimación activa para reclamar el daño material ocasionado por responsabilidad civil objetiva derivado de la muerte de una persona sus familiares, por lo que bastará con que el actor acredite su entroncamiento con la persona fallecida.

En tal virtud, y al acreditar mediante investigación seguida en expediente de queja la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que, tal vínculo existe y que la persona fallecida víctima directa de tales violaciones a derechos humanos, no contaba con cónyuge ni con hijos, por lo que asiste la legitimación para reclamar tales reparaciones a los recurrentes.

Una vez invocados los criterios de derecho civil desarrollados por la autoridad jurisdiccional, se hace de igual manera de manifiesto en este otro instrumento no vinculatorio emitido por el *ombudsman* que existe dentro del ordenamiento jurídico mexicano tanto la vía jurisdiccional, para lograr la reparación de un daño derivado de la responsabilidad profesional o institucional; como la vía no jurisdiccional, a cargo de los organismos de protección de derechos humanos.

³³⁸ Recomendación 45 /2022, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-03/REC_2022_045.pdf, pp. 15-16.

Haciendo uso de la misma fundamentación tanto nacional como internacional, se ordenan medidas de rehabilitación, compensación, indemnización; éstas últimas, se estipula que deben de contener el daño material.

Se establecieron también, medidas de satisfacción para que las personas servidoras públicas adscritas al Instituto Mexicano del Seguro Social colaboren con las autoridades investigadoras en el trámite y seguimiento de la queja administrativa ante su Órgano Interno de Control.

Como parte de las medidas de no repetición, se implementaron acciones preventivas, tal como un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos a todo el personal adscrito a la Coordinación Técnica de Atención y Orientación al Derecho Habiente, quien omitió atender diligentemente la solicitud de indemnización de la parte quejosa y dar cabal cumplimiento a los acuerdos emitidos dentro de la queja médica antecedente del asunto.

Por tanto, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se solicitó que se otorgue la reparación integral por los daños causados a la víctima indirecta que incluya una compensación justa y suficiente por las acciones u omisiones que dieron origen la referida recomendación y se le inscriba en el Registro Nacional de Víctimas.

Se recomendó en otro punto que se brinde la atención médica y psicológica que requiera la víctima, a través de personal especializado.

La primera recomendación emitida por el órgano constitucional autónomo por violaciones graves a derechos humanos en el año 2022,³³⁹ contempla en el apartado quinto relativo a la reparación integral del daño la siguiente prevención:

³³⁹ Recomendación No. 50 VG/2022, Sobre las violaciones graves a los derechos humanos a la vida, libertad e integridad personal y seguridad jurídica con motivo de la retención ilegal y tortura derivada del uso excesivo de la fuerza y como consecuencia la privación de la vida de PV, imputables a autoridades del estado de Yucatán y el municipio de Mérida, en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-01/RecVG_050.pdf.

292. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, pero otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en los artículos 1º, cuarto párrafo, 2º, fracción I, 7º, fracciones I, II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, 64, fracciones I, II y VII, 73 fracción V, 74, 88, fracción II, 96, 106, 110, fracción V, inciso c), 111, 112, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas; 5, fracciones II y V, 7 párrafo primero y 8, de la Ley de Víctimas del Estado de Yucatán.

En ese punto, se establece luego que dentro de las medidas que deberá de adoptar la autoridad se encuentran aquellas que busquen la restitución de los afectados y la reparación daños y perjuicios; para ello, deriva la responsabilidad de investigar, sancionar y reparar al Estado para que éste plantee reclamación ante el órgano jurisdiccional competente. Punto que a nuestro criterio cae en un sinsentido, ya que como se ha expuesto anteriormente, no existe tal instancia jurisdiccional.

Efectivamente, a la fiscalía del estado recomendado mandata continuar con la investigación de los delitos de homicidio y probable abuso sexual cometido en agravio de la víctima, a fin de esclarecer la participación de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones desplegaron posiblemente tales conductas así como aquellas que autorizaron y/o toleraron la consumación de dichas conductas,

así como coadyuvar con la Fiscalía General de la República en las investigaciones iniciadas con motivo de los actos de tortura atribuibles a la policía municipal.

Por otra parte, se ordenó la colaboración en la presentación y seguimiento de la queja que se formule ante el órgano interno de control de la representación social estatal por las inconsistencias en la investigación.

Es decir, busca que se procure la determinación de sanciones a los servidores públicos a fin de que se determinen responsabilidades administrativas, por lo que se ordena también se exhiban las constancias que acrediten su cumplimiento.

También recomienda un seguimiento periódico de máximo 6 meses respecto del estado que guardan las carpetas de investigación en las que se encuentran involucrados elementos de la policía en la comisión de conductas delictivas.

Por lo que hace a las medidas de no repetición, el ombudsman recomendó emitir vía circular a los médicos forenses un comunicado en el que se les aperciba que en el desempeño de su cargo deben actuar con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Al presidente municipal de Mérida, Yucatán, se le recomendó, entre otras cosas, que:

En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se otorgue a MB, derivado de las violaciones graves a derechos humanos cometidas en agravio de PV, una reparación integral del daño, mediante el pago de una compensación y/o indemnización justa tomando en cuenta la gravedad de los hechos, y se envíen a este Organismo Autónomo; debiéndose enviar las constancias con que se acredite su cumplimiento.

Si tenemos en cuenta que, este es el documento resolutivo final por parte de la comisión, tenemos que tal recomendación resulta insuficiente y ambigua, dejando al arbitrio de la autoridad responsable y a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas el cálculo y la determinación de la compensación y/o indemnización por

reparación. Por consecuencia, posterior a la emisión de esta recomendación resta a las autoridades recomendadas responder sí dicha recomendación es aceptada o no; en caso de ser aceptada, queda pendiente integrar a la queja las constancias que acrediten su cumplimiento. Dichas medidas se dictan en favor de las víctimas indirectas, en este caso, la madre biológica de la víctima de violaciones a derechos humanos.

Por otra parte, se determinó también:

(...)

Se realicen las diligencias necesarias a fin de que, en un término no mayor a treinta días, MB y los demás familiares directos de PV, que hubiesen sufrido alguna afectación emocional, con motivo de las violaciones a derechos humanos descritas en la presente Recomendación, sean inscritos en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), para que tengan acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, de conformidad con la Ley General de Víctimas. así como de la Ley de Víctimas del Estado de Yucatán, y se remitan a esta Institución las constancias que acrediten su cumplimiento.

Instruya a quien corresponda a fin de que en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se proporcione a MB; así como a los demás familiares directos de PV, que hubiesen sufrido alguna afectación emocional, la atención psicológica y tanatológica que requieran hasta que alcancen en la medida de lo posible su sanación física, psíquica y emocional, atendiendo a su edad y a sus especificidades de género; debiéndose exhibir los elementos de prueba con que se acredite su cumplimiento.

Es decir, medidas de rehabilitación en favor de las víctimas indirectas y familiares de la persona que sufrió la violación grave a derechos humanos, determinando para ello medidas precisas.

Recapitulando; desde su evolución de una dirección que formaba parte del gobierno centralizado del gobierno federal, hasta su conformación como un

organismo constitucional autónomo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha pasado a ser cada vez más parecido al modelo del Ombudsman sueco.

Sus principales funciones han tenido soporte en dos pilares. El primero, es el de la promoción de los derechos humanos, y el segundo, el de la defensa de los mismos a través de la posibilidad de cualquier persona de presentar sus quejas o denuncias en contra de cualquier autoridad o cualquier orden de gobierno por la comisión de hechos posiblemente constitutivos de delitos.

Otra atribución con la que cuenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que la convierte en un verdadero contrapeso en la división de poderes existente, incluso en contra del organismo legislativo, es la de interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes u ordenamientos con fuerza de ley que sean contrarias a los derechos humanos reconocidos tanto en la norma de normas como en los tratados internacionales.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, encabezada por la persona a cargo de su presidencia, es la encarnación del ombudsman y para el ejercicio de sus atribuciones, cuenta con un visitador general y visitadores adjuntos, quienes son el primer contacto con las personas que estimen violados sus derechos humanos. De igual manera, son el organismo procurador de los derechos humanos cuando, de manera oficiosa inician las investigaciones al tener conocimiento de hechos violatorios a derechos humanos.

A través de la tramitación de quejas, la Comisión Nacional realiza su tarea de investigación, calificación y determinación de violaciones a derechos humanos, cuyas resoluciones pueden resultar, de así acreditarse los hechos y existir un nexo causal entre éstos y un daño, en una recomendación o en una recomendación general.

Dichos instrumentos públicos no vinculatorios, deben de señalar en sus puntos de recomendación, la obligación de la autoridad a reparar de manera integral el daño sufrido a consecuencia de una violación a derechos humanos.

El derecho humano a la reparación integral aparece en la dinámica de los organismos públicos defensores de derechos humanos en dos vertientes; una de ellas, como el derecho que asiste a las víctimas de la comisión de un delito, y en otra, como la prerrogativa fundamental y convencional de una persona o grupo de personas que han sufrido una violación en sus derechos humanos.

Por tanto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los demás organismos de esta naturaleza que existen a nivel local, tienen la obligación de velar por las reparaciones que asisten a las víctimas de violaciones a derechos humanos, haciendo efectivo tal derecho ante las autoridades señaladas como responsables.

No obstante la labor de este organismo, queda el cabo suelto de si, en caso de determinarse (ya sea por una instancia jurisdiccional o no jurisdiccional) que sí procede una reparación integral, cuál es el camino a seguir para hacer efectivas dichas determinaciones.

Quedaría claro que si un organismo público defensor de derechos humanos determina que procede una reparación integral del daño, sería ésta misma la responsable de acompañar a la víctima de violaciones a derechos humanos hasta que la determinación quede completamente cumplimentada.

Sin embargo, como se apreció en investigación, dada la naturaleza de los organismos públicos defensores de derechos humanos, el engranaje jurídico que le conforma solo les permite emitir recomendaciones, pronunciamientos y otras resoluciones de naturaleza no vinculatoria.

La efectividad de estas resoluciones de naturaleza no vinculatoria, se sigue estudiando, ya que, si bien es cierto, se encontró de los últimos informes anuales emitidos por el ombudsman a nivel nacional existe una aceptación a las recomendaciones emitidas por éste de casi una totalidad, lo cierto es que existe aún disparidad en la cumplimentación total y satisfactoria de las medidas recomendadas en tales instrumentos.

Conclusiones

PRIMERA. La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de junio de 2011 reconoce la obligación de todas las autoridades del Estado de reparar las violaciones a derechos humanos.

SEGUNDA. La Ley General de Víctimas es la norma secundaria que reconoce la obligación de reparar las violaciones a derechos humanos.

TERCERA. La Ley General de Víctimas indica como hecho victimizante no solo la comisión de un delito sino también la violación a derechos humanos.

CUARTA. Es necesario acotar un mecanismo jurisdiccional sencillo, expedito y asequible en favor de las víctimas de actos violatorios de derechos humanos para garantizar el derecho a la reparación integral del daño en México.

QUINTA. El juicio de amparo resulta ser el mecanismo jurisdiccional idóneo para que en términos de lo preceptuado por el sistema interamericano de derechos humanos para la garantía de las prerrogativas reconocidas en sus instrumentos.

SEXTA. El tribunal europeo tiene como principio la subsidiariedad de sus resoluciones mientras que la corte interamericana tiene como principio la complementariedad lo que ha hecho posible que éste se pronuncie con mayor amplitud en cuanto a la naturaleza de reparaciones en caso de violaciones a derechos humanos.

SEPTIMA. El tribunal europeo, aún con su carga de trabajo ha demostrado mayor eficiencia en su desempeño, tanto numéricamente hablando, como los mecanismos para hacer cumplir sus sentencias, pero las reparaciones ordenadas en éstas obedecen a cuestiones meramente monetarias.

OCTAVA. Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos junto con las opiniones consultivas de su Comisión, son más amplias, más sensibles, más avanzadas incluso, que las del Tribunal Europeo, ello es dado gracias a la pluralidad de casos, de víctimas, de contextos tanto sociológicos como

antropológicos y a los procesos históricos por los que la región de los Estados americanos han atravesado en conjunto con la evolución misma del sistema proteccionista.

NOVENA. Las decisiones gubernamentales plasmadas en políticas públicas y sus objetivos son reflejo de la adopción de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de los Estados.

DECIMA. La distribución racional del gasto público con prioridad en sectores vulnerables e históricamente discriminados es el instrumento idóneo para paliar las desigualdades sociales que frenan el pleno goce de los derechos humanos.

ONCEAVA. Una verdadera cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio público es necesaria para la democratización y emisión de políticas públicas con verdadero enfoque de derechos humanos.

Propuestas.

PRIMERA. Armonizar el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de tal manera que se faculte a la justicia federal para resolver en juicio de amparo conforme a lo preceptuado por el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo en sus sentencias las medidas de reparación integral en favor de las personas que hayan sido violentadas en sus derechos humanos, adicionándose su artículo 107 de la siguiente manera:

Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

(...)

II. (...)

De igual manera, las sentencias en que se decrete la violación a derechos humanos en contra de una persona, comunidad o colectividad de personas, deberán contemplar además las medidas de reparación que pudieran consistir en: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción, medidas de no repetición, y disculpa pública.

- I. La investigación de los hechos
- II. La restitución de derechos, bienes y libertades
- III. La rehabilitación física, psicológica o social
- IV. La satisfacción, mediante actos en beneficio de las víctimas
- V. Las garantías de no repetición de las violaciones
- VI. La indemnización compensatoria por daño material, como el daño emergente, perjuicio y patrimonio familiar; e inmaterial, como daños psicológicos, morales, al proyecto de vida; y,
- VII. Reparación de daños colectivos.

SEGUNDA. Incluir en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad que permita a los tribunales emitir medidas de reparación de violaciones a derechos humanos, adicionando para ello el párrafo segundo del artículo 73 de tal cuerpo normativo de la siguiente manera:

Artículo 73. (...)

De igual manera, en caso de que proceda, aquellas sentencias en que se decrete la violación a derechos humanos en contra de una persona, comunidad o colectividad de personas, deberán contemplar además las medidas de reparación que pudieran consistir en:

- I. La investigación de los hechos violatorios de derechos humanos
- II. La restitución de derechos bienes y libertades; es decir, devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;
- III. La rehabilitación física, psicológica o social; busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;
- IV. La satisfacción mediante actos en beneficio de las víctimas busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;
- V. Las garantías o medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;
- VI. La indemnización compensatoria por daño material, como el daño emergente, perjuicio y patrimonio familiar; e inmaterial, como daños psicológicos, morales, al proyecto de vida; y,
- VII. Reparación colectiva, que se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la

afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

Fuentes consultadas

Bibliografía

ANSOLABEHERE, Karina, et al., *Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas propuestas para documentar e investigar. Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones a Derechos Humanos*, México, Flacso México, 2017.

AMBOS, Kai, et al. (ed.), *Análisis de la primera sentencia de la Corte Penal Internacional: caso Lubanga*, Colombia, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2014.

ASTUDILLO, César, *Derecho constitucional procesal, Estudios sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Tirant Lo Blanch, 2019.

AZNAR, Federico y Ramos, Marisa, *Vulnerabilidad y democracia en Iberoamérica. Riesgos tradicionales y nuevas amenazas para la paz y la seguridad*, España, Tirant Lo Blanch – Fundación Ortega-Marañón, 2015.

BELTRÁN GAOS, Mónica, “El Defensor del Pueblo Español” en Farías Hernández, José Antonio (coord.), *Ombudsman, Filosofía, Teoría y Diversidad*, México, CNDH-Universidad Iberoamericana, 2010.

BERISTAIN MARTIN, Carlos, *Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*, Ecuador, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010.

BERNAL BALLESTEROS, María José, *Luces y sombras del ombudsman. Un estudio comparado entre España y México*, México, USC-CDHEM, 2015.

BOBBIO, Norberto, y Matteucci, Gianfranco, *Diccionario de Política L-Z*, 12a ed., México, Siglo veintiuno editores, 2000.

CALDERÓN GAMBOA, Jorge F., *La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*, México, IJ-UNAM-SCJN, 2013.

- CAMPUZANO GALLEGOS, Adriana, *Manual para entender el juicio de amparo*, 7ma ed., México, Thomson Reuters, 2021.
- CANO PALOMARES, Gillem *et al.* (coords.); *Construyendo los derechos humanos en Estrasburgo*, España, Tirant Lo Blanch, 2020.
- CANTO CHAN, Manuel y Castro Soto, Óscar, *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, Estados Unidos, 2002.
- CANTÚ MARTÍNEZ, Silvano, *Verdad, Justicia y Reparación, guía de derechos para víctimas de tortura, Acciones contra la tortura*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C., 2014.
- Centro Prodh Centro de derechos humanos, Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., *Guía para el litigio de reparaciones por violaciones a derechos humanos. Mecanismos disponibles*, México, Centro de derechos humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., 2019.
- COLÓN MORAN, José, y COLÓN CORONA, Mitzi, *Los derechos de la víctima del delito y del abuso del poder en el derecho penal mexicano*, México, Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, 2003.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, s.l.i., Organización de los Estados Americanos, 2018.
- CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl y de la Fuente Rodríguez, Jesús (coords.), *Diccionario jurídico*, México, Tirant Lo Blanch-UNAM, 2019.
- DE OBESO ORENDAIN, Juan Carlos, *El principio de vinculación al gasto público a la luz de los derechos humanos*, México, Tirant Lo Blanch, 2020.
- DEL MAR MOYA FUENTES, María (coord.), *Víctimas de Delitos: Modelos de actuación Integral*, España, Tirant Lo Blanch, 2020.
- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *La Reparación del Daño ¿Es posible la creación de la ley de reparación del daño?*, México, Tirant Lo Blanch, 2020, México.

- ESPEJEL MENA, Jaime y Sánchez González, José Juan (coords.), *El pacto por México ¿Reforma del Estado o reformas estructurales?*, México, Tirant Lo Blanch –IESAP, 2020
- ESTRADA RAFAEL, Michel, “¿Existe un solo Ombudsman Nacional?”, en Farías Hernández, José Antonio (coord.), *Ombudsman, Filosofía, Teoría y Diversidad*, México, CNDH-Universidad Iberoamericana, 2010.
- GALAIN PALERMO, Pablo, *La reparación del daño a la víctima del delito*, España, Tirant Lo Blanch, 2010.
- GALVÁN TELLO, María del Carmen y Centeno Maldonado, Juan Carlos (coords.), *Las políticas públicas y los Derechos Humanos, una relación indisoluble*, México, Universidad Autónoma de Coahuila – Tirant Lo Blanch – ICAI, 2020.
- GÓMEZ CORDOBA, Oscar (coord.), *Verdad, Justicia y Reparación. Atención Integral a Víctimas de Violaciones Graves a los Derechos Humanos*, Colombia, Instituto Interamericano de los Derechos Humanos, 2007.
- GONZÁLEZ EGUÍA, Sol, LÓPEZ HERNÁNDEZ, Moguel Valdés, Francisco Javier, (coord.), *Intervención en crisis. Manual de atención temprana a víctimas y usuarios/as*, Fundar, s.f., México.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, y ROJAS FREGOZO, Roxana, *Derechos de las víctimas de trata de personas, tortura y desaparición forzada*, México, INEHRM – UNAM – IIJ, 2018.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Patricia, et al., (coord.), *Las víctimas en el sistema penal acusatorio.*, México, UNAM – IIJ – USAID, 2016.
- HERRERA GÓMEZ, Jesús Javier, *Quantum indemnizatorio por daño moral*, México, Tirant Lo Blanch, 2016.
- LEON FERNANDEZ, Marco Antonio, *Violaciones a los derechos humanos del imputado en la etapa de investigación*, México, CNDH México, 2016.

- LIMA MALVIDO, María de la Luz, *Políticas públicas en la Atención a Víctimas, Una propuesta metodológica*, INACIPE, México, 2015.
- LÓPEZ GUERRA, Luis, *El Convenio Europeo de Derechos Humanos según la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*, España, Tirant Lo Blanch, 2021.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “La responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial”, en Damsky, Isaac Augusto, et. al (coord.), *Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, México, UNAM-IIJ, 2007.
- LOVE, Patrick y Stockdale-Otárola, Julia (ed.), *Complejidad y publicación de políticas públicas. Análisis de temas de actualidad*, México, OCDE-UNAM, 2020.
- MATIA PORTILLA, Francisco Javier, ROBLEDO SILVA, Paula, (dir.), *La Corte Interamericana de Derechos Humanos mecanismos de cumplimiento e informes nacionales*, España, Tirant Lo Blanch, 2020.
- MONTOYA CAMARENA, Ramsés Samael, *Medidas de reparación en el juicio de amparo*, México, Tirant Lo Blanch, 2022.
- MORTE GÓMEZ, Carmen, *Cómo presentar una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, condiciones de admisibilidad y modificaciones recientes del procedimiento, edición conmemorativa del 70º aniversario del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 3a. ed., España, Tirant Lo Blanch, 2020.
- MOSRI GUTIÉRREZ, Magda Zulema (coord.), *Responsabilidad patrimonial del Estado: análisis de casos prácticos y reflexiones*, México, Tirant Lo Blanch 2019.
- ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto, “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos a 15 años”, en Farías Hernández, José Antonio (coord.), *Ombudsman*,

- Filosofía, Teoría y Diversidad*. México, CNDH-Universidad Iberoamericana, 2010.
- PÉREZ DAZA, Alfonso, *Código Nacional de Procedimientos Penales, Teoría y Práctica del proceso penal acusatorio*, 3ra ed., México, Tirant Lo Blanch, 2020.
- PINACHO ESPINOSA, Jacqueline Sinay, *El derecho a la reparación del daño en el Sistema Interamericano*, CNDH México, 2019.
- POLANO, Ewa y NORLING, Jonas, “Rasgos culturales e institucionales del Ombudsman en Suecia”, en Farías Hernández, José Antonio (coord.), *Ombudsman. Filosofía, Teoría y Diversidad*, México, CNDH-Universidad Iberoamericana, 2010.
- RODRÍGUEZ ORTEGA, Graciela (coord.), *Bioética, legislación, políticas públicas y derechos humanos*, México, CNDH, 2004.
- ROJAS CASTRO, Sonia, “La Institución del Ombudsman en México”, en Farías Hernández, José Antonio (coord.), *Ombudsman, Filosofía, Teoría y Diversidad*, México, CNDH-Universidad Iberoamericana, 2010.
- SÁNCHEZ GIL, Rubén, “El Ombudsman en la acción de inconstitucionalidad”, en Astudillo, Cesar y Carbonell, Miguel, coords., *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, UNAM-CNDH, México, 2007.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (coord.), *Manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos*, 2da ed., México, 2015, Porrúa México y Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- TOJO, Liliana (comp.), *Sumarios de jurisprudencia, salud y derechos reproductivos*, Argentina, CEJIL, 2012.
- TORO, José Bernardo y Rodríguez, Martha C., *La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos*, Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

URIBE GRANADOS, Patricia (coord.), *Convención americana sobre derechos humanos, México*, Konrad Adenauer Stiftung – Tiran Lo Blanch, 2020.

YEBRA NÚÑEZ, René, *Victimización Secundaria*, México, Ángel Editor, 2012.

Hemerografía

ABRISKETA URIARTE, Joana, “Las sentencias piloto: el tribunal europeo de derechos humanos, de juez a legislador”, *Revista Española de Derecho Internacional*, España, vol. LXV/1, enero-junio de 2013.

ANICHIARICO GONZÁLEZ, Angélica María, CISNEROS TRUJILLO, Cástulo, “Las garantías procesales de las víctimas en la normatividad de la Unión Europea”, Colombia, *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol. 13, 2020.

BARONA VILAR, Silvia, “Influencia de la Unión Europea e instancias supranacionales en la tutela penal de la víctima, en la justicia restaurativa y la mediación penal”, *Revista Judicial*, Costa Rica, núm. 108, junio de 2013.

BENAVIDES BENALCÁZAR, Merck Milko, “La reparación integral de la víctima en el proceso penal”, *Universidad y Sociedad*, Ecuador, vol. 11, núm. 5, octubre – diciembre de 2019.

BENAVIDES, Luis, “La reparación del daño a víctimas de violaciones a los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.”, *Derechos Humanos en México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, Núm. 14, México, 2010.

CORNELIO, Eglá e ISLAS, Alfredo, “Error judicial”, *Revista Boliviana de Derecho*, Bolivia, No. 24, julio de 2017.

CORZO SOSA, Edgar, “La Ley de Víctimas: constitucional y necesaria”, *Revista Hechos y Derechos*, México, número 13, 29 de enero de 2013.

CRUZ, Luis M., “La reparación a las víctimas en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, España, vol. LXII, enero-junio de 2010.

CRUZ ESPINOSA, Mónica Marlene, “Hacia una garantía efectiva de los derechos de las víctimas. La reforma a la Ley General (2016-2017): balance y propuestas”, *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, Núm. 30, México, mayo – agosto 2017.

_, “Los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos en el proyecto de constitución de la Ciudad de México”, *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, Núm. 29, México, enero – abril, 2017

DÍAZ PÉREZ, Alejandro, “¿Cómo optimizar el funcionamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos? Una revisión crítica”, *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, México, núm. 13, Año 5, noviembre 2019 – febrero de 2020.

GODÍNEZ MÉNDEZ, Wendy Aidé, “La reparación del daño en violaciones a derechos humanos”, *metodhos, Revista electrónica de investigación aplicada en derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, núm. 11, México, julio – diciembre de 2016.

GÓMEZ ISA, Felipe, “El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos”, *El otro derecho*, Colombia, núm. 37 (2007), 2007, en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/ilsa/20120531063055/od37-felipe.pdf> U.

Guía para la Atención Integral a Víctimas del Delito en el Orden Federal. PGR. México, 2006.

Lineamientos para la atención integral a víctimas del delito. México, segunda edición, noviembre 2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Presentación del Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente CNDH.

PÉREZ-RIVAS, Natalia, “El modelo europeo de estatuto de la víctima”, *Díkaion*, Colombia, año 31, Vol. 26 Núm. 2, diciembre de 2017.

Revista de derechos humanos, *Dfensor. Revista Mensual de la comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, octubre 2018, núm. 10, año XVI.

VERDÍN PÉREZ, Jaime Arturo, “Derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos. Una mirada desde la reparación integral y el cumplimiento de sentencias”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva serie, año LIII, núm. 157, enero-abril de 2020.

VIDAL FERNÁNDEZ, Begoña, “Reparación de las víctimas del delito en la Unión Europea: tutela por el Tribunal de Justicia de la Unión Europa del derecho a la indemnización”, *Revista de Estudios Europeos*, España, año 2015, n. 66, enero-junio de 2015.

Legislación

Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Civil Federal

Código Federal de Procedimientos Penales

Código Nacional de Procedimientos Penales

Ley Federal de la extinción de dominio

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Ley Federal de Consulta Popular

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Ley General de Desarrollo Social

Ley General de Mejora Regulatoria

Ley General de Víctimas

Ley Nacional de extinción de dominio

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Planeación

Decreto de Presupuesto de Egresos

Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Reglamento de la Ley General de Víctimas

Internacional

Convenio Europeo de Derechos Humanos (Tratado de Roma).

Reglamento del Comité de Ministros

Carta de la Organización de los Estados Americanos

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José),
Costa Rica, OEA, 1969

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades
Fundamentales

Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas
de Delitos y del Abuso de Poder

Declaración Universal de Derechos Humanos

Estatuto a la Corte Interamericana de los Derechos Humanos

Reglamento de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos

Jurisprudencia

Tesis: 1a./J. 103/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, diciembre de 2001, p. 112.

Tesis: 1a. XVIII/2012 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, junio de 2012, p. 257.

Tesis: 1a. CDV/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, noviembre de 2014, p. 714.

Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, tomo I., abril de 2014, p. 204.

Tesis: 1a. CXLIV/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, tomo I., abril de 2014, p. 823.

Tesis 2a./J. 111/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, agosto de 2017, p. 746.

Tesis I.10o.A.11 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, marzo de 2019, p. 2802.

Tesis XXII.P.A.26 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, junio de 2018, p. 3190.

Tesis 1a. IX/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 1, febrero de 2012, p. 652.

Tesis I.9o.P.228 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, noviembre de 2018, p. 2526.

Tesis 2a. LVIII/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, junio de 2018, p. 1473.

Tesis: 2a. LIX/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, junio de 2018, p. 1474.

Tesis I.3o.C. J/71 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. 5, enero de 2012, p. 4036.

Tesis I.12o.C.13 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, noviembre de 2017, p. 1933.

Tesis: XXVII.3o.67 C (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, agosto de 2018, p. 3040.

Tesis: 2a. LIV/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, junio de 2015, p. 1080.

Tesis: 1a. CCXIX/2018, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 468.

Tesis: I.10o.P.21 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, marzo de 2018, p. 3484.

Tesis XXII.P.A.46 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, noviembre de 2018, p. 2412.

Tesis VII.2o.P.T.6 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, septiembre de 2014, p. 2566.

Tesis 1a. CXCV/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, diciembre 2018, p. 402.

Tesis 1a. CLXXXVIII/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, diciembre de 2018, p. 464.

Tesis I.18o.A.4 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, diciembre de 2014, p. 857.

Tesis 1a. CCXIX/2018 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, diciembre 2018, p. 468.

Tesis 1a./J. 31/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, abril de 2017, p. 752.

Tesis I.7o.P. J/8 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, febrero de 2020, p. 2007.

Tesis XXI.1o.P.A. J/6 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, octubre de 2017, p. 2393.

Tesis I.6o.P.109 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, agosto de 2018, p. 2617.

Tesis 2a. XVIII/2018 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, marzo de 2018, p. 1438.

Tesis 2a. LIII/2015 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, mayo de 2015, p. 1081.

Tesis 1a./J. 21/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, mayo de 2012, p. 1084.

Tesis: XXVI.2 P (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, diciembre de 2013, p. 1274.

Tesis: 1a. LII/2017 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, mayo de 2017.

Tesis I.18o.A.5 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, diciembre de 2014, p. 857.

Internet

Asunto Kurić y otros C. Eslovenia, (Demanda no. 26828/06), sentencia, Estrasburgo, 26 Junio 2012, en: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22display%22:\[%220%22\],%22languageiso code%22:\[%22SPA%22\],%22appno%22:\[%2226828/06%22\],%22document collectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-139044%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22display%22:[%220%22],%22languageiso code%22:[%22SPA%22],%22appno%22:[%2226828/06%22],%22document collectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-139044%22]}), consultado el 15 de octubre de 2020.

Atención a Víctimas del delito, Comisión Nacional de Derechos Humanos, en <https://www.cndh.org.mx/programa/31/atencion-victimas-del-delito>, consultado el 28 de diciembre de 2019.

Bernal Arellano, Jhenny Judith, “Conozcamos de derechos humanos. Cápsula 1 ¿Qué son?”, en <https://www.youtube.com/watch?v=MA36lj2UR4U>, consultado el día 24 de octubre de 2020.

Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam, Sentencia de 10 de septiembre de 1993, Párrafo 44, en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_15_esp.pdf, consultado el 15 de octubre de 2020.

Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf, consultado el 15 de octubre de 2020.

Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala, Sentencia de 19 de noviembre de 2004, párrafo 62 en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_116_esp.pdf, consultado el 18 de octubre de 2020.

Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras sentencia de 27 de abril de 2012, Corte Interamericana de Derechos Humanos, en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_241_esp.pdf, consultado el 15 de septiembre de 2020.

Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia Sentencia de 27 de febrero de 2002, en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_92_esp.pdf, consultado el 15 de octubre de 2020.

Convenio Europeo de Derechos Humanos o, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf), consultado el 15 de octubre de 2020.

CNDH México. Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2022, en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2022/IA_2022.pdf, consultado el 15 de febrero de 2023.

¿Cuáles son los derechos humanos?, en <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/cuales-son-los-derechos-humanos>, consultado el 20 de septiembre de 2020.

Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2028.pdf>, consultado el 4 de febrero de 2020.

DECRETO por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=1993&month=09&day=03, consultado el 15 de septiembre de 2020.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011#gsc.tab=0, consultado el 20 de octubre de 2020.

DECRETO por el que se declaran reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2060758&fecha=21/09/2000, consultado el 21 de septiembre de 2020.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008, consultado el 21 de septiembre de 2020.

DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011, consultado el 3 de febrero de 2020.

Dialogo trasatlántico: selección de jurisprudencia del Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4559/12.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2020.

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf, consultado el 3 de julio de 2019.

Expediente Varios 912/2010, en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado_electronico_notificaciones/documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf, consultado el 10 de noviembre de 2020.

Ficha técnica Castañeda Gutman Vs. México, Corte Interamericana de Derechos Humanos, en:

https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=298, consultado el 2 de octubre de 2020.

Ficha Técnica: Radilla Pacheco Vs. México, en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=360, consultado el 2 de octubre de 2020.

Ficha Técnica: Fernández Ortega y otros vs. México, en https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=338, consultado el 2 de octubre de 2020.

Ficha Técnica: Rosendo Cantú y otra Vs. México, en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=339, consultado el 2 de octubre de 2020.

Ficha Técnica: García Cruz y Sánchez Silvestre Vs. México, en: https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nid_ficha=378&lang=es, consultado el 2 de octubre de 2020.

Ficha Técnica: Castañeda Gutman Vs. México, en: https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=298&lang=es, consultado el 5 de septiembre de 2020.

Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013, Comisión Nacional de los Derechos Humanos en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/informes/anuales/2013_I.pdf, consultado el 14 de enero de 2023.

Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014, en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/informes/anuales/2014.pdf>, consultado el 3 de diciembre de 2022.

Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, en http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2016/Informe_2016_resumen_ejecutivo.pdf, consultado el 3 de diciembre de 2022.

Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, en http://informe.cndh.org.mx/images/uploads/menus/30110/content/files/Informe_cndh_2017.pdf, consultado el 3 de diciembre de 2022.

Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, en http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf, consultado el 8 de diciembre de 2022.

Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019, en http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2019/IA_2019.pdf, consultado el 3 de diciembre de 2022.

Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, en http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2020/IA_2020.pdf, consultado el 3 de diciembre de 2022.

Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, en http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2021/IA_2021.pdf, consultado el 3 de diciembre de 2022.

Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA/Ser.L/V/II, 31 de diciembre de 2009, en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>, consultado el 2 de octubre de 2021.

“México: El oscuro hito de 100,000 desapariciones refleja un patrón de impunidad, advierten expertos de la ONU”, en <https://www.ohchr.org/es/statements/2022/05/mexico-dark-landmark-100000-disappearances-reflects-pattern-impunity-un-experts>, consultado el 28 de diciembre de 2022.

Modelo Integral de Atención a Víctimas, en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127943/MIAVed..pdf>.

¿OMBUDS... QUÉ? Origen de la palabra Ombudsperson, en <https://blog.cndh.org.mx/node/84>, consultado el 2 de diciembre de 2022.

Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), Costa Rica, OEA, 1969, en: <http://www.cedhsinaloa.org.mx/index.php/normativa/interna-2/1496-convencion-americana-sobre-derechos-humanos/file>, consultado el 7 de julio de 2019.

Plan Estratégico 2017 – 2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/planestrategico2017/default.asp>, consultado el 8 de octubre de 2021.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, consultado el 3 de octubre de 2021.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019, consultado el 3 de octubre de 2021.

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, consultado en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>, consultado el 2 de junio de 2020

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, en:

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>, consultado el 3 de junio de 2020.

Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx>, consultado el 15 de junio de 2020.

Principios Rectores que sobre extrema pobreza estableció la Asamblea General de Naciones Unidas, en <https://www.ohchr.org/SP/Issues/poverty/Pages/DGPIntroduction.aspx>, consultado el 3 de septiembre de 2021.

Programa Nacional de Derechos Humanos 2019-2024, en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607366&fecha=10/12/2020, consultado el 5 de octubre del 2021.

Protocolo número 11 al convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en <https://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/1994-Protocolo11-ConvenioProteccionDerechosHumanosyLibertadesFundamentales.htm>, consultado el 16 de octubre de 2020.

Recomendación General 43/2020, en <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-general-432020>, consultado el 3 de mayo de 2021.

Recomendación, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: https://www.cndh.org.mx/tipo/1/recomendacion?field_fecha_creacion_value

%5Bmin%5D=&field_fecha_creacion_value%5Bmax%5D=&keys=reparaci%C3%B3n+&items_per_page=10, consultado el 2 de mayo de 2021.

Recomendación No. 42/2017, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_042.pdf, consultado el 15 de mayo de 2021.

Recomendación No. 50 VG/2022, Sobre las violaciones graves a los derechos humanos a la vida, libertad e integridad personal y seguridad jurídica con motivo de la retención ilegal y tortura derivada del uso excesivo de la fuerza y como consecuencia la privación de la vida de PV, imputables a autoridades del estado de Yucatán y el municipio de Mérida, en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-01/RecVG_050.pdf, consultado el 30 de enero de 2023.

Recomendación No. 51 /2020, Comisión Nacional de los Derechos Humanos en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-11/REC_2020_051.pdf, consultado el 3 de abril de 2021.

Recomendación No. 7 /2021, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-03/REC_2021_007.pdf, consultado el 10 de abril de 2021.

Recomendación 45 /2022, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-03/REC_2022_045.pdf, consultado el 18 de abril de 2021.

Reformas al artículo 97 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf, consultado el 18 de febrero de 2020.

Reparación de daño a víctimas, en el limbo, en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/reparacion-de-dano-victimas-en-el-limbo>, consultado el 25 de octubre de 2020.

56/83. Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/56/83#:~:text=Satisfacci%C3%B3n-1.,reparado%20mediante%20restituci%C3%B3n%20o%20indemnizaci%C3%B3n>, consultado el 20 de diciembre de 2019.

Resumen oficial emitido por la corte interamericana, en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_369_esp.pdf, consultado el 20 de diciembre de 2021.

Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana, en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_371_esp.pdf, consultado el 22 de diciembre de 2021.

Saavedra, Diana, “En México ya hay más de 100 grupos y colectivos que buscan a sus desaparecidos”, en <https://www.gaceta.unam.mx/en-mexico-ya-hay-mas-de-100-grupos-y-colectivos-que-buscan-a-sus-desaparecidos/#:~:text=en%20este%20problema-En%20M%C3%A9xico%20ya%20hay%20m%C3%A1s%20de%20100%20grupos,que%20buscan%20a%20sus%20desaparecidos>, consultado el 20 de mayo de 2023.

Technical Data: González y otras (Campo Algodonero) Vs. México, en: https://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=347&lang=e, consultado el 2 de octubre de 2020.

“Texto de Ley abrogada de la Ley Federal de la extinción de dominio”, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfed.htm>, consultado el 20 de enero de 2020.