

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT

UNIDAD ACADÉMICA DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NA



SISTEMA DE BIBLIOTECA

**“LA REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A LOS
DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO NO JURISDICCIONAL EN EL
ESTADO DE NAYARIT”**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:

JORGE ALCÁNTAR HERNÁNDEZ

TUTORA:

DRA. IRINA GRACIELA CERVANTES BRAVO

**COTUTORES: DR. ALDO RAFAEL MEDINA GARCÍA
DR. CARLOS ALBERTO PRIETO GODOY**

Tepic, Nayarit, junio de 2016

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO 1

LA REPARACIÓN INTEGRAL POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS, COMO OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DERECHO DE LAS VÍCTIMAS.

1.1. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.....	1
1.1.1. El sujeto de las obligaciones.....	2
1.1.2. Obligaciones generales.....	5
1.1.2.1. Promover.....	7
1.1.2.2. Respetar.....	8
1.1.2.3. Proteger.....	9
1.1.2.4. Garantizar.....	10
1.2. Responsabilidad del Estado.....	13
1.2.1. Noción de Responsabilidad.....	13
1.2.2. Elementos de la responsabilidad.....	17
1.2.3. Breve evolución del concepto de responsabilidad del Estado.....	18
1.3. Responsabilidad en materia de derechos humanos.....	20
1.3.1. Elementos de la responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos.....	21
1.4. Reparación por violaciones a los derechos humanos.....	22
1.4.1. Concepto de reparación del daño.....	23
1.4.2. Obligación del Estado de reparar violaciones a los derechos humanos.....	24
1.4.3. Derecho a la reparación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.....	27
1.5. Víctimas de violaciones a los derechos humanos.....	31
1.5.1. Categorías internacionales de víctimas.....	32
1.5.2. El concepto de víctima en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	35

CAPÍTULO 2

LA REPARACIÓN INTEGRAL POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL E INTERAMERICANA

2.1. Evolución del derecho a la reparación integral en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.	36
2.1.1. Antecedentes de la reparación en los instrumentos jurídicos internacionales.	37
2.1.2. Construcción del derecho a la reparación integral en el marco de las Naciones Unidas.	43
2.2. La reparación integral en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.	50
2.2.1. Breve referencia a la construcción de la disposición convencional que dio origen al sistema de reparaciones.	52
2.2.2. Fundamento de las medidas de reparación integral en el sistema interamericano.	54
2.2.3. Fortalecimiento y efecto expansivo de la jurisprudencia interamericana en materia de reparaciones.	55
2.2.4. Estándares en materia de reparación integral construidos por la Corte Interamericana de derechos humanos.	59
2.2.4.1. La investigación de violaciones de derechos humanos.	61
2.2.4.2. Medidas de restitución.	63
2.2.4.3. Medidas de satisfacción.	64
2.2.4.4. Medidas de rehabilitación.	66
2.2.4.5. Garantías de no repetición.	67
2.2.4.6. Indemnización compensatoria.	69

CAPÍTULO 3

LA REPARACIÓN INTEGRAL POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN LA NORMATIVA NACIONAL MEXICANA

3.1. La reparación previo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos.	72
3.2. Breve referencia al proceso de reforma constitucional que dio origen a la obligación estatal de reparación por violaciones a los derechos humanos.	74
3.3. Fundamento constitucional del derecho a la reparación.	76
3.4. Criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el derecho a la reparación integral.	78
3.4.1. Criterios jurisprudenciales previos a la reforma constitucional en materia de derechos humanos.	79

3.4.2. Criterios jurisprudenciales posteriores a la reforma constitucional en materia de derechos humanos.	82
3.5. Ley General de Víctimas.	94
3.5.1. Proyecto, promulgación y reforma de la Ley General de Víctimas.	94
3.5.2. Tridimensionalidad de la Ley General de Víctimas.	100
3.5.3. Faceta multi-reglamentaria de la Ley General de Víctimas.	103
3.5.4. Naturaleza, objeto y principios de la Ley General de Víctimas. .	104
3.5.5. Clasificación de las Víctimas en la Ley General de Víctimas.	106
3.5.6. Derechos de las víctimas en la Ley General de Víctimas.	107
3.5.6.1. Derechos de ayuda, asistencia y atención.	107
3.5.6.2. Derechos de verdad, acceso a la justicia y reparación integral.	108
3.5.6.3. Medidas de reparación integral.	109
3.5.7. Estructura operativa diseñada por la Ley General de Víctimas. .	112

CAPÍTULO 4

MECANISMOS DE DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS Y PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NAYARIT

4.1. La Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.	115
4.1.1. El Sistema Estatal de Atención a Víctimas.	116
4.1.2. La Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas.	117
4.1.3. El Registro Estatal de Víctimas.	118
4.1.4. El Fondo para la Atención, Asistencia y Protección a Víctimas.	119
4.1.5. La Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas.	123
4.1.6. Procedimiento para acceder al Fondo de Atención, Asistencia y Protección de Víctimas.	125
4.1.7. Implementación de los órganos operativos del Sistema Estatal de Atención a Víctimas.	126
4.2. La protección no jurisdiccional de los derechos humanos.	128
4.2.1. Breve referencia a la evolución histórico-jurídica de la figura del <i>ombudsman</i>	132
4.2.2. Antecedentes del <i>ombudsman</i> en el ordenamiento mexicano.	134
4.2.3. Evolución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. .	135
4.2.4. Instituciones administrativas especializadas de protección de derechos.	136
4.3. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.	137
4.3.1. Antecedentes histórico-legislativos de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.	138

4.3.2. Procedimiento de protección no jurisdiccional de derechos humanos.	143
4.3.2.1. Principios rectores del procedimiento.	144
4.3.2.2. Recomendaciones.	145
4.3.2.3. Seguimiento de Recomendaciones.	146
4.4. Naturaleza jurídica de las Recomendaciones emitidas por los organismos públicos de protección de derechos humanos.	149

CAPÍTULO 5

LA REPARACIÓN INTEGRAL POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO NO JURISDICCIONAL EN EL ESTADO DE NAYARIT

5.1. Consideraciones preliminares.	154
5.2. Medidas de reparación ordenadas por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.	156
5.3.1. Medidas de restitución.	159
5.3.2. Medidas de satisfacción.	161
5.3.3. Medidas de rehabilitación.	169
5.3.4. Garantías de no repetición.	173
5.3.5. Medidas de compensación.	177
5.3.6. No aceptación de la medida compensatoria.	179
5.3.7. Mecanismo para hacer efectiva la indemnización compensatoria en el ámbito no jurisdiccional local.	181
 CONCLUSIONES.	 192
 ANEXO.	 201
 REFERENCIAS.	 202

INTRODUCCIÓN

El respeto y protección de los derechos humanos es el parámetro legitimador del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, que se caracteriza precisamente por limitar y controlar el ejercicio del poder político, por lo que en la época contemporánea se ha establecido en las Constituciones un conjunto de disposiciones encaminadas a limitar las esferas de competencia de los órganos instituidos como detentadores del poder, y a asegurar ciertos derechos a los ciudadanos. En ese sentido, todas las autoridades, de todos los poderes y niveles, tienen obligaciones en materia de derechos humanos, consistentes en promover, respetar y proteger estos derechos, además deben garantizar su vigencia, para lo cual también deben prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, pues en caso de que los gobernados se vean afectados por un acto de autoridad, que vulnere sus derechos elementales, por un lado, el Estado debe asumir su responsabilidad objetiva y directa, y cumplir con el deber de reparar el daño cometido, y correlativamente, la víctima tiene el derecho, sustantivo y adjetivo, a obtener reparación por los daños ocasionados.

La obligación que tienen los Estados de reparar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos se considera como uno de los principios del Derecho Internacional Público en materia de responsabilidad del Estado y así ha sido reconocido tanto por la doctrina y por la jurisprudencia, además de su recepción en Tratados Internacionales específicos.

La teoría de las reparaciones ha sido desarrollada en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sin embargo en el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos se ha conceptualizado con mayor precisión lo que implica la reparación integral. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha formulado una amplia gama de reparaciones judiciales de

índole internacional, para subsanar los efectos de las violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, esta Corte regional, mediante sus fallos, ha ampliado y evolucionado las medidas de reparación integral, que incluye indemnizaciones compensatorias, medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, con lo cual aspira a alcanzar el ideal de justicia y de ofrecer reparaciones integrales para las víctimas.

Anteriormente, en el sistema jurídico mexicano no se había desarrollado un criterio de reparación acorde con la naturaleza de la responsabilidad del Estado por violaciones a derechos humanos, y los avances en esta materia habían sido escasos y lentos; el principal progreso lo representaba la reforma al artículo 113 constitucional, que reconoce la responsabilidad objetiva y directa del Estado, por lo que el punto de partida para alcanzar la reparación, lo constituía la responsabilidad patrimonial del Estado, prevista en las leyes, federal y locales, sobre la materia; misma que adolece de varios defectos, de lo cual resalta el que sólo prevé como medida reparatoria la indemnización en dinero o en especie. En ese contexto, se hacía necesario reconocer el derecho a la reparación integral, en apego a los estándares internacionales.

Es así que, mediante la reforma en materia de derechos humanos de 10 junio de 2011, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya prevé en su artículo 1o., párrafo tercero, la obligación de todas las autoridades de reparar las violaciones a derechos humanos. En ese sentido, se creó el régimen de reparaciones en nuestro país, aunque los órganos estatales ya tenían la obligación de reparar según lo dispuesto por las normas de fuente convencional.

Para efecto de reglamentar el concepto constitucional de *reparación*, surgió la Ley General de Víctimas, mediante decreto publicado el 09 de enero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, que entró en vigor treinta días después de su publicación, y fue reformada el 03 de mayo de 2013. Esta Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno y de sus poderes

constitucionales. Uno de sus principales fines es reconocer y garantizar el derecho a la reparación integral a las víctimas de delito y de violaciones a los derechos humanos. Por otra parte, crea una estructura orgánica conformada por el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, cuyo órgano operativo será la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, de la cual dependerán un Registro Nacional de Víctimas, un Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, y una Asesoría Jurídica Federal.

Posteriormente, fue promulgada la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit mediante decreto publicado el 23 de agosto de 2014 en el Periódico Oficial del Estado. Esta ley pretende alinearse al modelo de atención a víctimas creado por la Ley General de Víctimas, así que reconoce los mismos derechos, principios y conceptos, además crea una estructura orgánica análoga para la atención a víctimas a nivel local.

Los artículos 126, fracción VIII, de la Ley General de Víctimas, y 64, fracción VIII, de la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit, establecen, en los mismo términos, que los organismos públicos de protección de derechos humanos, en el ámbito de su competencia, deberán recomendar las reparaciones a favor de las víctimas con base en los estándares y elementos establecidos en estas respectivas leyes.

Asimismo, los artículos 65 de la Ley General de Víctimas, y 70 de la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit, disponen en igualdad de términos que todas las víctimas de violaciones a derechos humanos serán compensadas, en los términos y montos que determine la resolución que emita en su caso un organismo público de protección de derechos humanos, o bien, un órgano jurisdiccional nacional o internacional, o un organismo internacional reconocido por los Tratados Internacionales ratificados por México. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas que los mismos hechos pudieran implicar.

La anterior disposición se vincula con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que crea al sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, conformado por un organismo nacional y organismos locales para cada Entidad Federativa, los cuales tienen facultades para formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, ante las autoridades respectivas cuando acrediten que se vulneraron los derechos humanos, en la que se señalarán las medidas o acciones que procedan para la efectiva restitución a los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Sin embargo, estos organismos no cuantifican los daños ni determinan el monto de las indemnizaciones compensatorias que recomiendan, pues sus leyes no establecen esa atribución.

En ese sentido, esta situación choca con lo dispuesto por la referida legislación de víctimas, en el sentido de que las víctimas de violaciones a los derechos humanos serán compensadas en los términos y montos que determinen los organismos públicos de protección no jurisdiccional de derechos humanos; ya que estos organismos, y en específico la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, se enfrentan a la disyuntiva de cuantificar o no los daños ocasionados a las víctimas para solicitar la compensación en las recomendaciones que emita, pues las leyes orgánicas que las rigen no prevén la facultad ni los lineamientos para tal efecto.

Ahora bien, considerando que conforme a las normas de fuente nacional e internacional, las víctimas de violaciones a los derechos humanos tienen derecho a la reparación integral, que comprende diversas medidas individuales, entre ella la indemnización compensatoria; y tomando en cuenta que la Ley General de Víctimas establece un Sistema Nacional de Atención a Víctimas, que requiere que todas las autoridades, de los distintos órdenes de gobierno, adecúen su normatividad interna a dicha ley.

En ese contexto, surgen algunas preguntas interrelacionadas:

- a) ¿Las medidas de reparación recomendadas por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, se ajustan a los estándares de reparación integral contemplados por la Ley General de Víctimas?
- b) ¿Es correcta la disposición de la Ley General de Víctimas en la que establece que, las víctimas de violaciones a los derechos humanos serán compensadas en los términos y montos que determinen los organismos públicos de protección de derechos humanos?
- c) ¿Es factible jurídicamente que la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit cuantifique los daños generados a las víctimas y determine el monto de las indemnizaciones compensatorias que recomienda?
- d) Si acaso no fuera factible que dicha Comisión Estatal cuantifique los daños ¿existen los mecanismos adecuados para que la autoridad destinataria de la recomendación u otro órgano diverso realice dicha cuantificación y determinación del monto de la indemnización?
- e) Por último ¿las disposiciones de la Ley de Víctimas del Estado de Nayarit se ajustan al modelo de atención integral a víctimas creado por la Ley General de Víctimas?

En ese sentido, la investigación jurídica, monografía, se enfocará en el nuevo régimen de reparaciones a violaciones a derechos humanos establecido por el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional, y reglamentado por la Ley General de Víctimas. Asimismo, se centrará en la forma en que dicho régimen de reparaciones impacta en la normatividad jurídica e institucional del Estado de Nayarit, para crear

las condiciones necesarias que permitan a las víctimas de violaciones a derechos humanos alcanzar una efectiva reparación integral del daño en los casos en que lo recomiende la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, dentro de su mecanismo de tutela no jurisdiccional.

Esta investigación monográfica es importante, pues a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio 2011, se establece el concepto constitucional de reparación por violaciones a derechos humanos, lo que representa una obligación para la autoridad y un derecho de las víctimas. Por lo que es necesario realizar una investigación sobre cómo surgió este derecho en el ámbito del Sistema Universal y del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, asimismo su recepción y desarrollo en el ámbito nacional, para después vincularlo con el ámbito de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, pues la investigación desde esta perspectiva es escasa. Considero que este tema es actual, vigente y resulta atractivo pues en mi ámbito laboral como Visitador Adjunto de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, tengo contacto permanente con la problemática que representa, precisamente, lograr una reparación integral para las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el ámbito no jurisdiccional local.

En el proceso de investigación, de acuerdo con su naturaleza, se hizo uso de los métodos sistemático, deductivo y funcional. En relación con las técnicas de investigación, se obtuvo de información de fuentes, principalmente, documentales.

Al respecto, vale describir el contenido de la presente investigación. En el capítulo primero denominado "la reparación integral por violaciones a los derechos humanos, como obligación del Estado y Derecho de las Víctimas", se proporcionará una perspectiva general de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Se analizará el tema de la responsabilidad del Estado ante el incumplimiento de sus obligaciones en esa materia. Se estudiará el concepto de reparación como derecho

de la víctima y deber del Estado; y también se hará una referencia general sobre las víctimas de violaciones a derechos humanos.

En el capítulo segundo intitulado "la reparación integral por violaciones a los derechos humanos en la normativa internacional e interamericana", se analizará la evolución del derecho a la reparación en el derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo los antecedentes de la reparación en los instrumentos jurídicos internacionales, así como la construcción de derecho a la reparación integral en el marco de las Naciones Unidas; además, se analizará la reparación en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, incluyendo una breve referencia a la construcción de la disposición convencional que dio origen al sistema de reparaciones; se desglosará el fundamento de las medidas de reparación integral en el sistema interamericano; y se analizarán los estándares en materia de reparación integral construidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el capítulo tercero denominado "la reparación integral por violaciones a los derechos humanos en la normativa nacional mexicana", se estudiará la reparación previo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos; se hará una breve referencia al proceso de reforma que dio origen al derecho constitucional de reparación; se analizará el fundamento constitucional del derecho a la reparación y su evolución en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; asimismo, se estudiarán algunos aspectos de la Ley General de Víctimas, como el proceso de su creación, su faceta tridimensional y multireglamentaria, así como su estructura dogmática y operativa.

En el capítulo cuarto de los "mecanismos de atención a víctimas y protección no jurisdiccional de los derechos humanos en el Estado de Nayarit", se describirá la estructura orgánica del Sistema Estatal de Atención a Víctimas, compuesta por la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas, el Registro Estatal de Víctimas, el Fondo para la Atención, Asistencia y Protección a Víctimas, y la Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas. Enseguida, se estudiará el tema de la protección no

jurisdiccional de los derechos humanos, para lo cual se hará una breve referencia a la evolución histórico-jurídica de la figura del *ombudsman*, se verán de forma muy sucinta los antecedentes del *ombudsman* en el ordenamiento mexicano; se hará una referencia sucinta a la evolución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, además se mencionarán algunas instituciones administrativas especializadas en la protección de derechos. Se estudiará al organismo denominado: Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, para lo cual se verán sus antecedentes histórico-legislativos, el procedimiento de protección no jurisdiccional que desarrolla; se describirán sus principios rectores y recomendaciones; y al final de este capítulo se analizará la naturaleza jurídica de las Recomendaciones emitidas por los organismos públicos de protección de derechos humanos en México.

Finalmente, en el capítulo quinto, denominado "la reparación integral por violaciones a los derechos humanos en el ámbito no jurisdiccional en el Estado de Nayarit", se estudiarán las medidas de reparación ordenadas por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, como son las medidas de restitución, de satisfacción, de rehabilitación, de no repetición, y de compensación; y al final se analizará el mecanismo para hacer efectiva la indemnización compensatoria en el ámbito no jurisdiccional local.

CAPÍTULO 1
LA REPARACIÓN INTEGRAL POR
VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS,
COMO OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DERECHO DE LAS VÍCTIMAS

1.1. Obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

Las obligaciones del Estado moderno en materia de derechos humanos, tradicionalmente se ha considerado que tiene tres diversos niveles: respetar, proteger y cumplir o realizar, lo que a la par también implica un límite al poder político del Estado.

Estas obligaciones a cargo de los poderes públicos, han sido detalladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en su Observación General 3o., de 1990; además, han sido previstas por los artículos 1o., 2o. y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); 1o. 2o. y 3o. del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; 2o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 2o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los que el Estado mexicano forma parte.

Es un principio de Derecho Internacional que el incumplimiento de las obligaciones internacionales que hayan producido daño, genera responsabilidad para el Estado infractor, y en consecuencia el deber de repararlo adecuadamente.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, situó en el núcleo central de la actuación del Estado mexicano la protección y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales. Esta reforma, que aporta modificaciones importantes al constitucionalismo mexicano, ha impactado de manera sustantiva en la concepción y

comprensión de los derechos fundamentales, pero sobre todo, se espera que impacte profundamente en la labor de todas las autoridades del país, pues deben cumplir a cabalidad las obligaciones que les impone el texto constitucional en materia de derechos humanos, además deben hacer efectivo y garantizar el ejercicio de estos derechos mediante estrategias y mecanismos adecuados.

En ese sentido, la mencionada reforma incorporó, en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional, las obligaciones a cargo de todas las autoridades del Estado mexicano, consistentes en promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Asimismo, estableció los deberes del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Es importante destacar que en materia de derechos humanos, el Estado también tiene la obligación de no discriminar, de adoptar disposiciones de derecho interno para la plena efectividad de los derechos humanos, para lo cual se destinarán el máximo de los recursos disponibles, además, crear los recursos legales para defender estos derechos. Para el cumplimiento de los derechos humanos siempre debe atenderse a los principios *pro persona*, de progresividad y no regresión, así como a la indivisibilidad e integralidad de los derechos.

Como se aprecia, el Estado tiene obligaciones en materia de derechos humanos, y cuando las contraviene en agravio de un gobernado, le surte responsabilidad por dicha violación, misma que da origen al deber de reparar.

De ahí la importancia de iniciar el presente trabajo de investigación con el análisis de las obligaciones asumidas por el Estado en materia de derechos humanos.

1.1.1. El sujeto de las obligaciones.

En México, todas las autoridades, de todos los niveles de gobierno, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de tal suerte que

la distribución de competencias no puede servir como excusa para desatender estas obligaciones. Es decir, los derechos humanos obligan a todos los órganos estatales, independientemente de la distribución de competencias y de que las autoridades de los distintos niveles de gobierno tengan obligaciones determinadas hacia ciertos derechos.

Las obligaciones en materia de derechos humanos deben satisfacerse tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En el plano interno, estas obligaciones genéricas requieren de un cumplimiento eficaz e integral por todos los niveles de gobierno. Al respecto, Fix-Zamudio y Valencia Carmona¹ estiman lo siguiente:

Los efectos de estas obligaciones son tanto horizontales como verticales; ni la división de poderes que implica actividades de los órganos públicos, ni la distribución competencial del sistema federal, han de ser obstáculo para desahogar las obligaciones constitucionales. Es el Estado mexicano, como un todo, el que debe responder de estas obligaciones.

Lo anterior está previsto por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; de esta forma, el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José",² dispone:

28. 1. Cuando se trate de un Estado Parte constituido como Estado federal, el gobierno nacional de dicho Estado Parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno

¹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 24-25.

² Aprobada en la Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (Consultado: 29 de mayo de 2016).

nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su Constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades componentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

Al precisar el sentido de este artículo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la estructura federal de un Estado Parte no representa un obstáculo o impedimento para que deje de cumplir con las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud de que estas generan obligaciones para el Estado en su conjunto.

De igual forma, el artículo 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: "Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna."

En este contexto, es claro que los derechos humanos generan obligaciones para las autoridades de todos los niveles de gobierno, que necesariamente deben cumplir con las disposiciones constitucionales y los Tratados Internacionales en los que el Estado sea parte. Estas obligaciones generales estarán además reforzadas si un precepto constitucional distinto les fija una competencia determinada. Por ende, todas las autoridades no sólo deben respetar los derechos a través de conductas de abstención, sino que deben hacer todo lo que esté a su alcance para lograr la eficacia plena de los derechos, sin poder esgrimir la estructuración competencial para dejar de tomar medidas a favor de los derechos, salvo que un precepto constitucional así lo establezca.³

En el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece claramente que las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos está a cargo de todos los poderes del Estado, y

³ Carbonell, Miguel, "Las obligaciones del Estado en el artículo 1o. de la Constitución mexicana", en Carbonell Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos, un nuevo paradigma*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 67-70.

ningún reparto competencial será excusa para que alguna autoridad deje de acatarlos. En ese sentido, con la reforma constitucional de junio de 2011 se dejó claro que los derechos y sus obligaciones no están dirigidos sólo a los Jueces, Magistrados o Ministros del Poder Judicial, sino a todos los integrantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, federales, locales y municipales; de tal suerte que con la reforma se puso en el centro de la actuación del Estado mexicano a los derechos humanos, incluso por encima del esquema de distribución de competencias entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno, que es propio del federalismo mexicano.

1.1.2. Obligaciones generales.

Para Ariel E. Dulitzky,⁴ todos los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos imponen al Estado tres obligaciones básicas:

- a) Respetar los derechos reconocidos en dichos Tratados;
- b) Garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos a las personas que se encuentren bajo jurisdicción, y
- c) Adoptar las medidas necesarias par hacer efectivos los derechos protegidos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en el caso Velásquez Rodríguez contra Honduras que las obligaciones de respetar los derechos humanos y de garantizar su goce y pleno ejercicio constituyen el fundamento genérico de la protección de los derechos humanos.⁵

Otros tratadistas se han adelantado en el desarrollo de una teoría de las obligaciones internacionales; se trata de aproximaciones que coinciden en aspectos generales, no

⁴ Dulitzky, Ariel E., "Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos", en Martín, Claudia et al. (comp.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Universidad Iberoamericana, A.C.- Distribuciones Pontamara S.A., 2004, p. 82.

⁵ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Fondo*, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párr. 163.

así en aspectos particulares. Al respecto, Sandra Serrano y Daniel Vázquez⁶ elaboraron una tipología de las obligaciones de los Estados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, mediante la comparación de los principales órganos de protección, así como las aproximaciones teóricas y dogmáticas a las obligaciones generales, que son las que se plasman en el siguiente cuadro:

Propuesta de	Deberes de				
	No privación	Protección de la privación	Ayuda a los que están privados de bienes básicos		
Shue	Respetar	Proteger	Satisfacer	Proveer	
Eide	Respetar	Proteger	Asegurar	Promover	
Van Hoof	Respetar	Proteger	Asegurar	Promover	
Steiner et al.	Respetar	Proteger/prevenir	Crear maquinaria institucional	Proveer bienes y servicios	Promover
Comité DESC	Respetar	Proteger	Cumplir		
			Satisfacer	Proveer	Promover
Comité DH	Respetar	Garantizar y adoptar medidas			
		proteger	Asegurar		Promover
CoIDH	Respetar	Garantizar y adoptar medidas			
		proteger	Crear instituciones e investigar, sancionar y reparar		Promover

Como se aprecia, las obligaciones generales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos no son claras y precisas, pero están interconectadas y se intercalan entre sí. No obstante, las obligaciones generales que predominan y engloban todos los deberes son las de: respetar, proteger, garantizar y promover.

Estos términos son los que aportan más claridad al contenido de las obligaciones y los de mayor uso en la dogmática y en la teoría; de hecho, son los términos utilizados en el tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción, obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2013, pp. 58-59.

1.1.2.1. Promover.

La obligación de promover los derechos humanos se despliega en dos contenidos: a) Proveer a las personas de toda información necesaria para asegurar que sean capaces de disfrutar sus derechos, y b) Tomar medidas para sensibilizar a las personas en materia de derechos humanos con el fin de que los respeten y los promuevan.⁷

El primer contenido de la obligación de promoción consiste en dar a conocer los derechos de las personas; es decir, el Estado tiene la obligación de que las personas conozcan sus derechos y los mecanismos de defensa, además debe asegurar que sepan cómo ejercer mejor esos derechos. El segundo contenido tiene como meta que las personas se apropien de los derechos y, en esa medida, respeten los derechos de los demás.

Con los contenidos de esta obligación de promover se cubre la educación para los derechos humanos; pues la "educación en" derechos dota de información sobre éstos, y la "educación para" los derechos sensibiliza y socializa a las personas para vivir conforme a esos derechos.

Cabe precisar que la obligación de promover es de carácter positivo, en cuanto que supone acciones a cargo del Estado, y de cumplimiento progresivo; cuya finalidad primordial es lograr cambios en la conciencia pública para desarrollar el empoderamiento de los ciudadanos desde y para los derechos.⁸

No obstante lo importante de esta obligación, que supone un cambio estructural en el ejercicio de los derechos, ha existido un menor desarrollo tanto en las fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como en los estudios sobre derechos humanos.

⁷ Domínguez, Karla y Arjona, Juan Carlos, *Protección internacional de los derechos humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2013, p. 98.

⁸ Serrano, Sandra y Vázquez, Dafniel, *op. cit.*, nota 6, p. 81.

1.1.2.2. Respetar.

Para Miguel Carbonell,⁹ la obligación de respetar significa que el Estado debe abstenerse de hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos, de los grupos sociales o ponga en riesgo sus libertades y derechos; lo que incluye el respeto del Estado hacia el uso de los recursos disponibles para que los sujetos de los derechos puedan satisfacerlos por los medios que consideren más adecuados.

El contenido de la obligación de respetar consiste en que ninguno de los órganos del Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, local o municipal), e independientemente de sus funciones (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), debe violentar los derechos humanos por sus acciones. Esta obligación es la más inmediata y básica de los derechos humanos, pues implica no interferir con poner o no en peligro los derechos; en ese sentido, su cometido es mantener el goce del derecho, cuyo cumplimiento es inmediatamente exigible, cualesquiera que sea la naturaleza del derecho.¹⁰ Esta obligación del Estado se cumple mediante abstenciones, pero se violenta a través de acciones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos explicó, en la sentencia del caso Velázquez Rodríguez contra Honduras,¹¹ que la primera obligación asumida por los Estados Partes, en términos del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es la de "respetar los derechos y libertades" reconocidos en el Pacto de San José, ya que el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado; en ese sentido, afirma la existencia de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente.

⁹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 3, p. 75.

¹⁰ Garrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *op. cit.*, nota 6, p. 81.

¹¹ Corte IDH, Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo, *op. cit.*, nota 5, párr. 165.

Como se aprecia, la obligación de respetar los derechos va más allá de la simple abstención de lesionarlos en un acto, pues alcanza la forma en que las normas restringen los derechos, las autoridades las aplican y los jueces deciden sobre esas limitaciones.

1.1.2.3. Proteger.

La obligación de proteger es de carácter positiva y está a cargo de las autoridades, en el ejercicio de sus respectivas funciones, para crear el marco jurídico y las instituciones necesarias para prevenir las violaciones a derechos humanos cometidas por particulares y por agentes estatales, así como para volver exigibles los derechos frente a posibles violaciones. De tal suerte que el Estado está obligado a crear aparatos de prevención y mecanismos de exigibilidad relacionados, tanto en posibles violaciones cometidas por particulares, como en violaciones perpetradas por agentes estatales.¹²

En ese sentido, la obligación de proteger los derechos humanos se puede estructurar por medio de niveles. En el primer nivel, el Estado tiene la obligación de instituir un aparato sistematizado que contemple una legislación, organizaciones y procedimientos, con un diseño institucional adecuado y recursos suficientes, tanto humanos como materiales, para realizar la vigilancia sobre los particulares y reaccionar ante los riesgos para prevenir las violaciones a los derechos humanos.

Al respecto, la vigilancia de los particulares por parte del Estado no debe concebirse como una supervisión estatal invasiva, sino como una inspección de las actividades de los particulares cuando desarrollen funciones para el cumplimiento de derechos (en hospitales, escuelas y medios de comunicación privados), o bien cuando pongan en riesgo los derechos de otra persona. En ese sentido, el tipo de aparato para realizar esta vigilancia se diseñará en función del derecho que se busca proteger.

¹² Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *El enfoque de los derechos humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012, p. 57.

El segundo nivel de la obligación de protección supone una vigilancia efectiva hacia los particulares, pues la sola creación del aparato institucional no implica su correcto funcionamiento ni supone el ejercicio efectivo de los derechos que se establezcan en la legislación respectiva. De tal suerte que debe conjuntarse el binomio aparato institucional y vigilancia efectiva hacia los particulares para lograr una efectiva prevención de las violaciones a derechos humanos.

1.1.2.4. Garantizar.

La obligación de garantizar tiene por finalidad mantener el disfrute del derecho, así como mejorarlo y restituirlo en caso de violación. Esta obligación exige la conducta positiva del Estado para asegurar la realización del derecho. En ese sentido, requiere la remoción de todas las restricciones a los derechos y proveer los recursos para asegurar la igualdad de las personas en cuanto a su habilidad para participar como ciudadanas plenas en una sociedad.¹³

Sobre la obligación de garantizar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene el siguiente criterio:

La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparte la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.¹⁴

Ordinariamente se ha aceptado, desde la dogmática jurídica, que los deberes de verdad, justicia y reparación, que consisten en la investigación de las violaciones a

¹³ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, SCJN - Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, colección ReformaDH, t. V, p. 21. Disponible en: <http://www.reformadh.org.mx/> [consultado: 22 de febrero de 2014].

¹⁴ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo, op. cit., nota 5, párr. 167.

derechos humanos, la sanción a los culpables y la reparación de daños a las víctimas, son parte de la obligación de garantizar; sin embargo, autores como Sandra Serrano y Daniel Vázquez,¹⁵ consideran que estas categorías (investigar, sancionar y reparar, además prevenir) en realidad pertenecen o son más afines a la obligación de proteger los derechos humanos, ya que se vinculan con los aparatos preventivos y mecanismos de exigibilidad. Sin embargo, explican que la jurisprudencia regional interamericana ha incluido estos deberes específicos en la obligación de garantizar, debido a que la Convención Americana sobre Derechos Humanos sólo contempla en su articulado las obligaciones de respetar y garantizar, de tal suerte que todo el contenido de la obligación de protección lo ha desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la obligación de garantizar, lo cual se entiende si se hace esta construcción desde la dogmática jurídica para contar con sentencias congruentes e integrales, pero no es correcto si se pretende, desde la teoría jurídica, formular una tipología con categorías autoexcluyentes.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio jurisprudencial en el que, con base en el artículo 1o. Constitucional así como los artículos 1.1 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estableció que todas las autoridades se encuentran obligadas a respetar los derechos humanos y, en el ámbito de su competencia, garantizar su ejercicio y reparar cuando se cometen violaciones contra estos derechos. En ese sentido, dejó sentado que el deber de garantía presupone obligaciones positivas, para que las autoridades tomen las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos humanos. Así, explicó que dentro de la obligación de garantía se encuentra comprendidos los aspectos de prevención, investigación, sanción y reparación.¹⁶

Ya sea como consecuencia de la obligación de garantizar o de proteger los derechos humanos, el Estado debe *prevenir*, que consiste en medidas que promuevan la salvaguarda de los derechos y aseguren que las eventuales violaciones sean

¹⁵ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *op. cit.*, nota 6, pp. 66 y 73.

¹⁶ Tesis 1a. CCCXL/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 24, t. I, noviembre de 2015, p. 971.

efectivamente consideradas; *investigar*, que se refiere a hacerse cargo de toda situación en la que se hayan violado derechos humanos, vinculada al derecho a la verdad; y *sancionar*, que consiste en juzgar y sancionar a todos los autores; además, *reparar*, que consiste en hacer cesar las consecuencias de la violación y restituir al agraviado en sus derechos conculcados.¹⁷

De acuerdo con lo anterior, la obligación de garantizar persigue la realización del derecho fundamental, y requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos, así como la provisión de los recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales.

El órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho fundamental debe actuar en función del contexto particular del caso y conocer las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos. De ahí que el órgano estatal esté obligado, en el ámbito de sus facultades, a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta, de tal forma que debe hacer todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano vulnerado. Por ende, el cumplimiento de la obligación de garantizar puede exigirse de inmediato (mediante la reparación del daño) o ser progresivo. Además, la solución que se adopte debe atender no sólo al interés en resolver la violación a derechos humanos, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos, lo cual implica pensar en formas de reparación que, si bien tienen que ver con el caso concreto, deben ser aptas para guiar más allá de éste.¹⁸

¹⁷ Rodríguez Manzo, Graciela, *et al.*, *Responsabilidad y reparación, un enfoque de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Universidad Iberoamericana, - Fundar Centro de Análisis de Investigación, A.C., 2007, p. 67.

¹⁸ Tesis XXVII.3o./J/24 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 15, t. III, febrero de 2015, p. 2254.

1.2. Responsabilidad del Estado.

El incumplimiento de las obligaciones por parte del Estado genera responsabilidad nacional e internacional en distintas materias; ahora bien, cuando esa falta o quebrantamiento causa daños a los gobernados se debe asegurar una reparación adecuada para estos.

Bajo ese principio derivado del Derecho Internacional es factible afirmar, ciertamente, que si los órganos estatales incumplen sus obligaciones en materia de derechos humanos, se compromete la responsabilidad del Estado, en los ámbitos nacional e internacional, pues la actividad estatal encuentra su límite en el respeto de esos derechos; de forma que la responsabilidad del Estado en esta materia origina el deber de reparar las violaciones a derechos humanos.

De acuerdo con lo anterior, una vez que se analizaron las obligaciones asumidas por el Estado en materia de derechos humanos, a continuación se estudiará el tema de la responsabilidad del Estado desde una perspectiva general y desde la perspectiva de los derechos humanos; ya que son temas interrelacionados, pues como ya se planteó, el incumplimiento de aquellas obligaciones genera la responsabilidad estatal en la materia, de lo cual se deriva el deber de reparación para las víctimas de violaciones a derechos humanos, y éste último tema es el principal objeto de estudio de la presente investigación.

1.2.1. Noción de responsabilidad.

La voz *responsabilidad* proviene del latín *respondere*, que significa: "prometer", "merecer", "pagar". Así *responsalis* significa: "el que responde" (fiador). En un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa: "el obligado a responder de algo o de alguien". *Respondere* se encuentra estrechamente relacionada con *spondere*, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una

obligación, así como *sponsio*, palabra que designa la forma más antigua de obligación.¹⁹

La palabra *responsabilidad* tiene diversas acepciones: 1. Cualidad de responsable. 2. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal. 3. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado. 4. *Der.* Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.²⁰

Los autores generalmente describen la responsabilidad, pero no la definen, algunos la relacionan con el acto ilícito o el incumplimiento mismo de la obligación legal, otros con el daño ocasionado como efecto de la transgresión, de la falta de diligencia o del riesgo asumido por su autor; mientras que otros la identifican con la sanción normativa o con el deber de reparación, por ser éste el contenido de aquella y la consecuencia legal de la transgresión o del daño ocasionado; lo cierto es que la responsabilidad expresa un valor inherente al Derecho, de ahí que se fundamente en la idea de reciprocidad en los intercambios, por lo que toda ruptura en el equilibrio de una relación debe ser restablecida.²¹ En ese sentido, la responsabilidad constituye el deber jurídico de restablecer un equilibrio alterado por una conducta antijurídica culpable, que trae como consecuencia la afectación de un bien o derecho reconocido por el Estado.²²

¹⁹ Tamayo y Salmorán, Rolando, "responsabilidad", en *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VIII, p. 44.

²⁰ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*. Disponible en: <http://ema.rae.es/drae/?val=responsabilidad> [Consultado: 25 de mayo de 2014].

²¹ Aguiar, Asdrúbal, "La responsabilidad internacional del Estado por violaciones de derechos humanos", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, núm. 17, enero-junio de 1993, p. 13. Disponible en: <http://www.idh.ed.cr/IIDH/media/1619/revista-iddh17.pdf> [Consultado: 05 de junio de 2016].

²² Burrel Huerta, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes*, México, Porrúa - Escuela Libre de Derecho, 2009, p. 22.

Para Kelsen,²³ desde la dogmática jurídica, "un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado". En este sentido la responsabilidad presupone un deber (del cual debe responder el individuo); sin embargo, no debe confundirse con él. El deber o la obligación es la conducta que, de acuerdo con un orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, pero no se confunde con ella. La responsabilidad señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La responsabilidad es, en este sentido, una obligación de segundo grado (aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito). Uno tiene la obligación de no dañar, es responsable del daño el que tiene que pagar por él.

La Enciclopedia Jurídica Mexicana²⁴ establece que:

Por responsabilidad puede entenderse la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.

El tema de la responsabilidad en el campo legal, se relaciona con un principio de no afectación a los bienes o derechos de las personas sin que exista justificación jurídica para ello.²⁵ De esta manera, la conducta de un individuo puede repercutir en la esfera jurídica de otro, provocándole un daño, una afectación, por lo que la responsabilidad está vinculada al daño, de tal suerte que sea indispensable acreditar el nexo causal entre la conducta y el resultado para que se haga responsable de ello el agente que causó la afectación.

²³ Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, México, UNAM, 1983, citado por Tamayo y Salmorán, Rolando, *op.cit.* nota 19, pp. 44 y 45.

²⁴ Enciclopedia Jurídica Mexicana, t. IV, F-L, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 168.

²⁵ Fernández Fernández, Vicente, *Responsabilidad patrimonial del estado en México e Iberoamérica*, México, Pomás - Tecnológico de Monterrey, 2010, p. 3.

En el principio de responsabilidad está la causa de la reparación o indemnización de los daños y perjuicios producidos por un acto ilícito o culposo, e incluso por la actividad sin culpa o negligencia, de tal suerte que, aún cuando la responsabilidad esté prevista y regulada por la norma jurídica, tiene su fuente o raíz en un principio general del Derecho, cual es que cada uno debe responder de sus propios actos.²⁶

En un Estado Constitucional de Derecho, el gobernado debe tener la certeza de que, en caso de que sufra un daño material o inmaterial que no tenga el deber de soportar, se encuentre en posibilidad de reclamar jurídicamente a su causante que asuma las consecuencias de la afectación producida. En ese sentido, la idea de responsabilidad envuelve la obligación del Estado de proteger jurídicamente a las personas contra los actos u omisiones, lícitos o ilícitos, que generen un daño, garantizando la posibilidad de que obtengan, mediante mecanismos legales efectivos, la reparación del daño sufrido.²⁷ De esta forma se genera la responsabilidad, en el sentido de que el responsable tiene el deber de reparar.

El daño debido a la actividad de un tercero, rompe la armonía perseguida por las normas jurídicas, y de ello surgirá un conflicto por la exigencia de la víctima para reparar su menzua.²⁸ Así, se puede afirmar que una persona es responsable cada vez que tiene que reparar un perjuicio, refiriéndose a una afectación de un bien jurídico. La noción de responsabilidad implica la sustitución de la obligación primaria por la obligación secundaria o subsidiaria, es decir, la de reparar las consecuencias de la infracción.

²⁶ Pece Morale, Jesús Ernesto, "La responsabilidad administrativa, el nexo causal, últimas orientaciones jurisprudenciales", *Cuadernos de derecho local*, España, Fundación democracia y gobierno local, núm. 8, 2005, p. 76. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1355616> [Consultado: 05 de junio de 2016].

²⁷ Rodríguez Manzo, Graciela, *et al*, *op. cit.* nota 17, p. 17.

²⁸ Burrel Huerta, Leopoldo, *op. cit.*, nota 22, p. 3.

1.2.2. Elementos de la responsabilidad.

Los elementos de la responsabilidad, son: un hecho jurídico, un daño, y una resolución o declaración emitida por un órgano competente que determine la responsabilidad a partir del nexo causal entre el hecho y el daño. De acuerdo con estos elementos, la responsabilidad implica el surgimiento de la obligación de reparar el daño causado a un tercero, determinada por la resolución o declaración de un órgano competente, siendo acreedor de la responsabilidad quien tenga que satisfacer la medida de reparación.

a) Hecho. En relación con el tema de las responsabilidades, es más conveniente utilizar la connotación amplia de hecho, que significa un suceso o una serie de sucesos que traen aparejadas consecuencias jurídicas. Asimismo, otra característica que influye en la responsabilidad es la condición de licitud de los hechos. De tal forma que hecho lícito es aquél que se realiza sin violar la ley, pues no está vedado o reprobado, sin embargo, puede producir algún daño o lesión, lo cual genera responsabilidad y la obligación de reparar. Por otra parte, el hecho ilícito es contrario al orden jurídico, y lesiona intereses jurídicamente protegidos; sin embargo, originalmente, o desde una visión restrictiva, se ha considerado como ilícito el hecho que puede producirse con dolo, es decir, con el propósito de ocasionar un daño, o por culpa, esto es, por imprudencia, negligencia, ignorancia o impericia.

b) Daño. El principal elemento de la responsabilidad es el daño, que consiste en todo detrimento, alteración, pérdida o menoscabo que pueda afectar a una persona en sí misma o a su patrimonio, a consecuencia de un hecho ilícito o incluso lícito. Para que este daño sea resarcible o reparable, es preciso que sea identificable, cierto e individualizable. Cabe precisar que el daño puede ser directo e indirecto, o bien, daño material (comprende el daño emergente, lucro cesante y daño físico) y daño inmaterial (comprende el daño jurídico, daño moral, daño al proyecto de vida y daño social).

c) Resolución. La responsabilidad debe ser declarada o reconocida por resolución de un órgano competente. En esta resolución debe señalarse que el daño ocasionado se originó en una acción u omisión por la que se tenga la obligación de responder, por la vía legal. Además, la resolución puede revestir el carácter judicial, resolución administrativa, laudo, recomendación, entre otros.²⁹

1.2.3. Breve evolución del concepto de responsabilidad del Estado.

Es importante estudiar el desarrollo histórico en el reconocimiento por parte del Estado, de la responsabilidad que le recae debido a los daños ocasionados por sus agentes en perjuicio de los particulares y su deber de repararlos.

De esta forma, primero se distingue la *etapa de irresponsabilidad del Estado*, que comprende un extenso periodo de la historia anterior al siglo XIX, en el que el Estado fue considerado como no responsable por los daños y perjuicios que los actos de sus agentes pudiesen causar a los ciudadanos. Cabe precisar que en los periodos de Roma no existió la posibilidad de reclamar la responsabilidad o indemnización por parte del Estado.³⁰

En la Edad Media, se mantuvo la misma posición, pues durante este periodo histórico existió un régimen geocéntrico de poder en el monarca, lo cual se ilustra con una frase adoptada en el Medievo por los ingleses: *the king can do not wrong* (el Rey no puede estar equivocado). Esta situación se mantuvo durante los siglos posteriores, incluso la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se refiere a la indemnización previa en el caso de la expropiación forzosa, sin embargo no hace alusión a los daños no expropiatorios que con su actuar el Estado puede causar a los ciudadanos.³¹

²⁹ Rodríguez Manzo, Graciela, *et al*, op. cit. nota 17, p. 17

³⁰ Calderón Gamboa, Jorge Francisco, *Reparación del daño al proyecto de vida por violaciones a derechos humanos*, México, Porrúa, 2005, pp. 5-6.

³¹ Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2000, p. 52.

A partir de esto y en general hasta el siglo XX se implementaron diversos sistemas que reconocieron parcialmente la responsabilidad del Estado. Fue a partir de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de los cambios socioeconómicos, que se comenzó a avanzar de forma importante en el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado, concepto derivado de los principios generales del derecho.

De esta forma, a raíz de las Declaraciones Internacionales, surge el concepto de responsabilidad internacional del Estado: de hecho la esencia del Derecho Internacional Público consiste en que el Estado tiene obligación de cumplir con sus compromisos internacionales.

Para Sonia Rojas Castro,³² la responsabilidad del Estado consiste:

En la indedible obligación de éste para conocer, aceptar y reparar las consecuencias de los actos u omisiones que, generados por una intención ilícita o mera negligencia de cualquiera de los integrantes de los órganos que lo componen, ha causado un daño al incumplir obligaciones provenientes del derecho interno o del derecho internacional.

Por responsabilidad del Estado también se entiende la obligación que tiene el Estado de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal, y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.³³

³² Rojas Castro, Sonia, *Las medidas efectivas y la reparación del daño bajo el sistema de protección jurisdiccional internacional de los derechos fundamentales*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2004, p. 19.

³³ Pineda, Fanny, "Responsabilidad del Estado", en *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VIII, pp. 47 y 48. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1175/3.pdf> [Consultado: 20 de noviembre de 2014].

1.3. Responsabilidad en materia de derechos humanos.

Cuando el Estado no cumple sus obligaciones puede generar responsabilidad nacional e internacional en distintas materias; además si a consecuencia de dicho incumplimiento, los gobernados sufren daños que no tengan el deber jurídico de soportar, el Estado debe garantizar que los afectados reciban una reparación. En ese sentido, si los actos u omisiones de los órganos del Estado o de sus servidores públicos, se traducen en una violación a derechos humanos, se compromete la responsabilidad del Estado, pues la actividad de éste encuentra su límite en el respeto de los derechos de los individuos. En esa tesitura, la responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos consiste en que éste asuma las consecuencias que se deriven de los hechos violatorios previstos nacional e internacionalmente; por lo que se trata de una responsabilidad objetiva y directa, pues el daño producido es el elemento que genera la responsabilidad.³⁴

El Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, complementario de la protección interna, se basa en la responsabilidad de los Estados por la violación de sus deberes de respetar esos derechos y de garantizar las condiciones que hagan posible ese respeto de acuerdo con los Tratados Internacionales. Es una responsabilidad que puede derivar de un acto cometido por cualquier autoridad, funcionario, agente o persona, integrante, *de jure* o *de facto*, del aparato estatal, o bien, de una omisión del deber del Estado de hacer respetar y asegurar las condiciones para que ese respeto sea general y efectivo.³⁵

La responsabilidad del Estado no se individualiza sólo en el gobierno o respecto de las autoridades, funcionarios, servidores públicos o cualquier agente del aparato estatal, cuya actuación provocó la violación de derechos humanos. Se imputa siempre al Estado, a la persona jurídica "Estado", que continúa invariablemente en el tiempo, independientemente de los cambios gubernamentales, aunque sea otra

³⁴ Rodríguez Manzo, Graciela, *et al*, op. cit. nota 17, p. 72.

³⁵ Montiel Arguello, Alejandro, "Los sujetos de las violaciones de los derechos humanos", en Gros Espiell, Héctor (comp.), *Amicorum Liber*, Bruxelles, Bruylant, 1997, Vol. 1, p. 879.

administración pública o gobierno, distinto, incluso opuesto políticamente a aquel durante el que se conculcaron los derechos humanos; lo anterior, en virtud del principio fundamental de la continuidad del Estado y de la diferenciación de los conceptos Estado y Gobierno.³⁶

1.3.1. Elementos de la responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos.

Así pues para que se configure la responsabilidad del Estado por violación a derechos humanos, es necesario que se reúnan los siguientes elementos: a) acción u omisión del Estado -órganos, servidores públicos o particulares con la anuencia del Estado-; b) que transgreda un derecho humano, y c) una resolución de órgano competente que así lo declare.

Cabe precisar que el acto u omisión del Estado que afecta a los particulares en sus derechos humanos es intrínsecamente ilícito, es decir, contrario a las normas legales, y generalmente produce un daño, ya que lesiona un interés jurídicamente tutelado, nacional o internacionalmente, por lo cual el Estado debe realizar la correspondiente reparación, ya que le surte responsabilidad, según lo declare una resolución emitida por un órgano jurisdiccional, cuasijurisdiccional, y no jurisdiccional, nacional e internacional.

a) Acción u omisión. En materia de derechos humanos, no se distingue entre hecho lícito o ilícito, ya que todo acto u omisión del Estado que vulnere los derechos humanos es, intrínsecamente, contrario al orden jurídico y, por ende, ilícito.

b) Vulneración de un derecho humano. La vulneración de derechos humanos, en todos los casos, representa un daño esencialmente jurídico, pues lesiona un interés jurídicamente tutelado, nacional o internacionalmente, con independencia de los

³⁶ Gros Espiell, Héctor, "Responsabilidad del Estado y responsabilidad penal internacional en la protección internacional de los derechos humanos", *Liber Amicorum, Héctor Fix-Zamudio*, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Unión Europea, 1998, vol. I, p. 114.

demás daños materiales e inmateriales que sobrevengan a dicha lesión.³⁷ En ese sentido, la violación a derechos humanos genera la responsabilidad del Estado, y para fijar la reparación es necesario precisar los daños derivados de la lesión al derecho, lo cual permitirá comprender el contexto de la víctima de forma integral.

c) Resolución que declare la vulneración. A través de una resolución se declara la responsabilidad del Estado por violación a derechos humanos. Dicha resolución guarda diversa naturaleza, según la emita un órgano jurisdiccional o no jurisdiccional, nacional o internacional.

1.4. Reparación por violaciones a los derechos humanos.

En torno a la reparación por violaciones a los derechos humanos, Sergio García y Marcela Benavides,³⁸ realizaron una ilustre reflexión, con la cual es oportuno comenzar este tema:

Quien sufre el injusto quebranto de su derecho espera mucho más que declaraciones. Necesita y exige reparaciones; aguarda el resarcimiento, la satisfacción, la devolución, hasta donde sea posible, de aquello que se le ha quitado sin derecho y sin razón. Otro tanto desea la sociedad, sabedora de que el agravio contra alguno de sus integrantes llegar a ser, en fin de cuentas, agravio contra todos, y que en este sentido compromete la paz, la seguridad y la justicia del conjunto.

Y quien consuma el agravio o debe responder por él –que es el caso del Estado, en el orden internacional– enfrenta la declaración jurisdiccional de su responsabilidad, pero también la asunción de obligaciones inherentes a ésta, que se traducen en acciones, compromisos, prestaciones, abarcados por el acostumbrado denominador de reparación.

³⁷ Aguiar, Asdrúbal, *op cit.*, nota 21, pp. 38-39.

³⁸ García Ramírez, Sergio y Benavidez Hernández Marcela, *Reparaciones por violaciones de Derechos Humanos, Jurisprudencia Interamericana*, México, Porrúa, 2014. p. 1.

Jorge Carpizo,³⁹ también deja una magnífica reflexión sobre este tema:

De nada o poco sirven las declaraciones si no existen simultáneamente los procesos y procedimientos, las garantías procesales constitucionales para resarcirlos si éstos son violados.

Ambas reflexiones permiten concebir, *prima facie*, que las víctimas de violaciones a los derechos no sólo buscan que se declaren las violaciones a derechos humanos por algún órgano competente, sino que también necesitan y exigen, principalmente, reparaciones. De modo que ambas reflexiones se refieren al derecho de las víctimas a obtener reparación, la primera desde su *dimensión sustantiva*, pues se refiere al resultado (medidas reparadoras), y la segunda desde su *dimensión procesal*, pues se refiere a los medios (procesos y procedimientos).

Aquí cabe precisar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato la responsabilidad internacional de éste por la violación de la norma internacional de que se trata, con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación.⁴⁰

1.4.1. Concepto de reparación del daño.

Atendiendo al estricto sentido de las palabras, la reparación del daño es enmendar, componer o corregir la destrucción o menoscabo que se ha ocasionado a las cosas o a las personas; asimismo, podemos establecer genéricamente que la reparación del daño, es la acción que tiene como finalidad desagraviar a aquella persona que ha sufrido el menoscabo o lesión en sus bienes jurídicos de tutela mediante un pago en

³⁹ Carpizo, Jorge, "El sistema nacional no-judicial de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones", en Vázquez Ramos, Homero (Coord.), *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo, Reflexiones Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 182.

⁴⁰ Corte IDH, *Caso Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador, Excepciones preliminares*, sentencia de 23 de noviembre de 2004, serie C, núm. 18, párr. 134.

efectivo (indemnización), restitución o restauración de las cosas afectadas en su caso.⁴¹

Para Salvador Ochoa, la reparación es toda medida que tiene como finalidad reponer a la víctima a un estado igual o similar al que poseía antes de sobrevenir la situación dañosa.⁴²

En el derecho de daños es esencial la reparación de los mismos, ya que por medio de esa reparación, la infracción producida por el evento dañoso recibe la sanción adecuada y con esta queda restablecido el orden quebrantado por el daño.

1.4.2. Obligación del Estado de reparar violaciones a los derechos humanos.

La reparación del daño a cargo del Estado ha sido estudiada históricamente desde la perspectiva del Derecho Civil, luego del Derecho Administrativo y, actualmente, por el Derecho Internacional Público, particularmente a partir de los derechos humanos. Por lo que la reparación es parte de lo que hoy se conoce como "derechos de las víctimas", que más que un derecho ha sido un reconocimiento de ellos.⁴³

La responsabilidad internacional del Estado por violación a las obligaciones asumidas en materia de derechos humanos tiene una culminación natural: la reparación. De no repararse el quebranto del orden jurídico, las declaraciones de derechos carecerían de la necesaria garantía de reclamo y el sistema de control jurídico sería absolutamente ineficaz.⁴⁴

⁴¹ Malvéez Contreras, Jorge, *La reparación del daño al ofendido o víctima del delito*, México, Porrúa, 2008, pp. 104-105.

⁴² Ochoa, Salvador, *la demanda por daño moral*, México, Monte Alto, 1993, p.9.

⁴³ Álvarez Icaza Longoria, Emilio, "La experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos", en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (Coords.), *Foro sobre justicia penal y justicia para adolescentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 31.

⁴⁴ Calderón Gamboa, Jorge Francisco, *op. cit.* nota 30, pp. 14 y 15.

Para Sergio García Ramírez y Julieta Morales,⁴⁵ las reparaciones son las consecuencias jurídicas del hecho ilícito imputable al Estado, del que proviene la responsabilidad de éste, sea nacional, sea internacional.

La reparación implica un tipo específico de medidas que pueden adoptarse como consecuencia de la responsabilidad en que incurre el Estado por violación de parte de sus agentes de alguna norma interna o internacional que afecte los derechos fundamentales.⁴⁶ En ese sentido, estima que la finalidad o propósito principal de este tipo de medidas es arreglar de alguna manera el daño que un acto indebido causa a una persona o cosa.⁴⁷

Una vez que un órgano competente, nacional o internacional, emita resolución en la que declare la responsabilidad del Estado, por incumplimiento de sus obligaciones, ya sea por actos u omisiones irregulares de los órganos del Estado o sus servidores públicos, o bien, de particulares con anuencia de la autoridad, que impliquen una transgresión a los derechos humanos, surge la obligación del Estado de reparar los daños materiales e inmateriales causados a las víctimas, por lo que debe prever los mecanismos adecuados que hagan efectivo el derecho de las víctimas a obtener la reparación. El objeto de la reparación es revertir en la medida de lo posible, los efectos de la violación, o en su defecto, tomar las medidas que palien las consecuencias de dicha violación y eviten que se repitan.⁴⁸

En relación con el carácter de la obligación reparadora, surge la disyuntiva de si ésta es de medios o de resultados; al respecto, García Ramírez opina que, en rigor, se trata de un deber de medios, es decir, de aplicación de todos los medios al alcance del obligado (el Estado) para reparar debidamente el daño causado por el hecho ilícito. Ya que pueden surgir dificultades insuperables que imposibiliten alcanzar al

⁴⁵ García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 103.

⁴⁶ Rojas, Castro Sonia, *op. cit.* nota 32, p. 36.

⁴⁷ Shelton, Dinah, *Remedies in international human rights law*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 44, citada por Rojas, Castro Sonia, *op. cit.* nota 32, p. 36.

⁴⁸ Rodríguez Manzo, Graciela, *op. cit.*, nota 17, p. 116.

resultado pretendido; sin embargo, es necesario diferenciar entre los obstáculos de hecho, en ocasiones irremontables, y los de derecho, generalmente remontables, y evitar que se arguya imposibilidad de cumplimiento cuando sólo existe indisposición política.⁴⁹

Para que los Estados cumplan a cabalidad su obligación de reparar las violaciones a derechos humanos, deben seguir tres pasos: a) que los Estados acepten que son responsables, nacional e internacionalmente, por los actos u omisiones que afecten los derechos de los individuos o grupos que se hallen dentro de su jurisdicción, así como responder de forma objetiva y directa frente a las violaciones de estos derechos; b) situar a las víctimas de violaciones de derechos humanos en el centro de toda medida de reparación, para que accedan a las reparaciones más avanzadas; y c) poner a disposición de las víctimas un recurso efectivo e idóneo para exigir la ejecución de la reparación del daño a que se haya hecho acreedora.⁵⁰

La Corte Interamericana ha establecido que en casos de violaciones a los derechos humanos el deber de reparar es propio del Estado, por lo que si bien las víctimas o sus familiares deben tener amplias oportunidades también en la búsqueda de una justa compensación en el derecho interno, este deber no puede descansar exclusivamente en su iniciativa procesal o en la aportación privada de elementos probatorios;⁵¹ de ahí que el Estado debe asumir el deber de reparar mediante un impulso activo de su parte.

⁴⁹ García Ramírez, Sergio, "Reparaciones", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et al. (Coords.) *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Poder Judicial de la Federación, 2014, t.II, p. 1127.

⁵⁰ Rodríguez Manzo, Graciela, *op. cit.*, nota 17, p.15.

⁵¹ Corte IDH, *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*, Sentencia de 11 de mayo de 2007, serie C, num. 163, párr. 220.

1.4.3. Derecho a la reparación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

El derecho a la reparación es el que tienen las víctimas a solicitar y obtener del Estado, mediante el ejercicio de acciones y de recursos eficaces, medidas individuales de restitución de los derechos conculcados. Para tales efectos, la reparación debe ser adecuada, efectiva, rápida, y proporcional a la gravedad de la violación y del daño sufrido; es decir, considerando el principio *pro persona* y el objetivo de la reparación; las medidas reparatorias deben adaptarse al caso concreto y a la situación de las víctimas, dichas medidas son: la *restitutio in integrum*, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

De tal suerte que la reparación por violaciones a derechos humanos implica el resarcimiento o compensación a la víctima en el goce de los derechos que fueron vulnerados por el Estado, o por un particular con la anuencia de aquel. De ahí que la víctima no sólo pueda exigir al Estado que adopte medidas de reparación de los daños causados, sino que puede reclamar se sancione a los culpables y ejecute medidas que garanticen la no repetición de los hechos que motivaron la violación.

En materia de derechos humanos, los daños cometidos a una persona no comprenden solamente afectaciones físicas o materiales, sino que conllevan en la mayoría de los casos repercusiones graves que implican la modificación de su forma de vida personal, además incide negativamente en el entorno familiar y social de la víctima, afectando su economía así como su personalidad moral. Al respecto, tiene alcances morales desde el momento en que la vulneración de los derechos ha perturbado la percepción de la propia seguridad de la persona en su entorno cotidiano de convivencia, pues ha padecido de la ineficacia de las normas jurídicas que supuestamente resguarda la misma autoridad que ha trasgredido sus derechos, de ahí que las medidas de reparación de los daños causados implica una obligación

para el Estado de restituir a la persona agraviada en su integridad física, material y moral.⁵²

Así, la reparación de las violaciones a derechos humanos debe concebirse como una consecuencia necesaria de una adecuada investigación y de una apropiada sanción para los responsables; además, dicha reparación debe tomar en cuenta la dignidad de la víctima, reconociendo que su existencia se vio afectada por la vulneración de sus derechos; en ese sentido, la reparación permite colocar en el eje de la actuación del Estado el respeto a las víctimas y sus familiares.⁵³

Bajo esta perspectiva, los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación derivan de la obligación genérica que tienen los Estados de garantizar la vigencia de los derechos humanos, que aparecen recogidos en diversos Tratados Internacionales. Constituyen además un todo indisoluble en cuanto sólo una investigación seria e imparcial, que culmine con la imposición de una sentencia ejemplar sobre los culpables, podrá develar lo sucedido y garantizar los derechos de las víctimas a la obtención de una adecuada reparación de los perjuicios sufridos.⁵⁴

En relación con el tema, Juan N. Silva Meza, señala que:

“Reparar violaciones las más de las veces exigirá que se investiguen y sancionen las ya cometidas, así como que se prevengan nuevas afrentas a los derechos de las personas y comunidades. Requiere también la participación de las víctimas y que todas las medidas adoptadas les sean culturalmente adecuadas. Asimismo, para cumplir a cabalidad con esta obligación no hay que conformarse con restituir, como se ha adelantado, pues en un contexto en que el olvido de los derechos es generalizado, lo que se impone es una

⁵² Rodríguez Manzo, Graciela, *op. cit.* nota 17, p. 116.

⁵³ Carbonell, Miquel, “Una nota sobre las reparaciones de hechos violatorios de derechos humanos”, *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral*, México, núm. 8, diciembre de 2011- mayo de 2012, p. 33. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/infoderechos/sufragio/cont/8/art16.pdf> [Consultado: 24 de mayo de 2014].

⁵⁴ Ramelli Arteaga, Alejandro, “Los derechos fundamentales de las víctimas de las violaciones graves a los derechos humanos y el bloque constitucional en Colombia. Reflexiones a propósito de la reforma mexicana”, *Colección multidisciplinaria sobre víctimas del delito*, vol. II, México, CNDH, 2012, p. 127.

transformación de nuestras realidades. Solamente de esa manera podrá aspirarse a que las reparaciones sean integrales⁵⁵.

La reparación integral a las víctimas de violaciones a derechos humanos y, en particular, la indemnización, son la culminación necesaria de un acto de justicia; por lo que la reparación, en este tópico, se traduce en un principio de justicia y de equidad que debe imperar en un Estado democrático de derecho.⁵⁶

El jurista colombiano Rodrigo Uprimny Yepes, en una conferencia organizada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en febrero de 2012, expuso:

"Si bien hay avances en una doctrina sobre los derechos de las víctimas y en tratar de repararlas, subsisten enormes desafíos para darle realmente a las víctimas la dignidad que merecen y realizar políticas públicas bien estructuradas en su favor."⁵⁷

Uprimny Yepes⁵⁸ abundó que los derechos de las víctimas adquieren sentido con la reparación, pues se trata de hacer justicia y redignificar a las personas que fueron victimizadas con el fin de refundar sociedades más democráticas y respetuosas de los derechos humanos. En ese sentido, la idea que guía la reparación es que las víctimas tienen derecho a que se borren los efectos de la violación, como parte de la justicia correctiva, bajo la paradoja de que se busca reparar lo irreparable frente a graves violaciones de derechos humanos, aunque es válida la restitución integral

⁵⁵ Silva Meza, Juan N., "El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México", *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Bogotá, año XVIII, 2012, p. 166. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/libreviwa/conslla/cont/2012/pr/pr10.pdf> [Consultado: 02 de diciembre de 2014].

⁵⁶ Álvarez Icaza Longoria, Emilio, op. cit. nota 43, p. 39.

⁵⁷ cfr: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, "El Estado tiene mayores responsabilidades frente a víctimas de violación de derechos humanos: Rodrigo Uprimny", boletín 53/2012, México, 08 de febrero de 2012. Disponible en: <http://cchdfbeta.cchdf.org.mx/2012/02/el-estado-tiene-mayores-responsabilidades-frente-a-victimas-de-violacion-de-derechos-humanos-rodrigo-uprimny/> [Consultado: 17 de agosto de 2013].

⁵⁸ *Idem*.

cuando es factible la aplicación de medidas para intentar subsanar las huellas de la violación a los derechos humanos.

Es imprescindible que los servidores públicos, los organismos públicos de derechos humanos, las víctimas y sus familias, los organismos no gubernamentales, litigantes y la sociedad civil, en su conjunto, conozcan que las víctimas tienen derecho a la reparación del daño, y que el Estado está obligado a garantizar satisfactoriamente dicha reparación bajo estándares internacionales.⁶⁹

De esta manera, la reparación dejara de concebirse como un acto de caridad por parte del Estado, pues esta percepción errónea contribuye a que se de tal carácter a los programas de atención a víctimas, que desde luego son útiles, sin embargo no constituyen propiamente medidas de reparación porque además no van acompañadas de un mensaje de reconocimiento de responsabilidad. La víctima debe hacerse partícipe de las medidas de reparación, y tiene que ser escuchada, para que recupere la tranquilidad y la paz, y sea compensada por los daños sufridos; en ese sentido, tiene que tener la oportunidad de participar activamente en el proceso y en la resolución del conflicto.⁶⁰ Para ello, es muy importante que se determinen los mecanismos concretos para que las víctimas puedan participar y recibir de manera efectiva la reparación a la cual tienen derecho, pues en todo momento el Estado debe cumplir su obligación de reparar cuando sus funcionarios sean responsables por acción o por omisión en los hechos.⁶¹

⁶⁹ Rodríguez Manzo, Graciela, *op. cit.*, nota 17, pp. 14-15.

⁷⁰ Douzinas, Costas y Estepa Becerra, María Carolina, "La reparación a las víctimas del conflicto en Colombia", *Revista Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, Colombia, núm. 33, julio-diciembre de 2010, pp. 219-229. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3618573> [Consultado: 12 de abril de 2013].

⁶¹ Huertas Díaz, Omar et al, "El derecho a la reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos", *Elementos de juicio. Revista de temas constitucionales*, México, año 1, núm. 3, octubre-diciembre de 2008, p. 183. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juicio/cont/3/ent/ent12.pdf>. [Consultado: 9 de mayo de 2013].

1.5. Víctimas de violaciones a los Derechos humanos.

Tradicionalmente, el Derecho Internacional ha prestado escasa atención a las víctimas; lo que no es extraño si se toma en cuenta que en esta materia, la referencia primordial la constituye el Estado, es decir, los Estados que conforman la comunidad internacional han construido su normatividad con el fin principal de proteger los intereses y objetivos generales del Estado. En ese sentido, la consideración de la persona en su dimensión de víctima de violaciones a derechos humanos sólo ha tenido lugar recientemente en sectores concretos del ordenamiento internacional. De forma reciente, porque la misma se remonta al final de la segunda guerra mundial y a la sociedad internacional surgida de la misma. En sectores concretos, porque se da en los sectores del Derecho Internacional relativos a los derechos humanos, al Derecho Internacional Penal y al Derecho Internacional Humanitario. No obstante, en cada uno de estos sectores varía mucho la consideración que reciben las víctimas de la violación al Derecho Internacional como la condición de victimario.⁶²

El reconocimiento de la condición de víctima es muy importante, pues esto conlleva consecuencias jurídicas, entre las que destaca la atribución a la víctima de un catálogo de derechos que al mismo tiempo constituyen obligaciones a cargo del Estado. Además, los Estados, las organizaciones internacionales, los organismos no gubernamentales y las empresas privadas son compelidos por las normas internacionales relativas a las víctimas a tratar a estas con compasión y respeto, así como velar por que se adopten medidas apropiadas para su seguridad, el respeto de su vida privada y la de su familia.⁶³

En la actualidad parece normal tratar sobre el tema de las víctimas y sus derechos, pero desde una perspectiva histórica es relativamente novedoso en el debate jurídico, político y filosófico; incluso los Tratados Internacionales de Derechos

⁶² Fernández de Casadevante Romani, Carlos, *El derecho internacional de las víctimas*, México, Porrúa, 2011, p. 3.

⁶³ Bassiouni, Ch., "Reconnaissance internationale des droits des victimes", en la obra colectiva de *SOS Atentat, Terrorisme, victimes, et responsabilité internationale*, Galmann-Lévy, 2003, citado por Fernández de Casadevante Romani, Carlos, *Ibidem*, p. 93.

Humanos aparecen los titulares de los derechos y las obligaciones del Estado frente a las víctimas, pero sus derechos tuvieron que ser inferidos por vía de interpretación jurisprudencial por organismos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos; en ese sentido, el hecho de que las víctimas estén en el centro de los debates contemporáneos es un avance civilizatorio.⁶⁴

Así, el *corpus iuris* de los derechos humanos tiene como propósito primordial construir las condiciones para que las personas accedan a una vida digna; de tal forma que la reparación del daño busca atender integralmente a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

1.5.1. Categorías internacionales de víctimas.

En primer lugar, es necesario precisar que en el Derecho Internacional no existe un concepto unívoco de víctima, sino que existen tantas definiciones como categorías de víctimas contempladas por las normas de fuente internacional, lo que implica una diversidad de definiciones. No obstante, si consideramos que estas definiciones presentan elementos comunes, no resulta tan relevante la ausencia de una unificación del concepto de víctima en el ámbito internacional, pues las lagunas que puedan surgir se pueden complementar a partir de dichos rasgos o peculiaridades comunes.⁶⁵

En ese sentido, del Derecho Internacional se obtienen las siguientes categorías internacionales de víctimas: a) víctimas de delitos; b) víctimas del abuso de poder; c) víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos; d) víctimas de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario; e) víctimas de desapariciones forzadas; f) víctimas de violaciones del Derecho Internacional Penal, y g) víctimas de terrorismo.

⁶⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, op. cit., nota 57.

⁶⁵ Fernández, de Casadevante Romani, Carlos, op. cit., nota 82, pp. 41 y 42.

Cabe precisar que el concepto de víctima tiene sus orígenes en el desarrollo teórico del derecho penal; de ahí que la Declaración de los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder,⁶⁰ aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sea uno de los documentos que mayor influencia han tenido en la construcción conceptual de lo que debe entenderse como víctima y cuáles son las consecuencias de reconocer con ese carácter a las personas. Al respecto, dicha Declaración proporciona las siguientes definiciones de víctima:

Victimas del delito:

Se entenderá por víctimas a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimientos emocionales, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente de los Estados miembro, incluida la que proscribe el abuso de poder.

Podrá considerarse "víctima" a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador la víctima. En la expresión "víctima" se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Victimas de abuso de poder:

Se entenderá por "víctimas" a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como

⁶⁰ Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx> [Consultado: 05 de junio de 2016].

consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del Derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos.

La Organización de las Naciones Unidas ha desarrollado la noción de víctima de violaciones a derechos humanos, la cual ha quedado plasmada en 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,⁶⁷ que al respecto señala:

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.

⁶⁷ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx> [Consultado: 05 de junio de 2016].

1.5.2. El concepto de víctima en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos hace referencia al *presunto lesionado*⁶⁸ o *lesionado*;⁶⁹ por su parte, el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sí hace referencia al término "víctima", y lo define como la persona cuyos derechos han sido violados de acuerdo con sentencia proferida por la Corte.⁷⁰ La Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por medio de sus resoluciones, han desarrollado y fortalecido progresivamente el concepto de víctima de violación a los derechos humanos; en ese sentido, se tiene como víctima a: la persona contra quien el Estado violó uno o más derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y titular de las medidas de reparación que serán ordenadas. En caso de su muerte o desaparición forzada, este derecho a reparación sería transmitido por vía sucesoria.

⁶⁸ Artículos 46.1.b y 46.2.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁶⁹ Artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁷⁰ Artículo 2.33 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CAPÍTULO 2

LA REPARACIÓN INTEGRAL POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL E INTERAMERICANA

2.1. Evolución del derecho a la reparación integral en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La doctrina coincide en que el derecho a una reparación integral se originó en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por ende, es necesario hacer un breve repaso del desarrollo que dicho derecho ha tenido en el marco del Sistema Universal e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Antes debe precisarse que, la obligación que tienen los Estados de reparar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos se considera como uno de los principios del Derecho Internacional Público en materia de responsabilidad del Estado y así ha sido reconocido tanto por la doctrina y por la jurisprudencia, además de su recepción en Tratados específicos.⁷¹

Resulta oportuno subrayar, *a priori*, que la importancia de estudiar la regulación internacional del derecho a una reparación es clara por tres adelantos o progresos que han sido significativos para la debida tutela de los derechos humanos: a) la concepción y desarrollo del contenido del deber de reparar en términos más amplios que los del otorgamiento de una mera indemnización o compensación pecuniaria, como suele ser entendida en los Estados. En aquél ámbito, la reparación debe ser integral. b) la extensión del derecho a la reparación más allá del ámbito penal, trascendiendo a todos los casos en los que se hayan vulnerado derechos humanos; y c) la ampliación del concepto de víctima, pues se distingue entre las víctimas "directas" y las consideradas "indirectas".

⁷¹ Nêthi Pójas, Claudio, "El sistema interamericano de derechos humanos y el desafío de reparar las violaciones de estos derechos", *Revista del Instituto Brasileño de Derechos Humanos*, Rio de Janeiro, Brasil, núm. 6, 2005, p.82. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28549.pdf> [Consultado: 22 de junio de 2013].

Asimismo, cabe precisar que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Sin embargo, desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la reparación no sólo es una obligación que el Estado debe satisfacer sino que, a su vez, constituye un derecho humano; en tal sentido, el derecho a la reparación tiene dos dimensiones: una procesal y una sustantiva.⁷² Por un lado, conforme al aspecto *procesal*, los Estados tienen el deber de proveer o garantizar recursos efectivos en el ámbito interno; lo cual se traduce, básicamente, en el *derecho de acceso a la justicia*, mediante el cual toda demanda o reclamo por la violación de derechos humanos debe ser atendida y decidida por las instancias estatales pertinentes. Este aspecto de la reparación está reconocido por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que contemplan la protección judicial, a través del reconocimiento del derecho a un recurso efectivo ante los tribunales competentes que ampare a los gobernados contra actos que atenten contra sus derechos humanos. Por otro lado, el aspecto sustantivo se refiere al resultado de la demanda o reclamo, es decir, al remedio o reparación, en sentido estricto, de ser procedente.

2.1.1. Antecedentes de la reparación en los Instrumentos jurídicos internacionales.

El concepto de indemnización, que a principios del siglo XX se equiparaba al de reparación, se encuentra expresado en la Convención de la Haya relativa a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre, de 18 de octubre de 1907 (Convención IV) como un estándar genérico para las víctimas de violaciones del Derecho Internacional Humanitario; al respecto, la Convención disponía en su artículo 3o. que "la parte beligerante que viole las disposiciones de dicho Reglamento estará obligada a indemnización, si fuere el caso, y será responsable de todos los actos cometidos por las personas que hagan parte de su fuerza armada".

⁷² Shelton, Dinah, *op. cit.*, nota 47, p. 2.

La reparación como concepto autónomo en el ámbito internacional contemporáneo logró sus cimientos a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,⁷³ pues en su artículo 8o. establece: "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley". En efecto, a partir del reconocimiento del derecho de acceso a la justicia, y la obligación del Estado de garantizar la protección judicial ante violaciones a los derechos humanos, es que se origina el derecho de reparación en su dimensión procesal.

Siguiendo este aspecto de la reparación, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁷⁴ en su artículo 9.5 establece que toda persona que haya sido detenida o presa, tendrá el derecho a recurrir ante un tribunal que decida la legalidad de la prisión, y en caso de que ésta haya sido ilegal, el afectado tendrá el derecho efectivo a obtener reparación; en el mismo sentido, el numeral 14.6 establece que la persona que haya sufrido una pena como resultado de error judicial deberá ser indemnizada.

Después, se aprobaron una serie de instrumentos internacionales, de carácter específico, tendientes a establecer garantías para que los Estados, dentro de sus legislaciones internas, incluyeran mecanismos de reparación justa y adecuada. Así el principio de reparación se estableció en los siguientes instrumentos de carácter internacional:

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁷⁵ establece en su artículo 6o. que las personas que resientan

⁷³ Adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Disponible en: <http://www.cinu.mx/onu/documentos/declaracion-universal-de-los-d/> [Consultado: 29 de mayo de 2016].

⁷⁴ Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> [Consultado: 29 de mayo de 2016].

⁷⁵ Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx> [Consultado: 29 de mayo de 2016].

daños como consecuencia de discriminación racial tienen derecho a pedir satisfacción o reparación justa y adecuada ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado.

La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes⁷⁶ establece en su artículo 14.1 que todo Estado Parte velará porque su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible.

La Convención sobre los Derechos del Niño⁷⁷ en su artículo 39 dispone que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de violación a derechos humanos.

La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas⁷⁸ establece un alto estándar de reparación, ya que en su artículo 24 dispone que los Estados Partes velarán por que su sistema legal garantice a la víctima de una desaparición forzada el derecho de reparación y una indemnización rápida, justa y adecuada; la cual comprende todos los daños materiales y morales, así como medidas de restitución, readaptación, satisfacción y garantías de no repetición.

⁷⁶ Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx> [Consultado: 29 de mayo de 2016].

⁷⁷ Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> [Consultado: 29 de mayo de 2016].

⁷⁸ Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 61/177, de 20 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx> [Consultado: 29 de mayo de 2016].

La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder⁷⁹ es un instrumento que se enfoca de manera específica a los derechos que tienen las víctimas al acceso a la justicia y trato justo, resarcimiento, indemnización y asistencia. En su numeral 19 establece que los Estados proporcionarán remedios a las víctimas de abuso de poder, los cuales incluirán el resarcimiento y la indemnización, así como la asistencia y el apoyo materiales, médicos, psicológicos y sociales necesarios.

Por su parte, el Sistema Europeo de Protección de Derechos Humanos concibió en el artículo 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales⁸⁰ un mecanismo general de reparación, de modo similar a como se estableció en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; es decir, por medio del reconocimiento del derecho a un recurso efectivo ante una instancia nacional para toda persona cuyos derechos y libertades hayan sido violadas. Dicho Convenio Europeo dispone en el numeral 5o. que toda persona víctima de arresto o detención arbitraria tendrá derecho a una reparación; asimismo, en el numeral 41 establece que si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus Protocolos y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa.

Mientras que en el Sistema Africano, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos,⁸¹ en su numeral 21.2 estableció el derecho a una compensación

⁷⁹ Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx> [Consultado: 05 de junio de 2016].

⁸⁰ Adoptado por el Consejo de Europa, el 4 de noviembre de 1950. Disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf [Consultado: 29 de mayo de 2016].

⁸¹ Aprobada durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, el 27 de julio de 1981. Disponible en: <http://www.aunur.org/13fileadmin/scripts/doc.php?file=13fileadmin/Documentos/BOL/2002/0297> [Consultado: 29 de mayo de 2016].

adecuada y a la recuperación legal de la propiedad, para el pueblo desposeído, en el caso de expropiación de pueblos.

En lo que respecta al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el derecho a la reparación se ha plasmado en los múltiples instrumentos con que cuenta dicho sistema, articulado desde la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁸² y la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁸³ que establecen de forma general el deber de los Estados de reparar las violaciones a los derechos humanos. De igual forma, sus instrumentos especializados, como la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura,⁸⁴ la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas⁸⁵ y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belem Do Para",⁸⁶ establecen las obligaciones de los Estados Parte de reparar a las víctimas que hayan sufrido las consecuencias de una violación de derechos humanos en el marco de dicho instrumentos. En especial la "Convención de Belem Do Para", que establece un estándar tanto de reparación como de compensación, pues en su artículo 7º inciso g), establece que los Estados Partes deben establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces.

También la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha realizado esfuerzos para establecer una normativa internacional relativa a los procesos de

⁸² Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en 1948. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp> [Consultado: 29 de mayo de 2016].

⁸³ Aprobada en la Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969. Disponible en: http://www.oas.org/dh/es/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm [Consultado: 29 de mayo de 2016].

⁸⁴ Adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el 12 de septiembre de 1985. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html> [Consultado: 29 de mayo de 2016].

⁸⁵ Adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el 6 de septiembre de 1994. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html> [Consultado: 29 de mayo de 2016].

⁸⁶ Adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el 6 de septiembre de 1994. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html> [Consultado: 29 de mayo de 2016].

reparación; de dichos trabajos resultó, por un lado, el Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha Contra la Impunidad,⁸⁷ en cuyo artículo 31 "*de los derechos y deberes dimanante de la obligación de reparar*", establece que toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derecho-habientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor; además, en su artículo 32 "*del procedimiento de reparación*", dispone que por cualquier vía, toda víctima debe tener la posibilidad de ejercer un recurso accesible, rápido y eficaz.

Por otro lado, de los trabajos de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas también resultó el texto declarativo denominado "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" (Principios de Van Boven),⁸⁸ que prevé mecanismos, modalidades, procedimientos y métodos para la implementación de obligaciones en materia de reparaciones. Este texto declarativo, ampliamente aceptado, contiene estándares jurídicos que sirven de guía a los Estados para diseñar y aplicar políticas y mecanismos jurídicos de reparación con enfoque a los derechos de las víctimas. Por la importancia de este documento, al ser un referente a nivel internacional, en el siguiente apartado se analizará el proceso que llevó a su formación, así como el estándar de reparación integral que establece.

Cabe precisar que los instrumentos internacionales de carácter declarativo no imponen obligaciones jurídicas, sin embargo, constituyen un imperativo moral para los Estados Parte de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos; en ese sentido, el gobierno mexicano tiene la obligación ética de

⁸⁷ Presentado ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el 8 de febrero de 2005, Doc. ONU E/CN.4/2005/102/Add.1. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosPrincipios/PAG0763.pdf> [Consultado: 29 de mayo de 2016].

⁸⁸ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su resolución 60/147, el 16 de diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx> [Consultado: 29 de mayo de 2016].

atender dichos principios de justicia. Por otra parte, los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, indudablemente que generan una vinculación jurídica, lo cual quedó plasmado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que en el territorio mexicano todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

2.1.2. Construcción del derecho a la reparación integral en el marco de las Naciones Unidas.

Frente al aumento de los enfrentamientos internacionales a mitad del siglo XX y el saldo negativo para los derechos humanos tras las guerras sucias en contra del comunismo o del capitalismo, los contextos de la Guerra Fría y de la explosión de guerras no convencionales o no interestatales, la Organización de las Naciones Unidas emitió toda una serie de resoluciones y declaraciones para vincular a los Estados no solamente a comprometerse con la protección de las personas (primer enfoque adoptado tras la Segunda Guerra mundial), sino también con su atención inmediata como víctimas de violaciones a los derechos humanos y con la reparación plena de las consecuencias de las mismas.⁸⁹

Al respecto, el primer avance sistematizado sobre el derecho a la reparación integral lo constituye el "Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales",⁹⁰ presentado como informe definitivo por el señor Theo van Boven, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de la

⁸⁹ Vera Piñeros, Diego, "Desarrollo Internacional de un concepto de reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario: complementos a la perspectiva de la ONU", *Papel Político*, Bogotá, Colombia, vol. 13, núm. 2, julio-diciembre de 2008, p. 741. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/pape/v13n2/v13n2e11> [Consultado: 12 de mayo de 2016]

⁹⁰ Presentado ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, el 2 de julio de 1993, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1993/8. Disponible en: http://sp.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=6780 [Consultado: 13 de mayo de 2016].

Organización de Naciones Unidas, el 2 de julio de 1993. En efecto, se trata una primera sistematización sobre el contenido de este derecho pues, como el propio relator lo reconoció en su informe, sus conclusiones emanan de la reconstrucción de múltiples resoluciones emitidas por diversos comités, relatores especiales y grupos de trabajo de Naciones Unidas, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los primeros tres casos sometidos a su jurisdicción, así como de diversas experiencias nacionales.

En este informe, mejor conocido como "el estudio de van Boven de 1993", se traza la idea de que el quebrantamiento de una norma internacional de derechos humanos surte efectos no sólo frente a los otros Estados de la comunidad internacional, sino también frente a los individuos cuyos derechos resultan vulnerados. De esta forma, en el párrafo 45 de este texto se expone:

"...cabe afirmar que las obligaciones resultantes de la responsabilidad de los Estados por violaciones del Derecho Internacional relativo a los derechos humanos entrañan derechos correspondientes de las personas individuales y grupos de personas que están bajo la jurisdicción del Estado infractor y que son víctimas de esas violaciones. El principal derecho de que disponen esas víctimas con arreglo al Derecho Internacional es el derecho a unos recursos eficaces y unas reparaciones justas."

En el párrafo 137 del informe, el relator especial presentó un proyecto de Principios y directrices básicos respecto de la reparación a las víctimas de violaciones flagrantes a los derechos humanos, entre estos se enfatizan de forma abreviada los siguientes:

- a) En virtud del Derecho Internacional, la violación de un derecho humano da a la víctima el derecho a obtener reparación;
- b) Cada Estado tiene el deber de conceder la reparación en caso de quebrantamiento de la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos;
- c) La reparación por violaciones a los derechos humanos tiene el propósito de aliviar el sufrimiento de las víctimas y hacer justicia mediante la eliminación o corrección, en lo posible, de las consecuencias de los actos ilícitos y la adopción de medidas preventivas y disuasorias respecto de las violaciones;
- d) La

reparación debe responder a las necesidades y los deseos de las víctimas. Será proporcional a la gravedad de las violaciones y los daños resultantes e incluirá la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición; e) Se debe adoptar el sistema jurídico a fin de velar por que el derecho a la reparación esté al alcance de todos, sin dificultades excesivas y habida cuenta de la posible vulnerabilidad de las víctimas; y f) Las decisiones sobre la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos se adoptarán en forma expeditiva y pronta.

Posteriormente, el 24 de mayo de 1996, esos principios fueron revisados y reestructurados por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, pero conservaron exactamente las mismas propuestas desarrolladas por el relator especial, y se les denominó "Serie revisada de principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y al Derecho humanitario a obtener reparación, preparada por el Sr. Theo van Boven de conformidad con la decisión 1995/117 de la Subcomisión", mejor conocidos como las directrices de van Boven de 1996.⁹¹

En forma análoga, el 2 de octubre de 1997 el experto Louis Joinet presentó un documento que fue titulado "Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión".⁹² En este texto, conocido como "las directrices de Joinet revisadas", se incorporaron los Principios sobre el derecho de las víctimas a obtener reparaciones, y se reiteraron las medidas de reparación propuestas por van Boven, sin embargo, se identificaron tres categorías genéricas de reparaciones: una dimensión individual, en la cual incluyó las medidas de restitución, indemnización y

⁹¹ Presentado ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, el 24 de mayo de 1996, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1996/17. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=E/CN.4/Sub.2/1996/17 [Consultado: 13 de mayo de 2018].

⁹² Presentado ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, el 2 de octubre de 1997, Doc. ONU/E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html> [Consultado: 13 de mayo de 2016].

rehabilitación; otra de carácter colectivo, en la que, sin llamarlas de esa manera, incorporó las medidas de satisfacción, y una última, relativa a las garantías de no repetición.

El 8 de febrero de 1999, se presentó ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas el "Informe del Sr. M. Cherif Bassiouni, experto independiente sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales, presentado de conformidad con la resolución 1998/43 de la Comisión de Derechos Humanos",⁹³ en el cual realizó una evaluación y comparación analítica entre diversas disposiciones relativas a la reparación de las víctimas, como son las directrices de van Boven, las directrices de Joinet, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, y el estatuto de la Corte Penal Internacional. Después de este examen comparativo, Bassiouni encontró muchas diferencias sustantivas entre las fuentes documentales examinadas, por lo que planteó algunas cuestiones que al respecto debían resolverse, consistentes en unificar la terminología usada en dichas disposiciones; aclarar el significado de los términos reparación, restitución, compensación y rehabilitación; precisar la graduación de las violaciones; reestructurar el esquema de las modalidades de reparación, así como concretar quién es el responsable de proporcionar dichas reparaciones. En ese sentido, y a efecto de armonizar el tratamiento de todas esas cuestiones y discrepancias en el uso de los términos, que lejos de ser insignificantes podían, según el experto independiente, afectar gravemente el enunciado claro de las normas jurídicas internacionales aplicables al derecho a la reparación. Así, Bassiouni planteó una serie de recomendaciones para que, previo un análisis sistemático y exhaustivo de las normas internacionales, regionales y nacionales relativas al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación en casos de violaciones a los derechos humanos, se lograra una

⁹³ Presentado ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, el 8 de febrero de 1999, DOC. ONU E/CN.4/1999/65. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=E/CN.4/1999/65 [Consultado: 14 de mayo de 2016].

coherencia terminológica, exactitud conceptual y armonización normativa en esa esfera, mediante la elaboración de directrices uniformes sobre el derecho a la reparación, que pudieran ser objeto de aplicación universal por todos los Estados, y cuyo punto de partida debía ser la víctima de las violaciones a los derechos humanos, bajo el principio fundamental de justicia consistente en que la indemnización por daños debe responder a la gravedad del perjuicio sufrido.

De acuerdo con lo anterior, el experto independiente Cherif Bassiouni fue designado por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su resolución 1998/43, para preparar una versión revisada de los principios y directrices básicos del Sr. Theo van Boven con miras a su adopción por la Asamblea General, teniendo para ello en cuenta las opiniones y comentarios de los Estados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Al respecto, Bassiouni realizó los correspondientes estudios y reuniones consultivas, para lo cual aprovechó las observaciones de diversos gobiernos acerca del proyecto que sirvió de base para la revisión, así como las reflexiones de diversos órganos de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y algunas Organizaciones, para redactar los principios y directrices de forma que fueran compatibles con la evolución del Derecho Internacional; de este modo presentó el informe final que se tituló: "El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales",⁹⁴ dentro del cual resultó la propuesta del documento titulado: "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones".

El anterior informe representa el antecedente inmediato del instrumento denominado "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones

⁹⁴ Presentado ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, el 18 de enero de 2000, Doc. ONU E/CN.4/2000/62. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentos/informe/documentos/html/informe/cn4edrir/E-CN-4-2000-62.html> [Consultado: 14 de mayo de 2016].

graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”,⁹⁵ adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005.

El principio IX del mencionado instrumento marca los lineamientos de la “reparación de los daños sufridos”. Así, la directriz 15 de este principio dispone que una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones de las normas de derechos humanos; de tal forma que la reparación sea proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido, por ende, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse a los agentes del Estado y constituyan violaciones de derechos humanos.

Por su parte, la directriz 18 del mismo principio aclara que una reparación plena y efectiva se logra por medio de la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Estas medidas de reparación se indican en los numerales siguientes, del 19 al 23, en el siguiente orden:

- a) La *restitución* busca, siempre que sea posible, devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de las normas de derechos humanos, y comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso al lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.
- b) La *indemnización* se concederá por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de las violaciones de derechos humanos, como son: el daño físico o mental; la pérdida de oportunidades relativas al

⁹⁵ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 60/147, de 18 de diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx> [Consultado: 14 de mayo de 2016].

empleo, educación y prestaciones sociales; los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; los perjuicios morales, y los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos, servicios médicos y sociales.

- c) La *rehabilitación* que ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.

- d) La *satisfacción* que ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, todas o parte de estas medidas: medidas eficaces para que no continúen las violaciones; la verificación de los hechos, así como la revelación pública y completa de la verdad, salvo que esto perjudique o amenace la seguridad e intereses de la víctima; la búsqueda de las personas desaparecidas, niños secuestrados o cadáveres de personas asesinadas; la declaración judicial que restablezca la dignidad, reputación o derechos de la víctima; una disculpa pública con aceptación de las responsabilidades; la aplicación de las sanciones judiciales o administrativas a los responsables; conmemoraciones y homenajes a las víctimas; y la exposición de las violaciones en la enseñanza de las normas de derechos humanos.

- e) Las *garantías de no repetición* incluyen, según proceda, todas o parte de estas medidas, que también contribuirán a la prevención: el control efectivo de las fuerzas armadas y de seguridad; el ajuste de los procedimientos civiles y militares a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; el fortalecimiento de la independencia judicial; la protección de los profesionales del derecho, la salud, la información, y de los defensores de los derechos humanos; la educación en derechos humanos de todos los sectores de la sociedad, 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 promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas; la promoción de mecanismos para prevenir, vigilar y resolver conflictos sociales; y la revisión y reforma de leyes.

Los documentos de Naciones Unidas antes mencionados, son las piezas principales a través de las cuales se han desarrollado tanto a nivel internacional como nacional, las bases esenciales de la teoría sobre las medidas de reparación que deben otorgarse a las víctimas de violaciones a los derechos humanos para remediar de forma integral los efectos de dichas violaciones.

2.2. La reparación integral en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos presenta una estructura amplia en la materia de su objeto que es la tutela de la dignidad humana y de los derechos fundamentales. Precisamente, uno de los apartados que identifican su contenido es el de las consecuencias jurídicas del hecho ilícito, en donde se integra la normativa sobre reparaciones.

En efecto, el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone lo siguiente:

"Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurada la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada."

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la disposición convencional antes mencionada contiene una norma de Derecho consuetudinario que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional en materia de responsabilidad de los Estados.⁹⁶ En ese sentido, la obligación de

⁹⁶ Corte IDH, *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 10 de septiembre de 1993, serie C, núm. 15, párr. 43.

reparación que impone dicho precepto se rige por el Derecho Internacional en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades, y la determinación de los beneficiarios; lo cual no puede ser modificado por el Estado obligado invocando para ello disposiciones de su Derecho interno.⁹⁷ Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sustentado que ninguna porción del artículo 63.1 de la Convención Americana menciona ni condiciona las disposiciones de la Corte a la eficacia de los instrumentos de reparación existentes en el Derecho interno del Estado Parte responsable de la infracción, de manera que aquélla no se establece en función de los defectos, imperfecciones o insuficiencias del derecho nacional, sino con independencia del mismo.⁹⁸

De esta forma, la creación del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos tiene por objetivo no únicamente velar por la salvaguarda de los derechos humanos a través de acciones preventivas sino también a través del reconocimiento de la existencia de violaciones de dichos derechos que, cumplidos los requisitos, pueden incluso determinar la responsabilidad internacional del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales en la materia y ordenar la reparación del daño.⁹⁹

En ese tenor, la Corte Interamericana no sólo declara la existencia de vulneración de derechos humanos, sino que también, a través de sus sentencias, puede ordenar al Estado Parte infractor la adopción de medidas reparativas. Del mismo modo, la Corte se ha pronunciado en el sentido de que la sentencia condenatoria puede ser por sí misma una forma de reparación y satisfacción moral,¹⁰⁰ pero también ordena una

⁹⁷ Corte IDH, *Caso Neira Alegría y otros vs. Perú, Reparaciones y Costas*, sentencia de 19 de septiembre de 1996, serie C, núm. 29, párr. 37.

⁹⁸ Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras, reparaciones y costas*, sentencia de 21 de julio de 1989, serie C, núm. 7, párr. 30.

⁹⁹ 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", *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, año 5, núm. 14, 2010, p. 14. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librevs/redh/redhnumex/cont/14/art/art2.pdf> [Consultado: 8 de abril de 2013].

¹⁰⁰ Corte IDH, *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador, Reparaciones y Costas*, sentencia de 20 de enero de 1999, serie C, núm. 44, párr. 72.

serie de medidas de reparación que van más allá del pago de una mera indemnización.

Así, el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es una de las disposiciones más desarrolladas por la Corte Interamericana y, sin duda, una de las más complejas, pues las complicaciones de dicho precepto convencional ha provocado una permanente reflexión jurisprudencial que permita resolver los escollos de cada caso y, crear un *corpus* sobre las reparaciones; lo que se ha nutrido con la jurisprudencia formulada por otros órganos internacionales y con la doctrina. De ahí que resulta interesante el desarrollo progresivo de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana en materia de reparaciones, e incluso en las resoluciones de fondo.

2.2.1. Breve referencia a la construcción de la disposición convencional que dio origen al sistema de reparaciones.

La doctrina concuerda en que, si bien el derecho a la reparación integral ha sido edificado en el marco del Sistema Universal, también es cierto que se ha fortalecido y ha alcanzado su cenit en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. En este sistema regional, el derecho a la reparación de las víctimas y la correlativa obligación de los Estados de reparar las violaciones a derechos humanos, se desprende de los numerales 2º y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para el objeto de estudio del presente trabajo, resulta interesante el proceso de construcción del texto vigente del artículo 63.1 de la Convención Americana, que constituye el precepto fundamental en materia de reparaciones. Al respecto, tal como lo expone García Ramírez,¹⁰¹ el primer antecedente fue un proyecto de Convención

¹⁰¹ García Ramírez, Sergio, "Reparaciones de fuente internacional por violación de derechos humanos (sentido e implicaciones del párrafo tercero del artículo 1.º constitucional bajo la reforma de 1977)", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, 2ª ed., México, Poncia - UNAM, 2012, pp. 173-176.

elaborado en 1959 por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos que siguió el modelo europeo de 1950, pues contempló el carácter subsidiario de las reparaciones y se enfocó solamente en las indemnizaciones, por las consecuencias patrimoniales de la violación. Después, en 1965, Uruguay y Chile presentaron sus respectivos proyectos que, de igual forma, proponían seguir el esquema del modelo europeo, con la diferencia de que el proyecto chileno contemplaba la posibilidad de que la Corte supranacional determinara el "monto" de la indemnización debida.

En 1969, se sometió finalmente ante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de San José, Costa Rica, un proyecto que postuló la competencia de la Corte Interamericana para determinar el monto de la indemnización debida a la persona lesionada cuando se reconozca que existió en su agravio una violación de un derecho o libertad. La República Dominicana coincidió, por lo que propuso el otorgamiento de indemnización para la persona afectada. Afortunadamente, este concepto traído de la experiencia europea no sería suficiente, y la Conferencia dio un paso gigante al tomar en cuenta la fórmula propuesta por la delegación guatemalteca, encabezada por el jurista Carlos García Bauer, que introdujo tres conceptos fundamentales sobre los que se redactó la versión definitiva del actual artículo 63.1 de la Convención Americana: a) reparación de las consecuencias de la violación de los derechos o las libertades de la parte lesionada; b) garantía al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados; y c) pago de una justa indemnización.¹⁰²

En efecto, atendiendo a dicho esquema se redactó la disposición convencional sobre reparaciones, de tal forma que, la Conferencia de San José de 1969 fue innovadora en la materia y superó el paradigma imperante en la época al reconocer la necesidad de consagrar una reparación que fuese más allá de una simple indemnización, de ahí que la Conferencia dio un gran paso adelante y colocó el cimiento para la

¹⁰² Negrete Morayta, Alejandra, et al., *El derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a una reparación integral desde la perspectiva de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, CNDH, 2015, colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos, pp. 28 y 29.

construcción del sistema interamericano de reparaciones y su amplia gama de modalidades.

2.2.2. Fundamento de las medidas de reparación integral en el Sistema Interamericano.

Es importante analizar los artículos 2o. y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues de su contenido se desprende que constituyen el fundamento de las medidas de reparación integral ordenadas por la Corte Interamericana para subsanar los efectos de las violaciones a los derechos humanos en los casos sometidos a su conocimiento.

Al respecto, el artículo 2o. de la Convención Americana dispone que si el ejercicio de los derechos y libertades consagrados por la misma no estuviera ya garantizado, los Estados Partes deberán implementar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de ese instrumento, las acciones legislativas o de otro carácter que resulten necesarias para hacer efectivos dichos derechos y libertades. Como se aprecia de esta disposición convencional, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas internas, independientemente de que exista una transgresión a las normas internacionales; sin embargo, esto no es impedimento para que la Corte Interamericana ordene la adopción de dichas medidas como forma de reparación dentro de los casos que conozca. Por ende, este precepto convencional constituye el fundamento usado por la Corte Interamericana para pronunciar *las garantías de no repetición*.

El artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé las medidas que la Corte Interamericana puede ordenar a los Estados cuando determine que han violado derechos humanos. De esta forma, la primera parte del precepto dispone que la Corte Interamericana ordenará, como medida de reparación, que los Estados Partes garanticen a la víctima en el goce de su derecho o libertad conculcados. En ese sentido, esta porción representa el fundamento de las *medidas*

de *restitución*, pues con ellas se busca la garantía del derecho o libertad violado, por lo que la sentencia interamericana busca que con su cumplimiento el Estado haga cesar la falta de tutela del respectivo derecho o libertad.

Más adelante, el precepto convencional en comento dispone que la Corte Interamericana dispondrá, si fuera procedente, otras medidas para reparar las consecuencias de la medida o situación que ha configurada la vulneración de esos derechos o libertades. Este fragmento constituye el fundamento de las *medidas de satisfacción y rehabilitación*, pues busca eliminar los efectos del hecho victimizante para que las personas agraviadas por las violaciones a derechos humanos estén en condiciones de volver a sus actividades cotidianas sin que las secuelas lleguen a limitar o anular sus proyectos de vida.

Finalmente, el multicitado precepto establece que la Corte Interamericana decretará el pago de una justa indemnización, por parte del Estado infractor, a favor de la parte lesionada por las violaciones a derechos humanos, lo cual constituye el fundamento de las *medidas de compensación*, pues se busca el pago en dinero de los daños materiales y morales causados a la víctima.

En esa tesitura, es claro que los numerales 2 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos son la base y fundamento convencional del derecho a la reparación integral, que incluye las medidas de restitución, satisfacción, rehabilitación, indemnización y no repetición.

2.2.3. Fortalecimiento y efecto expansivo de la jurisprudencia interamericana en materia de reparaciones.

No obstante que la Convención Americana sobre Derechos Humanos se suscribió en 1969, y entró en vigor internacionalmente en 1978, no fue sino hasta el 10 de septiembre de 1993, que la Corte Interamericana comenzó a construir en una sentencia el concepto de *reparación integral*, con motivo de la sentencia de

reparaciones dictada en el caso *Aloboetoe* contra Surinam, ya que en sus sentencias anteriores sólo había ordenado el pago de indemnizaciones económicas compensatorias como forma de reparación.

Cabe precisar que dicha sentencia fue emitida poco tiempo después de que el señor Theo van Boven, relator especial de Naciones Unidas, presentara su informe, el 2 de julio de 1993, en el cual incorporó las modalidades de reparación previstas en el Derecho Internacional Público al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual constituyó el primer avance sistematizado sobre el contenido del derecho a la reparación integral. Por lo que esta coincidencia en relación con las circunstancias de tiempo, hace suponer que el informe del relator van Boven sirvió de base para que la Corte Interamericana comenzara a diseñar su concepto de reparación integral en sus sentencias.

A partir de ahí, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante sus sentencias, ha formulado una amplia gama de reparaciones judiciales de índole internacional, para subsanar los efectos de las violaciones a los derechos humanos; por lo que ha construido un gran catálogo de estándares en materia de reparaciones, los cuales son considerados un referente a nivel mundial. Así se han ampliado y evolucionado las medidas de reparación en el ámbito interamericano, que incluye indemnizaciones compensatorias, medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, con lo cual aspira a alcanzar el ideal de justicia y de ofrecer reparaciones integrales para las víctimas, pero consciente de la imposibilidad de reparar plenamente los daños causados por violaciones a los derechos humanos.¹⁰³

¹⁰³ Cassel, Douglass, "El alcance e impacto cada vez mayores de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al* (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, t. II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional - Max-Planck-Institut F ür a usländisches ö fentliches recht und vö lkerrecht, 2010, pp. 215-216.

En ese sentido, el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana se ha enfocado en diseñar una perspectiva integral y buscar medidas que reparen los daños cometidos; con la reparación se procura resarcir a las víctimas tanto en la dimensión individual (la víctima como tal) como colectiva (la familia); lo que le ha dado una línea progresista e innovadora a la Corte.

En efecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha innovado las reparaciones, al dotarlas de un mayor alcance al civilista, pues con la reparación se busca, además de la indemnización pecuniaria, que la víctima sea efectiva e integralmente resarcida.

De este modo, la Corte Interamericana ha desarrollado una valiosa jurisprudencia en el tratamiento de la víctima, por lo que ha activado en la región un mecanismo que busca resarcir las violaciones de derechos humanos, y uno de los elementos sobre el cual sustenta sus criterios es la interpretación progresiva de los instrumentos internacionales en la materia, no en el sentido de crear nuevos derechos, sino en tanto les protege de mejor modo. Ahora, el nuevo desafío para esta Corte regional es definir los mecanismos que garanticen la recepción en el derecho interno de su doctrina, labor que debe ir acompañada de la voluntad real y efectiva de los Estados americanos para avanzar en un modelo de protección que es hasta ahora el que con más decisión ha venido a amparar a las víctimas de las más graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en nuestro continente.¹⁰⁴

Existen seis razones o factores que contribuyeron a la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en materia de reparaciones: a) la Corte ha recibido presión continua de parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de las víctimas para conceder reparaciones más extensas; b) el grado relativamente consistente de cumplimiento de sus órdenes de reparación por parte de los Estados, especialmente las órdenes de pago de indemnizaciones; c) el

¹⁰⁴ Galdámez Zalada, Liliana. "Protección de la víctima, cuatro criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: interpretación evolutiva, ampliación del concepto de víctima, daño al proyecto de vida y reparaciones", *Revista chilena de derecho*, Chile, num. 3, vol. 34, diciembre de 2007, pp. 453-454. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34372007000300005&script=scf_arttext. [Consultado: 12 de mayo de 2013].

accionar de la Corte ha ido ganando aceptación entre los Estados de América latina; d) la experiencia que ha acumulado la Corte en materia de violencia por motivos políticos e impunidad ha ratificado la necesidad de ordenar las reparaciones más amplias, tanto para resarcir a las víctimas, como para disuadir y prevenir que se cometan nuevas violaciones; e) la evolución en el plano doctrinario ha sido facilitada por la posición flexible que mantiene la Corte frente a sus propios precedentes, y f) la jurisprudencia ha sido estimulada por juristas particularmente creativos de la Corte como Antonio Cancado Trindade y Sergio García Ramírez.¹⁰⁵

Así, la jurisprudencia en materia de reparaciones ha impactado a nivel regional, pues las medidas dictadas por la Corte Interamericana no sólo afectan al caso planteado, sino que trascienden en la medida en que buscan prevenir violaciones nuevas, de tal suerte que las reparaciones se proyectan bajo un haz extenso y diverso. Asimismo, a nivel regional han impactado los casos de impunidad y graves violaciones a los derechos humanos, pues los criterios asumidos por la Corte Interamericana han influido a través de reformas legales o jurisprudencia.¹⁰⁶

Por todo esto, las reparaciones representan en gran medida la cristalización y materialización del Sistema Interamericano en casos concretos y, en la mayoría de los casos con alcances generales para subsanar una violación de derechos humanos en la región. En ese sentido, la jurisprudencia interamericana sobre reparaciones constituye un sello característico a partir del cual se ha logrado influir de manera activa en los diferentes procesos en derechos humanos del continente.¹⁰⁷

Bajo ese contexto, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos es muy importante para las víctimas y sus familiares, por lo que se debe

¹⁰⁵ Cassel, Douglas, *op. cit.*, nota 163, pp.242-245.

¹⁰⁶ Ventura Robles, Manuel, "La jurisprudencia de la Corte IDH en materia de reparaciones", en folleto del Seminario Internacional *Diálogo Jurisprudencial e Impacto de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, SCJN-ColOH-Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2013, pp. 15-18.

¹⁰⁷ Calderón Gamboa, Jorge F., "La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano", *Derechos Humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e Interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM-Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. I, p. 147.



reconocer el enorme valor de este organismo regional, pues el hecho de plantear una petición ante estas instancias constituye la última esperanza de que sus reclamos sean escuchados y que sus casos sean atendidos, con la finalidad de que se realice una verdadera investigación de los hechos, se determine la responsabilidad del Estado en las violaciones de derechos humanos, y se propongan las respectivas medidas de reparación.¹⁰⁸

2.2.4. Estándares en materia de reparación integral construidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido en sus sentencias que la lesión producida a las víctimas de violaciones a derechos humanos determinará, en su caso, los modos específicos de reparar.¹⁰⁹

De esta forma, una vez identificados los daños específicos que sufren las víctimas, lo que sigue es identificar los remedios adecuados para reparar de forma integral los daños en el caso concreto. Al respecto, cabe hacer la analogía con la tarea realizada por un médico frente a una persona con heridas múltiples. El médico elaborará un diagnóstico encontrando cada padecimiento de manera particular y, enseguida, dará un tratamiento identificando el remedio pertinente para cada uno de los padecimientos, así como los remedios que lo ayuden en general a recobrar su salud. Para esto, en un mismo remedio puede aplicar para varios daños, mientras que otros requerirán de medidas adicionales y específicas.¹¹⁰

La jurisprudencia y la doctrina internacionales coinciden en que la *restitutio in integrum* es la forma ideal de reparación, y que sólo en la medida en que dicha *restitutio* no resulte accesible procede acordar otras medidas reparatorias.

¹⁰⁸ Beristain, Carlos Martín, *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*, t. I, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, p. 14.

¹⁰⁹ Corte IDH, *Caso Carpio Nicote y otros vs. Guatemala, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 22 de noviembre de 2004, serie C, núm. 117, párr. 89.

¹¹⁰ Calderón Gamboa, Jorge F., *op. cit.*, nota 107, p. 171.

Cabe recordar que la expresión *restitutio in integrum* se refiere al beneficio en virtud del cual una persona que ha recibido daño o lesión en su patrimonio puede alcanzar, que las cosas se repongan al estado o situación jurídica en que se encontraban con anterioridad al momento en que se produjo dicho daño o lesión.¹¹¹

Al respecto, Sergio García Ramírez,¹¹² como Juez de la Corte Interamericana, estimó conveniente abandonar las referencias a la *restitutio in integrum*, pues si bien es cierto que puede servir como horizonte ideal de las reparaciones, también lo es que no corresponde a un objetivo verdaderamente alcanzable. Por lo que en su concepto, carece de sentido insistir en que "la reparación requiere, siempre que sea posible, la plena restitución". Ya que la *restitutio in integrum* significa, en sentido estricto, que es también su alcance literal, restitución de las cosas al estado que guardaban antes de que ocurriera la conducta ilícita y se vieran afectados los bienes jurídicos de las víctimas. De este modo, el Juez de la Corte Interamericana sostuvo que la restitución plena, que implica un retorno pleno, es conceptual y materialmente imposible.

Con este punto de vista coincide Antonio Cancado Trindade,¹¹³ Juez de la Corte Interamericana, quien señaló que las reparaciones por violaciones a los derechos humanos proporcionan a las víctimas tan sólo los medios para atenuar su sufrimiento, tornándolo menos insoportable, quizá soportable.

Ahora bien, como en la mayoría de los casos es prácticamente imposible la *restitutio in integrum*, la Corte Interamericana impone al Estado Parte infractor otras medidas de reparación a favor de la parte lesionada, con el fin de subsanar los efectos de las

¹¹¹ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 35ª. ed., México, Porrúa, 2006. p. 443.

¹¹² Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala, Reparaciones y Costas*, sentencia de 22 de febrero de 2002, voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_91_esp.pdf [Consultado: 09 de julio de 2013].

¹¹³ Corte IDH, *Caso Bulacio vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 18 de septiembre del 2003, voto razonado del Juez Antonio Augusto Cancado Trindade. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf [Consultado: 09 de julio de 2013].

violaciones a derechos humanos, así como el pago de una justa indemnización, tal como lo establece el artículo 63.1 de la Convención Americana.

En la doctrina se han realizado esfuerzos loables para sistematizar los estándares que la Corte Interamericana ha formulado en sus jurisprudencias en materia de reparaciones; a partir de dichos estudios,¹¹⁴ a continuación se realizará un esquema general de dichos estándares y medidas de reparación integral que ha formulado la Corte Interamericana, que son: la investigación de las violaciones a derechos humanos; además, las medidas de restitución, satisfacción, rehabilitación, garantías de no repetición e indemnización compensatoria.

2.2.4.1. La investigación de violaciones a los derechos humanos.

Una de las primeras y más importantes medidas de reparación ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus sentencias recientes, es la *investigación, proceso y sanción de los responsables* cuando el Estado ha incurrido en violaciones de derechos humanos, sobre todo, cuando éstas constituyen ilícitos o conductas que deban sancionarse administrativa o disciplinariamente en el ámbito nacional. Desde luego que esta medida autónoma se ordena sólo en los casos que así lo requieran, dependiendo los hechos concretos y las pretensiones de las víctimas.

No se soslaya que el deber de investigar presenta una dualidad pues, por un lado, constituye una medida de reparación independiente que ordena la Corte Interamericana en sus sentencias y, por otro lado, es una obligación del Estado conforme a los artículos 8o. y 25 de la Convención Americana, que consagran el

¹¹⁴ Saavedra Álvarez, Yura, "Teoría de las reparaciones a la luz de los derechos humanos", reformaDH Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, módulo 7, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, pp. 25-42. Asimismo, véase: Negrete Morayta, Alejandra, *et al.*, *op. cit.*, nota 102, pp. 32-36. Consultese: Calderón Gamboa, Jorge F., *La evolución de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, CNDH, 2015, colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pp. 58-60. Además, García-Ramírez, Sergio y Benavidez Hernández Marcela, *op. cit.*, nota 39, pp.45-101.

derecho de acceso a la justicia, en el sentido de que los Estados Partes tienen el deber de investigar toda violación de derechos humanos, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables. Asimismo, dicha obligación se desprende del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que impone a los Estados el deber de garantizar los derechos, que a su vez comprende el deber de evitar y combatir la impunidad respecto de los responsables de violaciones de derechos humanos, para que a estos no se les deje de investigar, perseguir, capturar, enjuiciar y condenar.

Lo anterior se relaciona con la dimensión procesal de la reparación, en cuya faceta el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho de acceso a la justicia, de tal suerte que cualquier queja o demanda por violación de derechos humanos sea atendida y resuelta por las instancias estatales pertinentes, para lo cual se deben crear los mecanismos adecuados para tal efecto.

Cabe indicar que la investigación, que por cierto se relaciona con el derecho de las víctimas a obtener la verdad, es una de las medidas de reparación más complejas y desarrolladas por la Corte Interamericana, la cual se considera autónoma con respecto a las otras medidas, aun cuando en el esquema de los principios de Naciones Unidas suele catalogarse como una medida de satisfacción.

De esta forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la *investigación* debe:

- a) Desarrollar la investigación con todos los recursos humanos, económicos, logísticos y científicos que sean necesarios para esclarecer los hechos delictivos;
- b) Agotar todas las líneas de investigación que resulten idóneas, y adoptar medidas diplomáticas para la extradición de los responsables;
- c) Abarcar a los autores materiales e intelectuales, así como a los cómplices y encubridores;

- d) Desarrollar la investigación a pesar de los obstáculos internos, como leyes de amnistía, prescripción, cosa juzgada y otras excluyentes de responsabilidad;
- e) Garantizar a las víctimas y familiares pleno acceso y capacidad de actuar durante todas las etapas e instancias de las investigaciones; y
- f) Concluir con la divulgación pública de los resultados obtenidos en la investigación.

2.2.4.2. Medidas de restitución.

La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior de la violación. Esta restitución incluye tanto el aspecto material, como el ejercicio de derechos. Además, en cuanto al concepto de plena restitución, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ordenado medidas que tienen una vocación transformadora de una determinada situación disfuncional preexistente a la comisión de la violación, "de tal forma que las mismas tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo."¹¹⁵

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ordenado como medidas de *restitución*:

- a) Restablecer la libertad de las víctimas de violaciones a los derechos humanos en un plazo razonable;
- b) Restituir bienes o valores que fueron incautados a las víctimas y que no habían sido devueltos, en caso de no ser posible, el valor de los mismos;
- c) Dejar sin efecto sentencias o resoluciones judiciales o administrativas;
- d) Devolver, delimitar y titular tierras tradicionales a los miembros de las comunidades indígenas; en su caso, otorgar tierras alternativas dentro del territorio tradicional de sus ancestros;

¹¹⁵ Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodobonero") vs. México, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 15 de noviembre de 2009, serie C., núm. 236, párr. 453.

- e) Adoptar medidas necesarias para la eliminación de oficio de antecedentes judiciales o administrativos, penales o disciplinarios de las personas absueltas o sobreseídas definitivamente, y a cancelar los registros correspondientes; teniendo en cuenta que el proceso no puede suponer un perjuicio ni carga adicional para una persona inocente;
- f) Reincorporar a la víctima a su cargo y pagar los salarios dejados de percibir;
- g) Neutralizar, desactivar y extraer explosivos colocados en territorio indígena con motivo de actividades de exploración y explotación petrolera; así como reforestación de las áreas afectadas;
- h) Recuperación de la identidad de víctimas que fueron sustraídas por autoridades, incluyendo el nombre y apellido que sus padres biológicos le dieron, así como demás datos personales, con la respectiva corrección de los registros estatales; y
- i) Restitución del vínculo familiar, lo que incluye establecer un procedimiento progresivo orientado a la efectiva vinculación entre la víctima y sus hijos.

2.2.4.3. Medidas de satisfacción.

Las medidas de satisfacción tiene el objetivo de reintegrar la dignidad de las víctimas y ayudar a reorientar su vida o memoria. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que estas medidas buscan, *inter alia*, el reconocimiento de la dignidad de las víctimas o transmitir un mensaje de reprobación oficial de las violaciones de los derechos humanos, así como evitar que se repitan las violaciones.¹¹⁶ Si bien algunas medidas también tienen un efecto de no repetición, éstas se caracterizan principalmente por su efecto satisfactorio, lo cual no excluye otros alcances.

¹¹⁶ Cfr. Corte IDH, *Caso De La Cruz Flores vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 18 de noviembre de 2004, serie C, núm. 115, párr. 164.

Así, la Corte Interamericana ha señalado que "una sentencia condenatoria puede constituir en sí misma una forma de reparación y satisfacción moral",¹¹⁷ sin embargo, ante la gravedad de las violaciones dadas y el sufrimiento moral causado a las víctimas, la Corte suele disponer otras medidas de satisfacción.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la mayoría de los casos ha desarrollado un amplio catálogo de medidas de *satisfacción*, las cuales se resumen a continuación:

- a) Celebrar actos públicos oficiales de reconocimiento de responsabilidad, ya sea por haber ocasionado directamente las violaciones o por no haber protegido a las víctimas; incluyendo una petición de disculpas a las víctimas por los daños causados, un reconocimiento de su dignidad como personas, una crítica a las violaciones, así como una ratificación de la voluntad de que no vuelvan a ocurrir este tipo de hechos;
- b) Realizar homenajes o actos en conmemoración de las víctimas, hechos o derechos;
- c) Creación y donación de becas de estudio, así como becas conmemorativas, que buscan principalmente un sentido de reparación transformadora;
- d) Publicar la sentencia dictada por la propia Corte Interamericana o de un resumen oficial, tanto en medios impresos, oficiales o comerciales, como en sitios *web* oficiales;
- e) Difundir por radio algunas sentencias para hacerlas más accesibles;
- f) Realizar medidas socioeconómicas de reparación colectiva, que incluya proyectos y obras de infraestructura o de educación en beneficio de toda la comunidad, a través de la implementación de fondos de desarrollo.
- g) Traducir la sentencia a lenguas indígenas para su publicación y difusión, en aquellos casos en los que las víctimas pertenecen a dichas comunidades; y
- h) Abstenerse de condenar a la pena de muerte a una persona o la conmutación de la misma.

¹¹⁷ Corte IDH, *Caso Neira Alegria y otros vs. Perú. Reparaciones y costas*, op. cit., nota 97, párr. 56.

2.2.4.4. Medidas de rehabilitación.

Estas medidas de rehabilitación buscan, principalmente, subsanar lo relativo a las afectaciones físicas, psíquicas o morales mediante la atención médica, psicológica o psiquiátrica que debe garantizar el Estado. Este tipo de medida incluye también servicios jurídicos y sociales.

La rehabilitación fue ordenada por primera vez en los casos *Barrios Altos*, *Cantoral Benavides* y *Durand y Ugarte vs. Perú*,¹¹⁸ a través del acuerdo llevado a cabo entre las partes y que fuera homologado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Posteriormente, fue incluida dentro del catálogo de medidas de satisfacción y recientemente alcanzó su autonomía como medida de rehabilitación, siendo ordenada en la mayoría de los casos.

La Corte Interamericana ha ordenado a los Estados infractores que lleven a cabo medidas de rehabilitación a favor de las víctimas, bajo las siguientes directrices:

- a) Proporcionar la atención médica, psicológica o psiquiátrica a través de las instituciones públicas;
- b) Brindar gratuitamente y de forma inmediata el tratamiento especializado, previo consentimiento informado, por el tiempo que sea necesario;
- c) Suministrar gratuitamente los medicamentos;
- d) Proporcionar la atención especializada, en caso necesario, por medio de instituciones privadas o de la sociedad civil, siempre que sea gratuito para las víctimas;
- e) Otorgar el tratamiento, en la medida de lo posible, en los centros más cercanos al lugar de residencia de las víctimas; y

¹¹⁸ Corte IDH, *Caso Barrios Altos vs. Perú*, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de noviembre de 2001, serie C, núm. 87, punto resolutive tercero, y Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides vs. Perú*, Reparaciones y Costas, sentencia de 3 de diciembre de 2001, serie C, núm. 88, punto resolutive octavo; asimismo, Corte IDH, *Caso Durand Ugarte vs. Perú*, Reparaciones y Costas, sentencia de 3 de diciembre de 2001, serie C, núm. 89, párr. 37, punto resolutive tercero.

- f) Brindar tratamientos individuales o colectivos, dependiendo de las circunstancias y necesidades particulares de cada víctima y del tipo de daño sufrido.

Como ejemplo de los servicios sociales que ha otorgado la Corte Interamericana como medida de rehabilitación, se puede mencionar que ha ordenado el suministro de agua potable suficiente para el consumo y aseo personal de los miembros de una comunidad indígena, la realización periódica de campañas de vacunación y desparasitación que respeten sus usos y costumbres, la entrega de alimentos de calidad y cantidad suficientes para asegurar una alimentación adecuada, la instalación de letrinas o servicios sanitarios adecuados, la dotación de recursos materiales y humanos para garantizar el acceso a la educación básica para niños y niñas, de acuerdo con sus tradiciones y garantizando la protección de la lengua indígena.¹¹⁹

2.2.4.5. Garantías de no repetición.

Estas medidas son de alcance general, pues tienen un efecto que va más allá del caso concreto, aunque estrictamente se desprenden de éste ya que deben tener un nexo causal. Las garantías de no repetición tienen como principal objetivo prevenir o evitar que los hechos que dieron origen a las violaciones declaradas no vuelvan a suceder. Estas medidas son importantes, sobre todo, cuando en los Estados existen patrones recurrentes de hechos similares y violaciones de derechos humanos. En ese sentido, el Estado debe prevenir la recurrencia de violaciones a los derechos humanos, y por ello, adoptar las medidas legales, administrativas y otras que sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio de los derechos, de conformidad con las obligaciones de respeto y garantía dispuestas en los artículos 1.1 y 2o. de la Convención Americana.¹²⁰

¹¹⁹ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek, vs. Paraguay, Fondo Reparaciones y Costas*, sentencia de 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 214, párr. 301.

¹²⁰ Corte IDH, *Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 27 de abril de 2012, serie C, núm. 241, párr. 92.

Por otra parte, las garantías de no repetición atienden al espíritu establecido en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de reparar las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos.

Existen gran variedad de garantías de no repetición, a continuación se sintetizarán las medidas ordenadas con mayor frecuencia por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

- a) Fortalecer los mecanismos de control de detenciones, respetando las garantías judiciales;
- b) Creación de una garantía constitucional del *habeas corpus* o recurso de amparo;
- c) Construir centros penitenciarios y mejorar las condiciones carcelarias;
- d) Modificar ordenamientos legales internos o reformas constitucionales;
- e) Tipificar delitos como tortura o desaparición forzada, o su adecuarlos a los estándares interamericanos;
- f) Garantizar la inamovilidad de los jueces;
- g) Estandarizar los protocolos, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia para combatir desapariciones, homicidios y distintos tipos de violencia contra las mujeres;
- h) Crear y establecer registros de nacimiento y defunción cercanos al lugar de residencia de ciertas comunidades;
- i) La instrucción de procedimientos eficaces de reclamación de tierras ancestrales o tradicionales;
- j) El desarrollo de un control de convencionalidad por parte de las autoridades jurisdiccionales;
- k) Realizar capacitaciones y programas de formación continua para funcionarios estatales, sobre todo para miembros de cuerpos armados y organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de derechos humanos.

- l) Realizar programas de educación o campañas de concientización y sensibilización dirigidas a la población en general;
- m) La elaboración de políticas públicas.

2.2.4.6. Indemnización compensatoria.

Esta es la medida de reparación que la Corte Interamericana ha ordenado de manera más frecuente en sus jurisprudencias, y se encuentra prevista textualmente en el artículo 63.1 de la Convención Americana. La indemnización comprende los daños materiales como inmateriales.

En relación con los daños materiales, la Corte Interamericana toma en cuenta las consecuencias patrimoniales de las violaciones de derechos humanos que hayan sido declaradas, la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso. Todo esto, normalmente, la Corte ha abordado en dos rubros principales: el daño emergente y el lucro cesante o pérdida de ingresos.

El daño inmaterial comprende los sufrimientos y las aflicciones causadas a las víctimas, el menoscabo de valores muy significativas para ellas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de las víctimas o sus familiares.

Un punto a destacar es que la Corte Interamericana ha precisado que las indemnizaciones tienen un carácter compensatorio y no sancionatorio, es decir, su naturaleza y monto dependen del daño ocasionado, por lo cual "no puede significar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para las víctimas o sus sucesores".¹²¹ Adicionalmente, una o más medidas pueden reparar un daño específico sin que

¹²¹ Corte IDH, *Caso La Cantuta vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 29 de noviembre de 2006, serie C, núm. 162, párr. 202.

estas se consideren una doble reparación,¹²² por ende, la indemnización compensa daños que inclusive han sido reparados ya con otras medidas.

Enseguida se enlistan de forma sucinta los principales criterios desarrollados por la Corte Interamericana para valorar la determinación del monto, pruebas y criterios de compensación:

- a) El Estado infractor debe pagar una justa compensación para reparar las consecuencias del daño o pérdida sufrida por la violación de derechos humanos.
- b) La indemnización busca compensar el daño y estar vinculada a los hechos constitutivos de violación según la sentencia de la Corte;
- c) Para la estimación de la indemnización por daño material se hace una "apreciación prudente de los daños";
- d) El monto de las indemnizaciones depende sustancialmente de las circunstancias particulares de cada caso, así como de los criterios establecidos para valorar los daños y de la prueba requerida.
- e) Para determinar las indemnizaciones por concepto de daño inmaterial se toman en cuenta los principios de equidad.
- f) El monto indemnizatorio dependerá de la gravedad de los hechos; la situación de impunidad, en su caso; la intensidad del sufrimiento causado a las víctimas y/o sus familiares; las alteraciones de condiciones de existencia producidas y que sean imputables al Estado;
- g) La determinación y liquidación de la indemnización por daño material se remite al ámbito interno, si se considera que es lo más adecuado dependiendo de las características del caso;
- h) El monto de las indemnizaciones puede ser acordada por las partes en el caso;

¹²² Corte IDH, Caso González y otros, ("Campo Algodonero") vs. México, Excepción preliminar, Fondo Reparaciones y Costas, op. cit., nota 115, párr. 450.

- i) En caso necesario, la modalidad del pago de la justa indemnización es valorada en el contexto socioeconómico del país respectivo;
- j) Para el cálculo de la indemnización compensatoria se usa el dólar de los Estados Unidos de América como divisa dura.
- k) En relación con el cumplimiento, los montos deben ser pagados dentro de un año generalmente.

Aunado a estos estándares de la Corte Interamericana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, además de aportar avances trascendentes en la materia a través del litigio de casos y de sus propios informes de fondo, ha emitido una serie de lineamientos con la finalidad de guiar políticas integrales de reparaciones de carácter nacional, denominados "Lineamientos para una Política Integral de Reparaciones".¹²³

¹²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*, aprobada el 19 de febrero de 2008, DOC. OEA/Ser/L/V/II.131. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Lineamientos%20principales%20para%20una%20pol%C3%ADtica%20integral%20de%20reparaciones.pdf> [Consultado: 16 de mayo de 2016].

CAPÍTULO 3
LA REPARACIÓN INTEGRAL POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS
HUMANOS EN LA NORMATIVA NACIONAL MEXICANA

3.1. La reparación previo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Anterior a la reforma constitucional en materia de derechos humanos,¹²⁴ en el orden jurídico mexicano no se había desarrollado un criterio de reparación integral acorde con la naturaleza de la responsabilidad del Estado por violaciones a derechos humanos, y los avances en esta materia habían sido escasos y lentos. Sin embargo, la noción de reparación no era del todo ajena al texto constitucional; por consiguiente, se analizarán brevemente esas nociones previas a la reforma que reconoció el derecho a la reparación integral a nivel constitucional.

Antes del año 2000, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existía ninguna referencia a la *reparación del daño*, y esta figura jurídica estaba regulada sólo por la legislación secundaria en materia civil, penal y administrativa.

Así, la primera noción de *reparación del daño* en la Carta Fundamental mexicana aconteció con la reforma constitucional de 21 de septiembre de 2000, cuyo decreto¹²⁵ adicionó un "apartado B" al artículo 20 de la Constitución, en el cual se reconocieron un conjunto de garantías a favor de las víctimas u ofendidos dentro de todo proceso de orden penal; pues en la fracción IV de ese apartado, se reconoció el derecho de las víctimas u ofendidos a que se les repare el daño, en los casos en que sea procedente, de tal forma que se fijó la obligación del Ministerio Público a solicitar dicha reparación, y del juzgador a no absolver al sentenciado de la reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. Asimismo, se delegó a la ley secundaria el

¹²⁴ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

¹²⁵ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de septiembre de 2000.

establecimiento y regulación de los procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño.

Posteriormente, el 14 de junio de 2002 se reformó el artículo 113 constitucional,¹²⁶ para adicionar un segundo párrafo, en el cual se estableció la figura de la *responsabilidad patrimonial del Estado*, conforme a la cual, la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Por lo que, correlativamente, estableció el derecho del particular al pago de una indemnización; y se dejó la regulación de la materia a la ley secundaria.

Más tarde, el 18 de junio de 2008, se reformó nuevamente el artículo 20 constitucional,¹²⁷ en la llamada reforma en materia procesal penal que, entre otras cosas, adicionó un apartado C al artículo 20 constitucional, para contemplar en aquél los derechos de las víctimas u ofendidos dentro del proceso penal, acusatorio y oral; además, incluyó el reconocimiento, en la fracción VII, del derecho de impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño para las víctimas u ofendidos de la comisión de un delito.

La mencionada reforma de 2008, también innovó al artículo 17 constitucional, en cuyo párrafo tercero se estableció la garantía de reparación del daño dentro de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.

Finalmente, el 29 de julio de 2010, se adicionó un párrafo tercero al artículo 17 constitucional,¹²⁸ para introducir el fundamento de las acciones colectivas, y dejó a la legislación secundaria la regulación de los mecanismos de reparación del daño.

¹²⁶ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002

¹²⁷ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

¹²⁸ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010.

Es importante hacer notar que, las nociones de reparación que aparecen en el texto constitucional antes de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, si bien fundamentan o garantizan, de alguna forma, el derecho a la reparación del daño tanto para las víctimas u ofendidos de delito, así como para los accionantes de la responsabilidad patrimonial del Estado, de las acciones colectivas y de los mecanismos alternativos de solución de controversias, también es cierto que aquellas no constituyen un modelo idóneo de reparación, pues sólo contemplan meras indemnizaciones económicas, lo que no es compatible con la naturaleza de la reparación con perspectiva de derechos humanos, en donde existen otras modalidades de reparación que pretenden subsanar los daños ocasionados a las víctimas de forma integral.

3.2. Breve referencia al proceso de reforma constitucional que dio origen a la obligación estatal de reparación por violaciones a los derechos humanos.

En el proceso legislativo relativo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, existió coincidencia en que el objeto de dicha reforma era dotar a la Constitución de los elementos y mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección de los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que en esta materia ha reconocido el Estado mexicano.¹²⁹

Desde el primer proyecto de reforma,¹³⁰ redactado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, de 23 de abril de 2009, se propuso precisar las obligaciones del Estado frente a las violaciones de derechos humanos. Sin embargo, en este dictamen original de reforma, sólo se incluyeron los deberes específicos del Estado de prevenir, investigar y sancionar dichas violaciones.

¹²⁹ cfr. Dictamen de 23 de abril de 2009, aprobado en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, publicado en la Gaceta Parlamentaria de 23 de abril de 2009, p.42.

¹³⁰ *Idem*.

Posteriormente, se añadió la obligación del Estado de reparar las violaciones a los derechos humanos, en el dictamen de 07 de abril de 2010 aprobado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado,¹³¹ y esta adición se conservó durante el resto del proceso de reforma constitucional como se aprecia de los dictámenes subsiguientes.¹³²

Es importante subrayar que en este dictamen, se citó el concepto de reparación construido en el marco de las Naciones Unidas por el ex relator Theo van Boven; en ese sentido, se concibió la reparación integral como una obligación del Estado que implica lograr soluciones de justicia para las víctimas de violaciones a los derechos humanos, eliminar o reparar las consecuencias del perjuicio padecido, evitar que se cometan nuevas violaciones mediante acciones preventivas y disuasivas, la restitución, rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición, y asegurar que las medidas de reparación que se establezcan sean proporcionales a la gravedad de las violaciones y del perjuicio sufrido. Asimismo, el dictamen consideró, como referentes sustantivos para ampliar la protección de los derechos, el texto de Naciones Unidas denominado "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".

No se soslaya que en este Dictamen se delegó a la ley secundaria la regulación de las condiciones, circunstancias y autoridades responsables que deben actuar, por parte del Estado, para reparar las violaciones a derechos humanos, por lo que se

¹³¹ cfr. Dictamen de 7 de abril de 2010, De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, publicado en la *Gaceta del Senado* el 07 de abril de 2010, p. 17.

¹³² cfr. Instituto de la Judicatura Federal, *dossier de la reforma, proceso legislativo*, Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.ijf.gob.mx/cds/Materiales%20Seminario/Bibliograf%C3%ADa%20b%C3%A1sica/Reformas%20constitucionales/Dossier_reforma_dthh.pdf [Consultado: 15 de mayo de 2016].

estimo menester que el Congreso de la Unión expidiera la Ley Reglamentaria del tercer párrafo del artículo primero constitucional.

3.3. Fundamento constitucional del derecho a la reparación.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos apareció finalmente en el escenario jurídico mexicano mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. Esta reforma ha sido considerada por la doctrina especializada como un nuevo paradigma en la materia, pues no sólo amplió el catálogo de derechos humanos, sino que cambió la forma de entender la actuación del Estado, cuyo eje rector será, precisamente, la protección de los derechos de las personas.

La aludida reforma trajo muchos cambios en el texto constitucional, sin embargo, para el objeto del presente estudio, sólo se citarán el primer y tercer párrafo del artículo 1o. constitucional reformado, que establece:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos 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, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De dichos párrafos se obtienen, *prima facie*, dos elementos esenciales para el presente estudio: a) La creación de un catálogo constitucional de derechos humanos, que incluye los reconocidos en la propia Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; y b) El reconocimiento a nivel constitucional de la obligación del Estado mexicano a reparar las violaciones de derechos humanos.

De acuerdo con lo anterior, el derecho a la reparación por violaciones a los derechos humanos se encuentra reconocido en el texto constitucional de forma implícita y de forma expresa. En relación con su reconocimiento implícito, el primer párrafo del artículo 1o. constitucional establece un catálogo de derechos humanos, en los que concurren los derechos de fuente constitucional y los de fuente internacional. En ese tenor, el reconocimiento del derecho a la reparación integral en un tratado internacional del cual el Estado Mexicano sea parte conlleva su reconocimiento implícito o indirecto en el texto constitucional, lo cual no lo priva de rango y supremacía constitucional. En cuanto a su reconocimiento expreso, el tercer párrafo del mismo artículo, reconoce expresamente la obligación del Estado de reparar las violaciones a los derechos humanos.¹³³

Por su parte, García Ramírez¹³⁴ considera que el régimen de reparaciones que figura en el nuevo texto del artículo 1o. de la Constitución, es de gran trascendencia e implica una novedad considerable en la preceptiva constitucional, aunque las reparaciones acogidas por las normas convencionales internacionales sobre derechos humanos y por su interpretación autorizada no eran, en modo alguno, ajenas al sistema jurídico del país, pues México se hallaba obligado a atender esa categoría de reparaciones, en su calidad de Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, y en virtud del amplio reconocimiento que hizo nuestro país, al final de 1998, de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos humanos.

¹³³ Negrete Morayta, Alejandra, *et al.*, *op. cit.*, nota 102, p. 31

¹³⁴ García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, nota 101, p. 168.

En ese contexto, previo a la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, el Estado mexicano ya tenía la obligación de reparar violaciones a los derechos humanos con fundamento en las normas de fuente convencional internacional y en los criterios de organismos internacionales; además, actualmente dicha obligación se desprende directamente del párrafo tercero del artículo 1o. constitucional. Ahora bien, la consecuencia inmediata del reconocimiento de la obligación estatal de reparar violaciones a los derechos humanos es que, como contraparte de dicha obligación, nace el derecho de las víctimas a obtener reparación; de tal forma que, la obligación de reparar del Estado genera, correlativamente, el derecho fundamental de reparación para las víctimas.

3.4. Criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el derecho a la reparación integral.

Es importante analizar la evolución de la jurisprudencia nacional mexicana en relación con la materia objeto de nuestro estudio, para aproximarnos a la concepción y alcance que el máximo tribunal ha realizado en torno a la obligación de reparar por parte del Estado, así como el correlativo derecho sustantivo a la reparación integral y a una justa indemnización para la víctima de violaciones a los derechos humanos.

En México, los precedentes jurisprudenciales sobre reparaciones a violaciones de los derechos humanos han sido escasos, incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha formulado sólo tesis aisladas, pero no ha establecido formalmente jurisprudencia en la materia; de suerte que, en este ámbito, no se ha realizado un desarrollo verdaderamente significativo ni exhaustivo del derecho a la reparación integral, como sí sucede en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

En ese sentido, a continuación se estudiarán dichas tesis aisladas, según se hayan pronunciado antes o después de la reforma constitucional en materia de derechos

humanos de 10 de junio de 2011, que dio paso a la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, para verificar los criterios asumidos en materia de reparaciones por el Máximo Tribunal del país, antes y después del nuevo paradigma constitucional que, entre otros trascendentales cambios, reconoció el derecho fundamental de las víctimas a la reparación por violaciones a los derechos humanos, derivado de la obligación estatal en esa materia.

3.4.1. Criterios jurisprudenciales previos a la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Previo a la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, sólo existía una tesis aislada, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establecía criterio en relación con la obligación del Estado de otorgar reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Esta tesis se deriva del Dictamen de 12 de febrero de 2009¹³⁵ que valoró la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada para investigar violaciones graves de garantías individuales, por parte de las autoridades policiacas que intervinieron en los hechos acaecidos los días 03 y 04 de mayo de 2006 en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México. En este dictamen se expuso que los hechos se suscitaron por un conflicto en el que los particulares rebasaron el derecho de manifestación lícita y pacífica, desatendiendo su deber de obedecer la ley, toda vez que bloquearon una carretera y actuaron de manera violenta, atacando a las autoridades que intervinieron; que, por su parte, las corporaciones policiales participantes de los tres niveles de gobierno, hicieron uso excesivo de la fuerza pública, al detener, amenazar y maltratar física y moralmente a

¹³⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales", Tribunal Pleno, Novena Época, I. XXX, Septiembre de 2009, p. 697. Disponible en: <http://200.38.163.178/sj/sist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=21782&Clase=DetalleTesisEjecutivas&IdTe=163164#> [Consultado: 16 de mayo de 2016].

los manifestantes, de lo cual resultaron muchas personas lesionadas y algunas fallecidas; asimismo, se hizo énfasis en la impunidad del caso, debido a que las autoridades competentes no habían realizado una real y efectiva investigación para identificar y sancionar a los elementos responsables de los abusos. En ese sentido, el dictamen concluyó que, efectivamente, las violaciones de garantías individuales se consideraban graves, porque impactaron y trascendieron a la forma de vida de las comunidades en que ocurrieron, derivado de los resultados provocados por los abusos y excesos policiales. Al respecto, se establecieron diversos criterios sobre el ejercicio de la función de seguridad pública, los límites de la fuerza pública, los principios que rigen la función policiaca, el deber del Estado de investigar efectivamente las violaciones del derecho a la vida y a la integridad personal, entre otros.

Asimismo, el Tribunal Pleno consideró conveniente precisar en el dictamen aprobado que pese a no establecer formas específicas de reparación para las víctimas de tales hechos, no se soslayaba que el Estado mexicano tiene una importante obligación de reparación, cuya observancia es, a su vez, un derecho que asiste a las víctimas, para lo cual se establecieron algunos criterios sobre reparaciones, que se resumen así:

- a) El Derecho Humanitario Internacional suscrito y ratificado por México ha establecido deberes de reparación a cargo del Estado para cuando se han violado los derechos humanos.
- b) Los deberes de reparación a cargo del Estado no se circunscriben a una indemnización, sino que establecen un repertorio más amplio de formas de reparación a favor de las víctimas.
- c) Existe la obligación a cargo del Estado mexicano de hacer justicia y reparar el daño a aquellas personas que hayan sido agraviadas como resultado de la actuación de sus agentes.
- d) El Estado mexicano ha asumido convencionalmente un deber de reparar; lo que dé o haga en reparación, no es una concesión graciosa (*ex gratia*), sino el cumplimiento de su deber y de una obligación humanitaria.

- e) Corresponde al Estado un papel activo en que las violaciones sean reparadas.
- f) En la construcción del contenido de la reparación justa y adecuada para las víctimas deberá atenderse a 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”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005; asimismo, los Lineamientos principales para una política integral de reparaciones, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 19 de febrero de 2008, incluyendo además, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana.

De dichos criterios surgió la tesis aislada P. LXVII/2010, de rubro: "DERECHOS HUMANOS. SU VIOLACIÓN GENERA UN DEBER DE REPARACIÓN ADECUADA A FAVOR DE LA VÍCTIMA O DE SUS FAMILIARES, A CARGO DE LOS PODERES PÚBLICOS",¹³⁶ en la cual el Tribunal Pleno de la Suprema Corte reconoció que las víctimas de violaciones a los derechos humanos tienen derecho a obtener una reparación adecuada y proporcional a la gravedad de las violaciones y del daño sufrido; y que dicha reparación debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición. Además, que la reparación no es una concesión graciosa, sino el cumplimiento de una obligación jurídica del Estado, que deriva tanto del régimen previsto constitucionalmente como de los instrumentos internacionales ratificados por México y de los criterios de organismos internacionales.

Este criterio jurisprudencial es importante, pues constituye la primera concepción de la Suprema Corte en materia de reparaciones por violaciones a los derechos humanos, previo a la reforma de 10 de junio de 2011; para lo cual concibe la

¹³⁶ Tesis P. LXVII/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, t. XXXIII, enero de 2011, p. 28.

reparación como un derecho fundamental de la víctima y como una obligación del Estado, que no debe limitarse a una indemnización, sino que, según el daño sufrido, debe concretarse a través de medidas individuales de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Además, robustece la afirmación planteada en párrafos anteriores, respecto a que, previo a la aludida enmienda constitucional, el Estado mexicano ya estaba obligado a reparar integralmente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos con fundamento en las normas de fuente convencional internacional y en los criterios de organismos internacionales.

3.4.2. Criterios jurisprudenciales posteriores a la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Con la reforma de 10 junio de 2011, se estableció a nivel constitucional la obligación del Estado de reparar violaciones a los derechos humanos; en ese sentido, la referida enmienda sentó las bases para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación comenzara a construir, vía criterios jurisprudenciales, el contenido y alcance del derecho a la reparación por violaciones a los derechos humanos.

El primer esfuerzo, con ese fin, se materializó con el amparo directo en revisión 1068/2011, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte el 19 de octubre de 2011. El asunto, según se advierte de la ejecutoria,¹²⁷ deriva de un juicio ordinario mercantil en el que la parte quejosa, en su calidad de pasajero de un vuelo comercial, demandó a la aerolínea por el pago de daños y perjuicios así como una indemnización por daño moral, derivados del accidente tipo “despiste de avión” ocurrido durante el aterrizaje, lo cual causó daños físicos al pasajero y su posterior incapacidad total para trabajar. Después de que el asunto se ventiló en primera y segunda instancia, el quejoso logró, mediante una sentencia concesoria de amparo

¹²⁷ *cf.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolución del amparo directo en revisión 1068/2011, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, aprobado por la Primera Sala, 19 de octubre de 2011. Disponible en: www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/.../11010680_010.doc [Consultado: 16 de mayo de 2016].

directo, que se tuviera por acreditada la acción de responsabilidad civil objetiva y se condenara a la demandada al pago de la indemnización, en términos del artículo 62 de la Ley de Aviación Civil. Sin embargo, el pasajero, inconforme, promovió otro juicio de amparo para reclamar la inconstitucionalidad de dicho precepto legal, por fijar una cantidad máxima para el monto de las indemnizaciones por siniestros aéreos; al respecto, argumentó que la limitación de la responsabilidad civil carece de un fin legítimo, ya que existen otros medios que permiten individualizar la indemnización. El nuevo amparo le fue negado al quejoso, por lo que éste promovió recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya Primera Sala lo declaró fundado determinando la inconstitucionalidad del artículo 62 de la Ley de Aviación Civil, pues vulnera los derechos fundamentales previstos en los artículos 1o. y 4o. constitucionales; por consiguiente concedió el amparo al quejoso para que no se le aplique el límite de responsabilidad previsto en dicho precepto.¹³⁸

En esta ejecutoria, la Primera Sala comenzó a trazar el contenido conceptual y alcance del derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización, bajo los siguientes criterios:

- a) De la Convención Americana sobre Derechos Humanos se deriva el derecho a una *"justa indemnización"* ante la violación de los derechos humanos.
- b) Una *"justa indemnización"* o *"indemnización integral"* implica volver las cosas al estado en que se encontraban, y de no ser esto posible, establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados.
- c) La reparación debe, en la medida de lo posible, 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.

¹³⁸ Véase: Tesis 1a. I/2011 (19a.), *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Cóloma Época*, libro III, t. 3, Diciembre de 2011, p. 2319, de rubro: "LÍMITE DE RESPONSABILIDAD EN CASO DE ACCIDENTES AÉREOS QUE CAUSEN DAÑOS A PASAJEROS. EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL VIOLA LOS DERECHOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 1o. Y 4o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

- d) Las reparaciones consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas.
- e) El daño causado es el que determina la indemnización; la reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y del daño sufrido.
- f) Para determinar los alcances del derecho a obtener reparaciones debe atenderse a los Lineamientos principales para una política integral de reparaciones, adoptado por la Comisión Interamericana, así como los Principios y directrices básicos de Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a obtener reparaciones.
- g) Corresponde al Estado tomar las medidas necesarias para asegurarse que cualquier violación a los derechos fundamentales de los gobernados, ocasionada por particulares, sea reparada por el causante del daño.
- h) Una indemnización no es justa cuando se limita con topes, cuando en lugar de ser el juez quien la cuantifique con base en criterios de razonabilidad, es el legislador quien fija montos indemnizatorios, al margen del caso y su realidad.
- i) Sólo el juez, que conoce las particularidades del caso, puede cuantificar la indemnización con justicia y equidad.
- j) Para ser justas y no excesivas, las indemnizaciones deben buscar la reparación integral del daño y determinarse en forma individualizada.
- k) La individualización de las indemnizaciones debe atender a las particularidades del caso, incluyendo, la naturaleza y extensión de los daños, la posibilidad de rehabilitación, los gastos médicos, el grado de incapacidad, el grado de responsabilidad de las partes y su situación económica.

Con base en estos criterios relativos al derecho a la reparación integral se derivaron las siguientes tesis aisladas de la Primera Sala:

Tesis aislada 1a. CXCIV/2012 (10a.) de rubro: DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y

ALCANCE,¹³⁹ en la cual se sintetizaron los criterios formulados en la ejecutoria antes mencionada, y precisó que el derecho a una reparación integral es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse a favor de los gobernados, y no debe restringirse en forma innecesaria. Por último, destacó que debe ser el daño causado el que determine la indemnización y no los agentes que lo hayan causado, por lo cual resulta inválida la fijación de un tope máximo que realice el legislador respecto de un determinado daño.

Tesis 1a. CXCIV/2012 (10a.) de rubro: REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011,¹⁴⁰ en el cual se estableció que la referida enmienda constitucional tuvo por objeto incorporar a la Ley Fundamental del país los derechos humanos previstos en los Tratados Internacionales, a fin de que trasciendan y se garantice su aplicación eficaz y directa en todo el ordenamiento jurídico, por lo que a la entrada en vigor de dicha reforma, el derecho a una reparación integral o justa indemnización, previsto en el artículo 63 de la Convención Americana, puede considerarse incorporado al ordenamiento jurídico mexicano.

Tesis aislada 1a. CXCVI/2012 (10a.) de rubro: REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU DETERMINACIÓN JUDICIAL EN CASO DE VULNERACIÓN AL DERECHO A LA SALUD,¹⁴¹ en el cual se estableció que una persona afectada en su salud a raíz de un accidente tiene derecho a una indemnización que la compense del daño sufrido, y para que ésta sea justa, su determinación depende del daño ocasionado. Asimismo, precisó que limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias

¹³⁹ Tesis 1a. CXCVI/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, t. 1, septiembre de 2012, p. 502.

¹⁴⁰ Tesis 1a. CXCIV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, t. 1, septiembre de 2012, p. 522.

¹⁴¹ Tesis 1a. CXCVI/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, t. 1, septiembre de 2012, p. 522.

concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada. Finalmente, enfatizó que la indemnización justa no está encaminada a restaurar el equilibrio patrimonial perdido, pues la reparación se refiere a los bienes de la personalidad, esto es, persigue una reparación integral, suficiente y justa, para que el afectado pueda atender todas sus necesidades, permitiéndole llevar una vida digna.

Con los mencionados criterios, la Primera Sala de la Suprema Corte esbozó una primera conceptualización del derecho a una reparación integral, o bien, "justa indemnización" como se denomina en la Convención Americana; asimismo, señaló que a la entrada en vigor de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, tal derecho, reconocido en el artículo 63.1 de dicho tratado internacional, puede considerarse incorporado al ordenamiento jurídico mexicano. De tal suerte que el derecho a la reparación viene a formar parte del catálogo de derechos humanos reconocido en el primer párrafo del artículo 1o. constitucional, que se compone de los derivados de normas de fuente nacional y de fuente internacional.

Más tarde, la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió el amparo directo 8/2012 el 04 de julio de 2012, en cuya ejecutoria¹⁴² se añadió un pronunciamiento que aportó algunos elementos para la construcción de una doctrina jurisprudencial del derecho a una reparación integral, a pesar de que el tema central del caso no se refería a ese derecho, sino a un conflicto entre el derecho de libertad de expresión y el derecho al honor. De esta sentencia se derivó la tesis aislada 1a. CLXXIV/2012 (10a.),¹⁴³ en la cual se estableció que el artículo 20 de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, prevé una medida restitutoria, consistente en hacer cesar la violación por el uso indebido de la imagen de una persona, así como una medida indemnizatoria que, con un término impreciso, llama "reparación de los daños". En ese sentido, se

¹⁴² cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolución del amparo directo 8/2012, ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, aprobado por la Primera Sala, el 04 de julio de 2012. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Libertad%20de%20Expresin/AD_8_2012_PS.pdf [Consultado: 17 de mayo de 2018].

¹⁴³ Tesis 1a. CLXXIV/2012 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XI, t. 1, Agosto de 2012, p. 488.

definió que el referido precepto legal determina las medidas de reparación que el juez puede decretar en cada caso, lo que implica que sean dictadas en una sentencia y no como una medida cautelar. Asimismo, en la tesis citada se añadió que en materia de reparaciones por violaciones a derechos humanos pueden identificarse distintas medidas (de restitución, satisfacción, rehabilitación, indemnización, y no repetición) que, conjuntamente, comprenden el derecho a una reparación integral.

En este criterio, la Suprema Corte hizo referencia a las modalidades de reparación desplegadas, respectivamente, en el ámbito Universal e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos; sin embargo, no se desarrolló el contenido de cada una de dichas medidas ni sobre su aplicabilidad y operatividad como figuras jurídicas internas.

Posteriormente, la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió el amparo directo en revisión 2131/2013 el 22 de noviembre de 2013,¹⁴⁴ en el que la parte quejosa cuestionó la inconstitucionalidad de los artículos 117 y 138 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por vía de excepción, pues reclamó que la sentencia de amparo directo emitida por el Tribunal Colegiado realizó una interpretación incorrecta de los preceptos que se tildaron inconstitucionales, ya que no determinó que éstos restringen el derecho de los particulares a exigir y obtener una "justa indemnización" por responsabilidad patrimonial del Estado, al no fijar las bases, límites y procedimientos para ejercer ese derecho de indemnización previsto en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional.

En el caso concreto no se concedió el amparo a la parte quejosa, sin embargo, es importante indicar que la Primera Sala realizó ciertos análisis para dilucidar las cuestiones constitucionales planteadas, entre ellos, la caracterización de la "justa indemnización como parte del derecho humano a una reparación integral"; dentro de

¹⁴⁴ *cf.*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolución del amparo directo en revisión 2131/2013, ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, aprobado por la Primera Sala, el 22 de noviembre de 2013. Disponible en: www2.scjn.gob.mx/juridica/ingroses/carrados/Publico/13021310_010-1779.doc [Consultado: 16 de mayo de 2016].

este estudio, se efectuó una interpretación sistemática del segundo párrafo del artículo 113 constitucional, que reconoce el derecho de los particulares a obtener una indemnización cuando se cause un daño en su patrimonio con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado; con el artículo 1o. constitucional reformado el 10 de junio de 2011, que introdujo el concepto de "reparaciones" en los casos en que se violen derechos humanos. De ahí resultaron los siguientes criterios:

- a) No toda actividad administrativa irregular del Estado implica necesariamente una violación a los derechos humanos.
- b) Quienes prueben haber sido dañados en su patrimonio con motivo de una actividad administrativa irregular del Estado, deberán acreditar que ésta constituyó una violación a los derechos humanos, cuya transgresión podría ser reparada integralmente.
- c) El estándar de reparación integral podrá alcanzarse mediante una indemnización, como lo prevé el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, siempre y cuando no pueda restablecerse a la persona afectada a la situación previa a la violación y la medida compensatoria sea suficiente para considerarla justa.
- d) Si la indemnización resultara insuficiente, se deben garantizar medidas adicionales (restitución, satisfacción, rehabilitación, compensación y garantías de no repetición) que sean necesarias para reparar integralmente a las personas por los daños derivados de la actividad administrativa irregular del Estado que impliquen violaciones a los derechos humanos.
- e) En la legislación se deben prever los mecanismos idóneos y efectivos a efecto de que las personas puedan acceder a otras medidas de reparación integral.

De dicha ejecutoria se desprendió la tesis aislada 1a.C LXII/2014 (10a.) de rubro "DERECHOS A UNA REPARACIÓN INTEGRAL Y A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. SU RELACIÓN Y ALCANCE",¹⁴³ en la cual se

¹⁴³ Tesis 1a. CLXII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 5, t. 1, abril de 2014, p. 802.

condensaron los criterios antes referidos, que a su vez tuvieron apoyo en la jurisprudencia vinculante de la Corte Interamericana.

Con esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio un paso más en la construcción del contenido conceptual del derecho a la reparación integral, pero ahora vinculándola con el derecho a la justa indemnización previsto en el segundo párrafo del artículo 113 constitucional, que establece el esquema de responsabilidad patrimonial del Estado. No obstante, continuó sin desarrollar el contenido de cada una de las medidas de reparación integral mencionadas.

El 22 de abril de 2015, la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió el amparo en revisión 476/2014,¹⁴⁶ en el cual se determinó que el Juez de Distrito que dictó el fallo reclamado no se limitó a fijar la *litis* propuesta en el amparo por parte de los médicos quejosos, quienes consideraban que, procesalmente, había prescrito la acción penal respecto del delito por el cual eran investigados y que, en cuanto al fondo, no existía conducta típica en su caso, pues no se comprobó que hubieran negado la atención médica a un niño; de tal forma que el juez se excedió en sus facultades legales al realizar consideraciones en relación con el derecho a la salud de una persona que no acudió al amparo, sin tomar en cuenta que el proceso penal de origen aún estaba abierto, por lo que no se había determinado si, en efecto, se le había vulnerado dicho derecho, ni que existieran probables responsables. Asimismo, en la ejecutoria en comento se concluyó que el Juez de Distrito, bajo una incorrecta apreciación de lo que implica el control de convencionalidad y el principio *pro persona*, se extralimitó en la sentencia recurrida al otorgar reparaciones en materia de salud a autoridades no vinculadas en el juicio, pues ordenó al Pleno del Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura del Estado de Veracruz el cumplimiento de garantías de no repetición para evitar una futura transgresión al derecho a la salud de las víctimas directa e indirectas, quienes no formaron parte del juicio de amparo; asimismo,

¹⁴⁶ *cf.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolución del amparo en revisión 476/2014, ministro ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, aprobado por la Primera Sala, 22 de abril de 2015. Disponible en:

<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPubl/DetallePub.aspx?AsuntoID=167777&SinBotonRegresar=1> [Consultado: 16 de mayo de 2016].

ordenó a la Secretaría de Salud del Estado de Veracruz el cumplimiento de medidas de rehabilitación de carácter psicológico para las víctimas, así como garantías de no repetición consistente en la capacitación continua del personal médico y de enfermería; además, ordenó informar la sentencia a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz para que, en el ámbito de sus funciones, vigilara el cumplimiento de las medidas adoptadas. De acuerdo con lo anterior, la Primera Sala concedió el amparo y, en la materia de la revisión, se modificó la sentencia recurrida, pues se acreditó que, efectivamente, el Juez de Distrito no estaba facultado para pronunciarse sobre el derecho a la salud, ni para ordenar reparaciones a autoridades no vinculadas en el juicio. Asimismo, se aclaró que si bien no se compartía la decisión del Juez de Distrito, no significaba que la Primera Sala no considerara que una violación a un derecho humano, como es la salud, no deba repararse; pues lejos de eso, dicha reparación debe darse, en caso de que se llegue a esta determinación, en el momento procesal oportuno, que en ese caso se daría luego de que causara ejecutoria lo resuelto en la causa penal.

Ahora, en la construcción de dicho argumento, la Primera Sala esbozó diversos criterios en materia de reparaciones, que son los siguientes:

- a) Todas las autoridades del Estado tienen que garantizar los derechos humanos, y de esta obligación genérica surge el deber de reparar.
- b) La obligación de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia.
- c) El sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño realizado por las autoridades, cuando estas incurran en violaciones a los derechos humanos.
- d) La reparación ideal es la entera restitución a la víctima (*restitutio in integrum*).
- e) Ante la limitada posibilidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones, pecuniarias y no pecuniarias, para compensar a la víctima.
- f) Las medidas no pecuniarias o reparaciones morales son la restitución y rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

- g) La restitución busca restablecer la situación que existía antes de la violación.
- h) La rehabilitación propone garantizar la salud a la víctima.
- i) La satisfacción tiene por objeto reparar a la víctima con medidas tendientes a la memoria, verdad y justicia.
- j) Las garantías de no repetición buscan asegurar la no repetición de una práctica violatoria, incluyendo ordenar acciones que afecten las instituciones sociales, legales y políticas, así como las políticas públicas.
- k) Tal como lo marca el parámetro de regularidad constitucional, toda violación de derechos humanos debe ser reparada, en el marco del debido proceso y en el marco de las atribuciones de cada autoridad.

De los criterios específicos antes anotados surgió la tesis aislada 1a. CCCXLI/2015 (10 a.), de rubro "ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO",¹⁴⁷ en la cual se concretaron dichos razonamientos, que van construyendo, de a poco, la conceptualización del derecho a la reparación integral en la jurisprudencia nacional. Cabe indicar que estos criterios reafirman que el deber del Estado de reparar violaciones a los derechos humanos, deviene del mandato constitucional y convencional de garantía de esos derechos. Además, la Primera Sala delimitó por primera vez, aunque de forma sucinta, la finalidad de las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, que son necesarias para compensar a la víctima en caso de que no se logre la *restitutio in integrum*. En definitiva, la ejecutoria respectiva, de la cual se derivaron otras tesis aisladas igualmente significativas,¹⁴⁸ resulta ilustrativa pues

¹⁴⁷ Tesis 1a. CCCXLI/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época*, libro 24, t. I, noviembre de 2015, p. 949.

¹⁴⁸ cfr. Tesis 1a. CCCXLI/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época*, libro 24, t. I, noviembre de 2015, p. 962, de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. SU APLICACIÓN NO IMPLICA QUE EL JUZGADOR PUEDA OBLIVAR LAS REGLAS PROCESALES. Asimismo, Tesis 1a. CCCXLI/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época*, libro 24, t. I, noviembre de 2015, p. 969, de rubro: "DERECHO A LA SALUD. ALGUNAS FORMAS EN QUE LAS AUTORIDADES DEBEN REPARAR SU VIOLACIÓN". También, Tesis 1a. CCCXLI/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época*, libro 24, t. I, noviembre de 2015, p. 971, de rubro: "DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETO Y GARANTÍA".

puntualiza algunos límites y alcances del derecho a la reparación integral en los asuntos de carácter jurisdiccional, que ayudará a los jueces a definir en casos procede o no otorgar reparaciones por violaciones a derechos humanos, en las sentencias que emitan.

Finalmente, el 11 de mayo de 2015, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó resolución dentro del expediente Varios 1396/2011,¹⁴⁹ en la que se determinaron las medidas a seguir por el Poder Judicial de la Federación, como parte del Estado mexicano, para dar cumplimiento a las sentencias y medidas de reparación ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los Casos "Valentina Rosendo Cantú y otra contra los Estados Unidos Mexicanos",¹⁵⁰ e "Inés Fernández Ortega y otros contra los Estados Unidos Mexicanos".¹⁵¹ Cabe precisar que en estos casos, la Corte Interamericana determinó en las respectivas sentencias condenatorias que las indígenas mexicanas sufrieron violaciones a sus derechos humanos, al haber sido víctimas de violación sexual y tortura por elementos del Ejército Mexicano, entre los años 2002 y 2003 respectivamente, sin que se les hayan garantizado sus derechos a la integridad personal, garantías judiciales, protección judicial, de la honra y la dignidad. De esta ejecutoria, surgió la tesis aislada P. XIX/2015 (10a.9), de rubro: "VIOLACIONES A DERECHOS DE LA MUJER. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN COLMAR LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN DEL DAÑO CUANDO AQUELLAS SE ACTUALICEN",¹⁵² en el cual se estableció que una parte fundamental para juzgar con perspectiva de género la constituye la determinación de las reparaciones; en ese sentido se precisaron los siguientes criterios generales, relativos a la reparación:

¹⁴⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404091&fecha=14/08/2015 [Consultado: 23 de mayo de 2016].

¹⁵⁰ Cfr. Corte IDH, *Rosendo Cantú y otros vs. México*, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010, serie C, No. 216.

¹⁵¹ Cfr. Corte IDH, *Case Fernández Ortega y otros vs. México*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de agosto de 2010, serie C, No. 215.

¹⁵² Tesis P. XIX/2015 (10a.9), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época*, libro 22, t. I, septiembre de 2015, p. 240.

- a) La reparación integral del daño implica el restablecimiento a la situación anterior y la eliminación de los efectos que produjo la violación, así como una indemnización como compensación por los daños.
- b) Las medidas de reparación deben reparar integralmente y además tener una vocación transformadora.
- c) Las medidas de reparación deben tener un efecto no sólo restitutivo, sino también correctivo.
- d) Es inadmisibles una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación.
- e) La naturaleza y monto de la reparación dependen del daño ocasionado en los planos material e inmaterial.

En la tesis aislada en comento, se reconoció que las medidas de reparación en casos de violaciones a derechos de la mujer deben:

- a) Referirse directamente a las violaciones declaradas judicialmente.
- b) Reparar en proporción a los daños materiales e inmateriales.
- c) No significar enriquecimiento ni empobrecimiento.
- d) Restablecer en la medida de lo posible a las víctimas en la situación anterior a la violación siempre que esto no constituya una discriminación.
- e) Identificar y eliminar los factores causales de la discriminación.
- f) Adoptarse desde una perspectiva de género.
- g) Considerar los actos jurídicos y acciones alegadas por el Estado en el expediente, tendientes a reparar el daño ocasionado.

Esta tesis aislada, que se desprenden de una ejecutoria tan trascendente, evolucionó un poco más el contenido conceptual del derecho a la reparación integral, así como los alcances de las modalidades de reparación; pero sobre todo, proporcionó parámetros para reparar a las víctimas de violaciones de derechos de la mujer.¹⁰³

¹⁰³ Sobre el mismo tema también véase: Tesis 1a. CLXV (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 18, t. I, mayo de 2015, p. 458, de rubro "VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. DEBER DE REPARAR"*.

3.5. Ley General de Víctimas.

Desde luego que es importante analizar la Ley General de Víctimas en vigor en México, pues fue creada precisamente para desarrollar legalmente el concepto constitucional de *reparación*, y para garantizar sus derechos a las víctimas; sin embargo, para el objeto de estudio de la presente investigación, se abordará el proceso de creación y reforma de dicho ordenamiento, se destacarán algunas de sus peculiaridades y su faceta multi-reglamentaria; se describirán la naturaleza, objeto y principios de esta ley, así como los derechos reconocidos a las víctimas, especialmente los derechos de ayuda, asistencia y atención; así como los derechos a la verdad, acceso a la justicia y *reparación integral*; además, se analizará la construcción legal del derecho a la *reparación integral*, lo cual incluye las medidas individuales de *reparación*; para finalmente ver la estructura operativa diseñada por la Ley General de Víctimas.

3.5.1. Proyecto, promulgación y reforma de la Ley General de Víctimas.

En sesión ordinaria del Senado de la República celebrada el 17 de abril de 2012, diversos senadores presentaron ante la H. Cámara de Senadores, iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley General de Víctimas; en cuya exposición de motivos se hizo referencia, primeramente, al contexto nacional de inseguridad pública y expansión del crimen organizado, lo que ha incrementado la impunidad y ha propiciado expresiones sociales de hartazgo, inconformidad, dolor, miedo e indignación contra la forma en que las autoridades actúan ante los reclamos de la sociedad, particularmente de aquellas personas que han sido victimizadas por delitos o violaciones de sus derechos humanos. Ante tal situación, se enfatizó la gran exigencia de la sociedad mexicana para que el Estado garantice de manera integral la asistencia y protección de las víctimas, por lo que se propuso, como primer paso, la creación de ese cuerpo normativo que además de recoger y desarrollar los derechos de las víctimas, también establece un conjunto de mecanismos y medidas

judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas, que posibiliten el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral; y que aseguren el acceso a la ayuda, atención y asistencia; para ello se vincula a todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias para que cumplan con sus obligaciones en la materia. Además, se precisó que en la configuración de dicho proyecto de ley participaron activamente, con sus propuestas, las instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil especializadas en litigio estratégico, expertas y expertos en el tema de víctimas, así como especialistas y activistas en derechos humanos, incluido el Movimiento por la Paz y Dignidad.¹⁵⁴

Seguidamente, el Senado de la República sometió a discusión el mencionado proyecto de decreto, en sesión ordinaria de 25 de abril de 2012. El respectivo dictamen fue presentado por el Senador Jesús Murillo Karam, Presidente de la Comisión de Gobernación, quien al hacer uso de la tribuna manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

"Yo creo que la ley que hoy vamos a aprobar es una ley que genera precedentes, es una ley que ejemplifica en el mundo la responsabilidad del Estado frente a las víctimas y la forma de enfrentar el daño causado cuando por ineficacia del Estado, por violación de derechos humanos o por comisión de delitos, no ha sido posible darle a un ser humano la justicia que le compete".¹⁵⁵

En dicha sesión, Senadores de diversas fracciones parlamentarias subieron a tribuna para pronunciarse en pro del dictamen, y coincidieron en que la ley propuesta es de

¹⁵⁴ Senado de la República, "Iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley General de Víctimas", México, *Gaceta del Senado*, Gaceta LXI/3SPO-378/34815, segundo periodo ordinario, LXI Legislatura, 17 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=34815> [Consultado: 16 de mayo de 2016].

¹⁵⁵ Senado de la República, "De las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto que expide la Ley General de Víctimas", México, *Diario de los debates*, Diario 26, segundo periodo ordinario, LXI Legislatura, 25 abril de 2012. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=62&ano=1&id=31864> [Consultado: 17 de mayo de 2016].

nueva generación, de tendencia garantista, pues representa un esfuerzo no sólo por reconocer los derechos de las víctimas, sino también para otorgar las plenas garantías para su ejercicio, de acuerdo con la Constitución mexicana y los estándares internacionales. Asimismo, los legisladores hicieron hincapié en la grave situación de violencia e inseguridad pública que atravesaba el país, y la urgente necesidad de una ley que protegiera a las víctimas de delito y de violaciones a derechos humanos. En ese sentido, en dicha sesión se aprobó por unanimidad el proyecto de decreto para expedir la Ley General de Víctimas, y se ordenó su remisión a la Cámara de Diputados para su análisis y discusión. Cabe precisar que, durante la sesión y al finalizar la misma, los senadores así como el Presidente del Senado agradecieron la presencia de representantes del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, encabezado por Javier Sicilia, y reconocieron su acompañamiento durante todo el proceso para hacer realidad la ley aprobada, con lo cual se consideró cumplido el compromiso que la Cámara de Senadores asumió previamente en los Diálogos del Castillo de Chapultepec, desarrollados el 28 de julio de 2011, en donde los legisladores se comprometieron a impulsar conjuntamente con aquella organización de la sociedad civil, una ley que tuviese como objetivo principal atender a las víctimas que hayan sufrido daños y menoscabo en el ejercicio de sus derechos debido a la violencia asociada a la lucha en contra del crimen organizado.¹⁵⁸

De esta forma, la ley se concibió y se configuró como una respuesta concreta a la demanda de visibilidad, dignificación y reconocimiento de los derechos tanto de las víctimas de delito como de las víctimas de violaciones a derechos humanos, derivado de la obligación del Estado en la materia.

Así, el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad, sin realizar ninguna observación a la minuta del Senado, el proyecto de decreto para expedir la Ley General de Víctimas el 30 de abril de 2012, y la remitió al Ejecutivo Federal, el 10 de mayo del mismo año, para que cumpliera con su facultad dentro del proceso

¹⁵⁸ *Idem.*

legislativo; sin embargo, vencido el término constitucional previsto en el artículo 72-B de la Constitución Federal, el Ejecutivo no remitió sus observaciones respecto del proyecto de decreto, ni procedió a su promulgación y publicación como lo establece dicho precepto constitucional; ante tal omisión, el Presidente del Congreso de la Unión giró oficio al Secretario de Gobernación, solicitándole la publicación en el Diario Oficial de la Federación del respectivo decreto. Sin embargo, el 4 de julio de 2012, Ejecutivo Federal intentó vetar el proyecto legislativo, devolviéndolo con observaciones, pues se adujeron inconsistencias constitucionales y errores que harían inoperante la ley. Sin embargo, el Congreso de la Unión devolvió las observaciones al Ejecutivo Federal, por considerar que estas se hicieron de forma extemporánea, es decir, que no se hizo valer en tiempo el derecho de veto.¹⁵⁷

Al respecto, el 19 de julio de 2012, el Presidente de la República Felipe Calderón promovió una controversia constitucional, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de la orden emanada del Congreso de la Unión para que el Secretario de Gobernación publicara oficialmente, conforme el artículo 72-B constitucional, el decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas; en suma, el Ejecutivo Federal alegó que una vez que le fue enviado el proyecto, la Cámara de Diputados solicitó la devolución del documento original para realizar una revisión del expediente, con lo cual el término constitucional para que el Ejecutivo realizara observaciones fue interrumpido, y que dicho plazo comenzó a correr partir de que el proyecto fue devuelto a la Secretaría de Gobernación;¹⁵⁸ que por tanto, las observaciones relativas al proyecto de decreto se presentaron en tiempo y forma ante el Congreso de la Unión.

¹⁵⁷ Senado de la República, "Proposición con punto de acuerdo por el que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión condena el desacato del Secretario de Gobernación por negarse a publicar en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas", México, Gaceta del Senado, Gaceta LXI/35PR-19/36230, segundo periodo ordinario, LXI Legislatura, 25 abril de 2012. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?var=sp&mn=2&sm=2&id=36230> [Consultado: 17 de mayo de 2016].

¹⁵⁸ Sánchez de Tagle, Gonzalo, "Caso Ley general de víctimas: el veto presidencial a examen", Nexos, El juego de la Corte, México, 29 de agosto de 2012, disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=2072> [Consultado: 27 de mayo de 2016].

Así, es importante aclarar que, por un lado, la controversia constitucional promovida por el Ejecutivo Federal no versaba sobre una cuestión material relativa al contenido sustancial del proyecto de decreto que expide la Ley General de Víctimas, sino sobre una cuestión formal relativa a la orden de publicarlo en el Diario Oficial de la Federación. Por otro lado, las observaciones que el Presidente de la República realizó previamente al proyecto de decreto, en ejercicio de su facultad constitucional de veto, sí señalaba inconsistencias sustanciales del proyecto; al respecto se adujeron las siguientes *inconsistencias constitucionales*: a) el Congreso de la Unión no cuenta con facultades para expedir la Ley General de Víctimas, además, dicha materia no es de competencia concurrente; b) la ley no tomó en consideración la distribución de competencias de otras leyes generales, y c) el Sistema Nacional de Víctimas es discordante con el marco constitucional, al tener facultades sobre órganos de diversos niveles de gobierno e incluso órganos autónomos. Asimismo, se adujeron *inconsistencias sobre protección y reparación*: a) no se valoró el impacto presupuestario del fondo de ayuda y reparación, pues cualquier víctima podría acceder a éste sin importar de qué delito se trate; b) La ley no hace mención al tratamiento que deberían recibir las víctimas que hayan asumido esa calidad con anterioridad a su entrada en vigor, entre otras.¹⁵⁹

Después, el 01 de diciembre de 2012, el Presidente de México Enrique Peña Nieto dio su primer mensaje a la Nación, e informó las primeras decisiones presidenciales al inicio del nuevo gobierno; así, en la segunda decisión manifestó: "El Estado debe estar al lado de las víctimas y sus familiares", y enseguida instruyó a la Consejería Jurídica para que se desistiera de la controversia constitucional sobre la Ley General de Víctimas, con el fin de que se publicara tal como fue aprobada por el Congreso. Asimismo, reconoció que esa ley era perfectible, por lo que se comprometió a que su gobierno participaría de manera inmediata en el diálogo social y político que

¹⁵⁹ Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, "Devolución del veto a la Ley General de Víctimas", México, Comunicado, disponible en: http://www.cjef.gob.mx/Documentos/Comunicado_1530Devolucion%20C3%83n%29de%20Veto%20a%20la%20Ley%20General%20de%20V%C3%A9ctimas.pdf [Consultado: 27 de mayo de 2018].

permitiera mejorarla, pero que mientras tanto se debía partir de una base, y contar con una ley vigente que protegiera, cuanto antes, a las víctimas en el país.¹⁶⁰

Así, surgió a la vida jurídica la nueva *Ley General de Víctimas* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09 de enero de 2013, y que entró en vigor el 08 de febrero del mismo año. No obstante, esta ley fue recibida con una serie de críticas por parte ciertos sectores que señalaban, con razón suficiente, que esta normatividad presentaba incorrecciones técnicas y deficiencias operativas. Al respecto, legisladores de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión presentaron el 19 de febrero de 2013, una iniciativa con proyecto de decreto para reformar, derogar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas,¹⁶¹ en cuya exposición de motivos se aclaró que la ley a reformar responde a un enfoque integral de justicia restaurativa para que las víctimas de violaciones a los derechos humanos o víctimas de delito puedan ejercer sus derechos, pero que, sin embargo, para su mejor aplicación y viabilidad operativa se presentaba la iniciativa que simplifica y concretiza con precisiones surgidas de diversos actores las obligaciones y tareas del Estado mexicano para reparar a dichas víctimas. Así, a escasos meses de haber entrado en vigor la nueva Ley General de Víctimas, fueron reformadas, derogadas u adicionadas diversas de sus disposiciones, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 2013, y que entró en vigor al día siguiente.¹⁶²

¹⁶⁰ Véase: El Universal, "Peña Presidente las 13 primeras acciones del Gobierno", Redacción, 01 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/887141.html> [Consultado: 27 de mayo de 2016]. Asimismo, Excelsior, "Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación", Redacción, 01 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692> [Consultado: 27 de mayo de 2016].

¹⁶¹ Senado de la República, "Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas y reforma el artículo 182 R del Código Federal de Procedimientos Penales", México, Gaceta del Senado, Gaceta LXIV/SPO-89/39396, 19 de febrero de 2013. Disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgs/gaceta/62/1/2013-02-19-1/assets/documentos/Ley_Graf_Victimas.pdf [Consultado: 27 de mayo de 2016].

¹⁶² Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, y se reforma el primer párrafo del artículo 182-R del Código Federal de Procedimientos Penales", 03 de mayo de 2013. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297901&fecha=03/05/2013 [Consultado: 27 de mayo de 2016].

3.5.2. Tridimensionalidad de la Ley General de Víctimas.

En México, existen leyes emitidas por el Congreso de la Unión que tienen distinta jerarquía normativa; pues, por un lado, las leyes federales tienen igualdad jerárquica con las leyes locales, de acuerdo con el principio constitucional que reconoce la existencia de una distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas; y, por otro lado, algunas leyes de dicho órgano legislativo forman parte de la Ley Suprema de la Unión, de conformidad con el artículo 133 constitucional. Por tanto, estas últimas leyes se encuentran por encima de la distribución competencial, con mayor jerarquía que las leyes locales y federales. De modo que dichas leyes, se les denomina "orgánicas" "reglamentarias" o "generales", dependiendo si desarrollan el contenido de la Constitución respecto de un órgano constitucional (orgánicas) o sobre una disposición en específico (reglamentarias), o si regulan el marco general conforme al cual se distribuirán competencias entre distintos órganos y niveles de gobierno (generales). Dicha explicación es sustancial, pues al encuadrar a la Ley General de Víctimas resulta que presenta una tridimensionalidad, en cuanto contiene todos esos aspectos o facetas; es decir, presenta elementos de una "ley orgánica", pues instituye y regula el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, así como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, aunque dichos órganos no están reconocidos a nivel constitucional; tiene aspectos de una "ley reglamentaria", al desarrollar el contenido de los artículos 1o. tercer párrafo, 17 y 20 apartado C) Constitucionales; además, como su nombre lo indica, tiene atributos de una "ley general", al determinar la distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en relación con la atención a las víctimas.

Al respecto, especialistas en la materia señalan que esta triple naturaleza de la Ley General de Víctimas presenta un inconveniente, en cuanto a su concepción como "ley general", pues la Constitución suele mencionar expresamente los supuestos en los cuales un ordenamiento jurídico específico determinará esta distribución de

competencias, lo cual no se hizo en este caso.¹⁶³ Asimismo, Vizcaino Zamora ha señalado que el Congreso de la Unión ordenó publicar una ley carente de sustento constitucional, ya que los legisladores no tienen facultades para emitir una ley general en materia de víctimas, sin reformar previamente el artículo 73 fracción XXI de la Constitución Federal, por lo que, en su opinión, la Ley General de víctimas viola la autonomía de las entidades federativas.¹⁶⁴ Por otro lado, Corzo Sosa sostiene que la Ley General de Víctimas sí tiene fundamento constitucional pues, en su consideración, la materia de seguridad pública incluye el rubro de la sanción de los delitos, y éste a su vez comprende el tema las víctimas de delito y su derecho a la reparación del daño, por lo que, si el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en materia de seguridad pública con fundamento en la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, luego entonces, también tiene facultad para legislar en materia de víctimas, en los ámbitos federal, estatal y municipal.¹⁶⁵

Ambas posturas doctrinarias son respetables, y para decantarse por una de ellas, basta recordar que para la emisión de una "ley general" debe existir tanto una disposición constitucional que establezca que esta materia es una competencia concurrente, así como una cláusula constitucional que faculte expresamente al Congreso de la Unión a emitir dicha ley. En ese sentido, al no existir actualmente un precepto constitucional que establezca que la materia de víctimas es competencia concurrente, ni una cláusula constitucional que faculte expresamente al Congreso de la Unión a emitir una ley en esa materia; por consiguiente, el Congreso de la Unión no tenía facultad constitucional para emitir la ley general en materia de víctimas, pues en esta se distribuyen competencias entre distintos órganos y niveles de gobierno en esa materia, sin que ésta sea, al día de hoy, competencia concurrente.

¹⁶³ Negrete Morayta, Alejandra, *et al*, op. cit., nota 102, pp. 45-47.

¹⁶⁴ Vizcaino Zamora, Alvaro, "El espejismo de la Ley General de Víctimas", Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, Investigación, Opinión penal, julio 2012. Disponible en http://www.inacipe.gob.mx/investigacion/VINACIPE_opini/articulos_recientes/Elespejismo.php [Consultado: 27 de mayo de 2016].

¹⁶⁵ Corzo Sosa, Edgar, "Ley de víctimas: constitucional y necesaria", Revista Hechos y Derecho, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 29 de enero de 2013. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/13/art10.htm> [Consultado: 23 de mayo de 2016].

Sobre el punto polémico, relativo al carácter "general" de la ley de víctimas en vigor, cabe precisar que, actualmente existe un proyecto de decreto aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de 28 de abril de 2016, por el que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 constitucional, con el fin de otorgar al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas. Dicho proyecto legislativo fue remitido a las legislaturas de los Estados para su aprobación, de conformidad con el artículo 135 constitucional.¹⁶⁶

Es importante subrayar que la iniciativa impulsora de dicha reforma constitucional tiene el propósito de propiciar la viabilidad técnica de la incorporación, a la Ley Suprema, de la facultad del Poder Legislativo de la Unión para expedir la legislación general en materia de derechos de las víctimas.¹⁶⁷ Sin embargo, se insiste en que dicha legislación ya fue expedida con anterioridad, por lo que la reforma sólo vendrá a subsanar la falta de legitimidad del órgano legislativo para expedir dicha ley de carácter general.

No pasa inadvertido que, para otra parte de la doctrina, la Ley General de Víctimas encuentra su plataforma constitucional en los artículos 1o. tercer párrafo, 17 y 20 apartado C) de la Constitución Federal, que respectivamente fundamentan el derecho a la reparación del daño para víctimas de violaciones a los derechos humanos, para los titulares de las acciones colectivas y las partes de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como para las víctimas u

¹⁶⁶ Cfr. Cámara de Diputados LXIII Legislatura, "Minuta del proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", información parlamentaria, seguimiento a reformas constitucionales. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20160428_art73/01_minuta.pdf [Consultado: 23 de mayo de 2016].

¹⁶⁷ Cfr. Cámara de Diputados LXIII Legislatura, "Expediente del proceso legislativo, proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", información parlamentaria, seguimiento a reformas constitucionales. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20160428_art73/02_expediente.pdf [Consultado: 23 de mayo de 2016].

ofendidos de delito; en ese sentido, estiman que el Congreso de la Unión aprobó la referida ley general para desarrollar el contenido de dichos preceptos constitucionales, en lo que concierne a la materia de víctimas, y que se realizó con fundamento en la fracción XXX del propio artículo 73 constitucional, el cual dispone que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.¹⁶⁵

En efecto, la Ley General de Víctimas desarrolla el contenido de los artículos 1o. tercer párrafo, 17 y 20 apartado C) Constitucionales, por lo cual se estima que dicha ley tiene elementos de una ley reglamentaria; sin embargo, el problema no radica en esa faceta reglamentaria, sino en su concepción como "ley general", pues el Congreso de la Unión no está facultado para emitir una ley de carácter general, en la que se distribuyan competencias entre distintos órganos y niveles de gobierno en materia de víctimas, pues, al respecto, no existe una disposición constitucional que establezca que dicha materia es de competencia concurrente.

3.5.3. Faceta multi-reglamentaria de la Ley General de Víctimas.

La faceta reglamentaria de la Ley General de Víctimas ha llevado a otras críticas de parte de aquellos que se inclinan por una ley secundaria que desarrolle, en específico, el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, en lo que respecta a la obligación del Estado de reparar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Al respecto, cabe precisar que dicha porción normativa establece que "el Estado deberá... reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley", lo cual se corrobora con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto publicado oficialmente el 10 de junio de 2011 relativo a la

¹⁶⁵ Hernández Pliego, Julio, "Reparación del daño y ley de víctimas", en García Ramírez, Sergio et al. (coords.), *Código Penal para el Distrito Federal a diez años de vigencia, XIII Jornadas sobre justicia penal "Rafael Márquez Piñero"*, México, PGJDF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 97-99. Asimismo véase: Hernández Barros, Julio, "Ley General de Víctimas: una exigencia nacional", *Revista El mundo del abogado*, Opinión, México, 1 de agosto de 2012. Disponible en: <http://elmundodelabogado.com/2012/ley-general-de-victimas-una-exigencia-nacional/> [Consultado: 28 de marzo de 2013].

reforma constitucional en materia de derechos humanos, que indica: "La ley a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional sobre reparación deberá ser expedida en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto"; en ese sentido, se señala, con razón suficiente, que no obstante es claro el mandato constitucional para que se expida la ley secundaria en materia de reparaciones por violaciones a los derechos humanos, que aun así el Congreso de la Unión reguló en el mismo cuerpo normativo (Ley General de Víctimas), ese tipo de reparaciones además de aquellas por hechos constitutivos de delito, incorporando también las reparaciones previstas en los artículos 17 y 20 constitucionales. De suerte que se considera problemático ese modelo, pues la mecánica de reparaciones por una u otra fuente atienden a distintas razones jurídicas y requieren de procedimientos distintos para su cumplimiento.¹⁶⁹

3.5.4. Naturaleza, objeto y principios de la Ley General de Víctimas.

La Ley General de Víctimas se define como un instrumento de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional;¹⁷⁰ en ese sentido, es obligatorio para todo el aparato estatal, en sus respectivas competencias, y para ello establece los fundamentos bajo los cuales debe conducirse el trabajo de todos los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y de los tres poderes, de los organismos de protección de derechos humanos e instituciones privadas a favor de las víctimas.

Se trata de un instrumento legal en materia de reparaciones integrales, que no sólo es reglamentario del tercer párrafo del artículo 1o. constitucional, al regular diversos aspectos de las reparaciones que merecen las víctimas de derechos humanos: sino que además, regula la obligación del Estado de responderle a las víctimas de delito, de manera subsidiaria, es decir, cuando el responsable no pueda hacerlo, ya sea

¹⁶⁹ Negrón Morayta, Alejandra, *et al.*, op. cit., nota 102, pp. 47-48.

¹⁷⁰ Art. 1o. de la Ley General de Víctimas.

porque se dio a la fuga, o porque no ha sido localizado, o porque simplemente no se encuentre en posibilidades de hacerlo.

Este conjunto de normas procura ajustarse a los estándares internacionales en materia de atención y reparación integral para víctimas, en ese sentido, establece que su interpretación se realizará de conformidad con la Constitución y con los Tratados Internacionales favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas,¹⁷¹ observando así los principios de interpretación conforme y *pro persona* consagrados en el artículo 1o. Constitucional.

Esta ley en materia de víctimas tiene como finalidades principales:

- a) Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos;
- b) Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;
- c) Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia;
- d) Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades que intervengan en los procedimientos relacionados con las víctimas; y
- e) Establecer las sanciones respecto al incumplimiento de cualquiera de sus disposiciones.¹⁷²

De la ley se desprenden una serie de principios o directrices bajo los cuales serán diseñados, implementados y evaluados los mecanismos, medidas y procedimientos que contempla la ley, que son: dignidad, buena fe, complementariedad, debida diligencia; enfoque diferencial y especializado, enfoque transformador, gratuidad; igualdad y no discriminación; integralidad, indivisibilidad e interdependencia; máxima

¹⁷¹ Artículo 3o de la Ley General de Víctimas.

¹⁷² Artículo 2o. de la Ley General de Víctimas.

protección, mínimo existencial, no criminalización, victimización secundaria, participación conjunta; progresividad y no regresividad; publicidad, rendición de cuentas, transparencia y trato preferente.¹⁷³

3.5.5. Clasificación de las víctimas en la Ley General de Víctimas.

Las víctimas, como titulares de los derechos garantizados en la ley, son clasificados en: directas, indirectas y potenciales, además reconoce a los colectivos de víctimas. En ese sentido, denomina como "víctimas directas" a aquellas personas físicas que sufrieron daños o cualquier detrimento económico, físico, mental, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos. Dentro de la expresión "víctimas indirectas" incluye a los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella. En la categoría de "víctimas potenciales" considera a las personas cuya integridad física o derechos peligran por ayudar a la víctima, al impedir o detener el hecho victimizante. Asimismo, reconoce como víctimas a los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado del hecho victimizante.¹⁷⁴

Cabe precisar que la Ley General de Víctimas, en su artículo 6, fracción XVII, proporciona una definición genérica de víctima, que contempla a las víctimas de violaciones a derechos humanos y víctimas de delito, al respecto dispone que para los efectos de esa Ley se entenderá por víctima la "persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito".

¹⁷³ Artículo 5o. de la Ley General de Víctimas.

¹⁷⁴ Artículo 4o. de la Ley General de Víctimas.

3.5.6. Derechos de las Víctimas en la Ley General de Víctimas.

La Ley General de Víctimas prevé, de forma enunciativa y no limitativa, un amplio catálogo de derechos para las víctimas que van de lo general a lo particular; en ese sentido se identifican dos grupos: el primero incluye aquellos derivados de otras fuentes normativas y que no necesariamente son exclusivos de las víctimas, como la protección del Estado, la asistencia consular, el trato humanitario, el respeto a la dignidad, la no discriminación en los procesos judiciales, entre otros;¹⁷⁵ y el segundo que conforma el núcleo duro de derechos de las víctimas, sobre el cual se configura gran parte del entramado de la ley. Estos derechos que la ley reconoce como especiales de las víctimas son la ayuda, asistencia, atención, verdad, justicia y reparación integral.¹⁷⁶

3.5.6.1. Derechos de ayuda, asistencia y atención.

De esta forma, la ley contempla, inicialmente, esquemas de ayuda, asistencia y atención, con el fin de cubrir las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante; y que se brindarán exclusivamente por las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno, a través de los programas, mecanismos y servicios con que cuenten, garantizando siempre un enfoque transversal de género y diferencial. En efecto:

- a) La *ayuda* debe ser provisional, oportuna y rápida, mediante medidas de emergencia que las autoridades deben realizar a favor de la víctima desde el momento en que ocurra o tengan conocimiento del hecho victimizante, y durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de necesidad inmediata. Estas medidas de ayuda pueden ser la alimentación, aseo personal, atención médica y psicológica de emergencia,

¹⁷⁵ Artículo 7o. de la Ley General de Víctimas.

¹⁷⁶ Artículos 2o., fracción I, y 8o. a 27 de la Ley General de Víctimas.

transporte de emergencia, alojamiento transitorio; además, información clara, precisa y accesible para las víctimas sobre dichas medidas de ayuda.¹⁷⁷

- b) La asistencia está orientada a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, facilitando las condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Estas medidas pueden ser la atención médica especializada, incluyendo la psiquiátrica, psicológica, traumatológica y tanatológica.¹⁷⁸
- c) La atención consiste en dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas.¹⁷⁹

Como se aprecia, estos derechos de ayuda, asistencia y atención, buscan asegurar una respuesta inmediata de las autoridades estatales después de que se cometió el hecho ilícito o la violación de derechos humanos, y se mantienen hasta que se logra una reparación integral para las víctimas.

3.5.6.2. Derechos de verdad, acceso a la justicia y reparación integral.

El resto de los derechos característicos de las víctimas, según la ley, son la verdad, acceso a la justicia y reparación integral, los cuales tienen naturaleza sustantiva y, a diferencia de los anteriores, se erigen como finalidades del conjunto de medidas previstas en la ley.

- a) El *derecho de acceso a la justicia* equivale al acceso a la jurisdicción, a través de un recurso judicial ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que garantice el derecho a conocer la verdad, la debida diligencia en la investigación, juicio y sanción de los responsables del hecho

¹⁷⁷ Artículo 80. de la Ley General de Víctimas.

¹⁷⁸ Artículo 80. de la Ley General de Víctimas.

¹⁷⁹ *Idem.*

victimizante, y la obtención de una reparación integral.¹⁸⁰ Al respecto, es necesario precisar que la Ley de la materia busca la justicia *lato sensu* para las víctimas; sin embargo, este derecho de acceso a la jurisdicción, que tiene que ver con el acceso a los mecanismos de justicia, enuncia derechos y medidas de naturaleza adjetiva y no sustantiva.

- b) El *derecho a la verdad* es aquel que las víctimas y la sociedad en general tienen de forma imprescriptible para conocer el hecho victimizante que sufrieron, sus circunstancias, y la identidad de los responsables,¹⁸¹ con lo cual se pretende buscar la verdad histórica de los hechos.
- c) El *derecho a la reparación integral* comprende medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica¹⁸². Asimismo, la reparación no sólo deberá ser integral, sino que también será oportuna, plena, diferenciada, transformadora y efectiva.¹⁸³

3.5.6.3. Medidas de reparación integral.

La Ley General de Víctimas no proporciona una definición de "reparación integral", sin embargo, determina su contenido sustancial por medio de las medidas inherentes que deben implementarse para lograr dicha reparación a favor de la víctima, para lo cual debe tenerse en cuenta la gravedad, magnitud, características y circunstancias del hecho victimizante. Dichas medidas son las siguientes:

- a) *Medidas de restitución*, con estas se busca devolver a la víctima a la situación anterior al hecho victimizante, y puede concretarse a través del restablecimiento de la libertad, de los derechos jurídicos, de la identidad, de la

¹⁸⁰ Artículo 10 de la Ley General de Víctimas.

¹⁸¹ Artículos 18 y 19 de la Ley General de Víctimas.

¹⁸² Artículos 1 y 27 de la Ley General de Víctimas.

¹⁸³ Artículo 28 de la Ley General de Víctimas.

vida y unidad familiar, de la ciudadanía y de los derechos políticos; así como el regreso digno y seguro al lugar de residencia; reintegración en el empleo; devolución de todos los bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades; y la eliminación de antecedentes penales.¹⁸⁴

b) *Medidas de rehabilitación*, con las cuales se pretende facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho victimizante, e incluyen: atención médica, psicológica y psiquiátrica especializadas; la prestación de servicios de asesoría jurídica; la prestación de servicios sociales; la implementación de programas de educación, programas de capacitación laboral, y otras medidas tendientes a la reintegración de la víctima a la sociedad.¹⁸⁵

c) *Medidas de compensación*, buscan indemnizar a la víctima por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicas que sean consecuencia del hecho victimizante, incluyendo los derivados del error judicial; comprenden la indemnización por: daños en la integridad física; daño moral; perjuicios ocasionados o lucro cesante; pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales, daños patrimoniales, gastos y costas judiciales cuando cuente con asesor jurídico privado; pago de tratamientos médicos o terapéuticos; gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación originados por el traslado al lugar del juicio o del tratamiento.¹⁸⁶

d) *Medidas de satisfacción*, que buscan reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, y son: la verificación de los hechos y la revelación pública de la verdad, siempre que esto no amenace la seguridad e intereses de las víctimas; la búsqueda de las personas desaparecidas y de los cuerpos u

¹⁸⁴ Artículo 81 de la Ley General de Víctimas.

¹⁸⁵ Artículo 82 de la Ley General de Víctimas.

¹⁸⁶ Artículo 84 de la Ley General de Víctimas.

osamentas de las personas asesinadas; declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de las víctimas; disculpa pública de parte del Estado, que incluye el reconocimiento de hechos y la aceptación de responsabilidades; aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos; así como la realización de actos conmemorativos del honor, la dignidad y la humanidad de las víctimas.¹²⁷

- e) *Medidas de no repetición*, estas se adoptan para evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos humanos, y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza, y consistirán en: el ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles de las fuerzas armadas y de seguridad; la garantía de que todos los procedimientos penales y administrativos se ajusten a los estándares nacionales e internacionales de competencia, independencia e imparcialidad de las autoridades judiciales y a las garantías del debido proceso, el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial; la limitación en la participación en el gobierno de los autores intelectuales o materiales de graves violaciones de derechos humanos; la exclusión de participación en el gobierno o en las fuerzas de seguridad de agentes declarados responsables de participar en graves violaciones de derechos humanos; la protección de los profesionales del derecho, la salud y la información; la protección de los defensores de los derechos humanos; la educación de todos los sectores de la sociedad en temas de derechos humanos; la capacitación en esta materia para las fuerzas armadas y de seguridad; la promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas sobre protección de derechos humanos, la revisión y reforma de leyes, normas u ordenamientos legales que contribuyan o permitan violaciones manifiestas de normas internacionales sobre derechos humanos.

¹²⁷ Artículo 73 de la Ley General de Víctimas.

3.5.7. Estructura operativa diseñada por la Ley General de Víctimas.

En su parte orgánica, este instrumento legal crea el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, cuya estructura operativa está conformada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que es su órgano operativo, y de la cual dependen el Registro Nacional de Víctimas, la Asesoría Jurídica Federal, así como el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

El Sistema Nacional de Atención a Víctimas se configuró como un órgano colegiado integrado por instituciones, entidades de los tres niveles de gobierno, organismos autónomos y demás organizaciones, encargadas de la atención y protección de las víctimas; que funciona como la instancia superior de coordinación y formulación de instrumentos, políticas públicas, servicios y acciones en la materia. Al respecto, se establece que el Sistema contará para su operatividad, con comisiones ejecutivas de atención a víctimas, tanto la federal como las locales en cada entidad federaliva, quienes conocerán y resolverán los asuntos de su competencia.¹⁶⁸

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas está diseñada como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y de gestión, encargada de garantizar la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil, propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas, además el ejercicio de labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención a Víctimas con el propósito de garantizar un ejercicio transparente de sus atribuciones. La Comisión Ejecutiva se integra por siete comisionados que son elegidos por el Senado, por el voto de las dos terceras partes, a propuesta del Ejecutivo Federal (tres por cada comisionado a elegir), previa convocatoria pública; y será presidida por un Comisionado quien durará en sus funciones dos años, al ser elegido por los comisionados. La Ley de la materia establece los requisitos para ser comisionado;

¹⁶⁸ Artículo 79 de la Ley General de Víctimas.

asimismo, fija las funciones y facultades de la Comisión Ejecutiva, las formalidades de las sesiones, las facultades del Comisionado Presidente; además, establece que la Comisión Ejecutiva contará con comités especializados para atender a las víctimas en rubros que requieran ser tratados en todo el país.¹⁸⁹

El *Registro Nacional de Víctimas* se vislumbró como un mecanismo administrativo y técnico que soporta todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas al respectivo Sistema Nacional, para garantizar que tengan acceso a las medidas previstas por la misma ley. De modo que este Registro de carácter federal se diseñó como una unidad administrativa dependiente de la Comisión Ejecutiva que integrará el padrón de víctimas a nivel nacional, e inscribirá sus datos. La ley indica las fuentes que integraran el Registro, la formalidad de las solicitudes de ingreso al Registro, los datos de las víctimas necesarios para su inscripción, y la información complementaria que será sistematizada en el Registro.¹⁹⁰

La *Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas* es un área especializada en ese rubro, que depende de la Comisión Ejecutiva; y que está integrada por asesores jurídicos de atención a víctimas, peritos y profesionistas técnicos de diversas disciplinas que son necesarios para la defensa de los derechos de las víctimas. Al respecto, dicha área contará con una Junta Directiva, un Director General y las unidades administrativas necesarias para el desempeño de sus funciones. La ley especifica cada una de las funciones de dicha área especializada, así como las funciones y requisitos de los asesores que la integran. Además, establece el derecho de la víctima a nombrar un asesor jurídico que elegirá libremente desde el momento de su inscripción al registro, y en caso de no contar con abogado particular, la Comisión Ejecutiva le nombrará uno de forma oficiosa a través del área correspondiente.¹⁹¹

¹⁸⁹ Artículos 84 al 88, 92, 93 y 95 de la Ley General de Víctimas.

¹⁹⁰ Artículos 96, 97, 99 y 104 de la Ley General de Víctimas.

¹⁹¹ Artículos 165 al 171 de la Ley General de Víctimas.

El *Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral*, tiene por objeto otorgar los recursos necesarios para la ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas de delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos. La ley establece que la víctima podrá acceder de forma subsidiaria al fondo en los términos de esa ley, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones administrativas, penales y civiles que resulten; para lo cual deben estar inscritas en el Registro a efecto de que la Comisión Ejecutiva realice una evaluación integral de su situación para contar con los elementos suficientes para determinar las medidas de ayuda, asistencia, protección, reparación integral y, en su caso, la compensación. El Fondo será administrado por la Comisión Ejecutiva, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas. Al respecto, la ley precisa los recursos que conformarán el fondo, los cuales serán administrados y operados por medio de un fideicomiso público; asimismo, abre la posibilidad a que la Comisión Ejecutiva, en caso necesario, cree un fondo de emergencia para los apoyos o medidas de atención inmediata.¹⁹²

De acuerdo con lo anterior, la Ley General de Víctimas fue diseñada como una herramienta para garantizar los derechos de las víctimas. En ese sentido, adopta un modelo de carácter humanista para la atención de las víctimas, que busca armonizarse con los Tratados Internacionales e instrumentos de derechos humanos, y que coloca sus necesidades en el centro de la acción gubernamental, y que obliga a todas las autoridades de todos los ámbitos de gobierno y de sus poderes constitucionales, para que velen por la protección de las víctimas.

¹⁹² Artículos 130 al 137 de la Ley General de Víctimas.

CAPÍTULO 4

MECANISMOS DE DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS Y DE PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NAYARIT

4.1. Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.

La Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit fue promulgada mediante decreto publicado el 23 de agosto de 2014 en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, y de acuerdo con el artículo primero transitorio del decreto por el que se expidió dicha ley, su entrada en vigor estará condicionada a la implementación del sistema procesal penal acusatorio, en los términos que establezca la Declaratoria emitida por el Congreso del Estado. Además, con la entrada en vigor de esta ley, se abroga la Ley de Atención y Protección a Víctimas del Delito para el Estado de Nayarit, publicada el 4 de junio de 2011 en el Periódico Oficial del Estado.

La Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit intenta adoptar su estructura dogmática y orgánica a la contenida en la Ley General de Víctimas, lo cual está justificado pues ésta última realiza la distribución de competencias en la materia, y establece un Sistema Nacional de Atención a Víctimas, integrado interinstitucionalmente, cuya función principal es coordinar los instrumentos, políticas, servicios y acciones para los protección de los derechos de las víctimas; cuya operatividad requiere de comisiones de atención especializadas, tanto en el ámbito federal como en cada una las entidades federativas, que cuenten respectivamente con un fondo, asesoría jurídica y un registro. En ese sentido, la Ley General de Víctimas exige que los ordenamientos locales se armonicen a sus postulados sustantivos, mecanismos especiales y esquemas orgánicos, para cumplir así con sus objetivos esenciales.

Así, la nueva ley estatal de víctimas pretende recoger los postulados y obligaciones contenidos en la Ley General de Víctimas, en ese sentido, la ley local respecto de la general, establece las mismas finalidades, principios y definiciones; idénticas

medidas de ayuda, asistencia y atención; también reconoce los derechos de las víctimas de delito y de violaciones a derechos humanos, esencialmente a la verdad, a la justicia y a la reparación integral; realiza similar categorización de las medidas de reparación integral, y sus respectivas modalidades. Asimismo, prevé una estructura orgánica similar, aunque con ciertas particularidades que se desacoplan del modelo federal pues, al igual que éste, se crea un Sistema Estatal de Atención A Víctimas, con un organismo operativo denominado Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas, del cual depende un Registro de Víctimas; sin embargo, a diferencia del arquetipo federal, ni la Asesoría Jurídica de Víctimas ni el Fondo de Reparación dependen directamente de la Comisión de Atención a Víctimas, sino que, en el ámbito local, la Asesoría depende de la Fiscalía General del Estado, y el Fondo es administrado por un órgano colegiado novedoso denominado *Consejo Ejecutivo*. Estas peculiaridades se analizarán más adelante, al repasar cada uno de éstos órganos.

En virtud de que en el capítulo anterior, al analizar la Ley General de Víctimas, se vio lo relativo a los derechos de las víctimas y las modalidades de reparación integral, que son equivalentes a las previstas por la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit; a continuación sólo se verá la estructura orgánica creada por ésta ley estatal, pues presenta sus características propias y peculiaridades que la contrastan de la estructura federal.

4.1.1. El Sistema Estatal de Atención a Víctimas.

El *Sistema Estatal de Atención a Víctimas* se configuró como un órgano colegiado integrado por las instituciones y organismos, de carácter estatal, responsables de garantizar los derechos de las víctimas así como las medidas de reparación integral. El Sistema lo conformarán, con carácter honorífico, el Gobernador del Estado, quien la presidirá; el Secretario General de Gobierno, el Secretario de Administración y Finanzas, el Secretario de Seguridad Pública, el Secretario de Salud, el Secretario de Desarrollo Social, el Secretario del Trabajo, el Secretario de Educación, el Fiscal

General, el Diputado Presidente de la Comisión Legislativa de Justicia y Derechos Humanos del Poder Legislativo del Estado; el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado; el Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, el Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado y la Directora General del Instituto para la Mujer Nayarita. Estos integrantes del Sistema Estatal se reunirán en pleno o en comisiones; el pleno se reunirá una vez cada seis meses a convocatoria de su Presidente, y en forma extraordinaria, cada que una situación urgente así lo requiera.¹⁹³

La importancia del Sistema Estatal de Atención a Víctimas se desprende precisamente de la magnitud de sus atribuciones, de las cuales se destacan las siguientes: promover la coordinación y colaboración entre las instituciones encargadas de proteger y garantizar los derechos de las víctimas; diseñar instrumentos, políticas públicas y programas para la atención de víctimas; elaborar propuestas de reformas en la materia, fijar criterios de cooperación y coordinación para la atención médica, psicológica y jurídica de las víctimas; fomentar la cultura de respeto a los derechos de las víctimas; establecer lineamientos para el desahogo de procedimientos de atención a víctimas, entre otras.¹⁹⁴

Cabe indicar que, al igual que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, el Sistema Estatal estará integrado por un órgano colegiado interinstitucional, sólo que éste a nivel local, y tiene atribuciones semejantes al nacional.

4.1.2. La Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas.

El órgano operativo del Sistema Estatal de Atención a Víctimas será la *Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas*, que funcionará como la instancia de colaboración y coordinación con el Sistema Nacional y la Comisión Ejecutiva Federal.

¹⁹³ Artículos 84, 85 y 87 de la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.

¹⁹⁴ Artículo 89 de la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.

La Comisión Estatal estará integrada por cinco comisionados elegidos por el Congreso del Estado, por el voto aprobatorio de las dos terceras partes, a propuesta del Ejecutivo Federal (una terna por cada comisionado a elegir) previa convocatoria pública. Las principales atribuciones de dicha Comisión Estatal son ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones adoptadas por el Sistema Nacional y el Sistema Estatal de Atención a Víctimas; garantizar el acceso a los servicios multidisciplinarios y especializados que el Estado proporcionará a las Víctimas; elaborar anualmente el programa de atención, asistencia y protección a víctimas; proponer políticas públicas de prevención de delitos y violaciones a derechos humanos, así como de atención, protección y garantía de los derechos de las víctimas; realizar las acciones necesarias para la adecuada operación del Registro Estatal de Víctimas; vigilar el adecuado ejercicio del Fondo; aprobar el estatuto orgánico de la Comisión; promover la coordinación interinstitucional en la materia; establecer medidas que contribuyan a garantizar la reparación integral, efectiva y eficaz de las víctimas; fijar las directrices que faciliten el acceso efectivo de las víctimas a la verdad y a la justicia; generar programas integrales emergentes de ayuda, atención, asistencia, y reparación integral; entre otras.¹⁹⁵

4.1.3. Registro Estatal de Víctimas.

El *Registro Estatal de Víctimas* se diseñó como un mecanismo administrativo y técnico que soportará los procesos de ingreso, registro y atención a las víctimas. De forma complementaria generará una base de datos para favorecer la identificación de los fenómenos delictivos o de violaciones a derechos humanos que inciden en el aumento del número de víctimas; asimismo, aportará los elementos para el diseño y evaluación de políticas públicas orientadas a combatir dichos fenómenos. El registro será integrado por las solicitudes de ingreso realizadas por las víctimas, sus representantes o familiares; las solicitudes de ingreso que presenten las autoridades estatales o municipales; y los registros ya existentes a la entrada en vigor de la ley local de la materia, que se encuentren en instituciones estatales o municipales, así

¹⁹⁵ Artículos 98 y 92 de la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.

como en la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en aquellos casos en donde se hayan dictado recomendaciones.¹⁹⁶

Para la inscripción de datos en el registro se atenderá lo dispuesto sobre el particular por la Ley General de Víctimas; se diseñará un formato único de declaración para las solicitudes de ingreso tomadas directamente. El ingreso de la víctima al registro, tendrá como efecto, primero, el acceso a los derechos, garantía, acciones, mecanismos y procedimientos contemplados en la legislación de la materia; y segundo, el acceso a los recursos del Fondo y a la reparación integral.¹⁹⁷

4.1.4. El Fondo para la Atención, Asistencia y Protección a Víctimas.

El Fondo para la Atención, Asistencia y Protección a Víctimas será constituido por el Gobierno del Estado de Nayarit, con la finalidad de contar con los recursos económicos suficientes para la ayuda, asistencia, auxilio, reparación integral y demás medidas señaladas por la ley local de víctimas. El Fondo estará integrado por la partida contemplada dentro del presupuesto de egresos del Estado; los rendimientos generados por la inversión y la administración de sus recursos y bienes; los recursos provenientes de la venta de los bienes, objetos o valores que se encuentren a disposición de las autoridades por ser producto de hechos delictivos; la contribución que realicen los particulares, organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros de manera voluntaria; los recursos provenientes de las multas fijadas dentro de los procesos penales como sanción; las sanciones impuestas por infracciones a las disposiciones de la ley estatal de víctimas, y las demás que se aporten por otros conceptos.¹⁹⁸

La Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit crea un *Consejo Ejecutivo* que tendrá la facultad de vigilar, administrar y operar el Fondo. Dicho Consejo estará integrado, de forma honorífica, por el Secretario de Administración y Finanzas, en calidad de

¹⁹⁶ Artículos 94 y 95 de la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.

¹⁹⁷ Artículos 96, 97 y 100 de la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.

¹⁹⁸ Artículos 102 y 103 de la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.

Presidente, un integrante de la Comisión Estatal de Atención a Víctimas, el Fiscal General del Estado, el Director General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado, el Secretario de Seguridad Pública del Estado, el Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit y el Secretario de Salud. Este Consejo sesionará ordinariamente cada dos meses y de forma extraordinaria cuando los asuntos lo requieran; sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes, y en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad. El Consejo tendrá las siguientes atribuciones: a) vigilar el adecuado ejercicio del Fondo y emitir recomendaciones pertinentes a fin de garantizar su óptimo y eficaz funcionamiento; b) realizar gestiones para que los recursos asignados al Fondo ingresen oportunamente al mismo, realizando las previsiones necesarias a fin de procurar la solvencia del Fondo, y c) presentar periódicamente informes y rendición de cuentas ante el Sistema Estatal de Atención a Víctimas.¹⁹⁹

Como ya se anotó *supra*, el Sistema Estatal de Atención a Víctimas presenta algunos rasgos, en relación con su estructura operativa, que lo desentonan con el Sistema Nacional, uno de esos rasgos distintivos tiene que ver con cuál órgano se encarga de vigilar, administrar y operar el Fondo; pues a nivel federal, dicha función corresponde a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que a su vez contará con una unidad administrativa cuyo director general será responsable de dicho Fondo. Sin embargo, a nivel estatal dicha función no corresponderá a la Comisión Estatal de Atención a Víctimas, sino que será encargada a un órgano interinstitucional, denominado *Consejo Ejecutivo*, creado *ex profeso* por la ley para la vigilancia, administración y operación del Fondo.

Aunque no pasa desapercibido que la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit genera ambigüedad respecto a quien será el responsable de vigilar el Fondo, pues al regular las atribuciones de la Comisión Estatal de Atención a Víctimas, establece:

¹⁹⁹ Artículos 104 al 106 de la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.

Artículo 92. La Comisión, para su adecuada función tendrá las siguientes atribuciones:

...

XII. Vigilar el adecuado ejercicio del Fondo y emitir las recomendaciones pertinentes a fin de garantizar su óptimo y eficaz funcionamiento, con base en los principios de publicidad, transparencia y rendición de cuentas.

Más adelante, la misma ley regula las atribuciones del Consejo Ejecutivo, y en lo que interesa, dispone:

Artículo 106. El Consejo Ejecutivo tendrá las siguientes atribuciones:

I. Vigilar el adecuado ejercicio del Fondo y emitir las recomendaciones pertinentes a fin de garantizar su óptimo y eficaz funcionamiento, con base en los principios de publicidad, transparencia y rendición de cuentas

Como se advierte, de conformidad con dichos preceptos, tanto la Comisión Estatal de Atención a Víctimas así como el Consejo Ejecutivo tendrán la misma atribución de vigilar el fondo y emitir recomendaciones para su adecuado funcionamiento. Esta duplicidad de funciones genera ambigüedad y confusión, pues a dos órganos distintos se les encargó la misma atribución o responsabilidad. No obstante, si se realiza una interpretación sistemática, para dar coherencia a la ley en su conjunto, se puede colegir que dicha función corresponde al Consejo Ejecutivo, pues es un órgano colegiado creado *ex profeso* no sólo para la vigilancia, sino también para la administración y operación de dicho Fondo. De cualquier forma, valdría la pena que se analice con mayor profundidad la compatibilidad o incompatibilidad de lo establecido en dichos preceptos pues, *prima facie*, se puede concebir como un error producido al momento de identificar las atribuciones que la Ley General de Víctimas le dio a la Comisión Ejecutiva, para efecto de diseñar las atribuciones de su homóloga local en la Ley Estatal de Atención a Víctimas.

Ahora bien, tomando en cuenta que Ley General de Víctimas establece un arquetipo o modelo integral para atender a las víctimas y garantizar sus derechos, constituyendo el punto de partida o la plataforma a la que deberán ajustarse las entidades federativas para armonizar sus ordenamientos y crear sus respectivos sistemas operativos de atención a víctimas; por ende, no se intuye el motivo por el cual la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit, al diseñar la estructura operativa de su sistema estatal de atención, no siguió el modelo de la Ley General de Víctimas, pues esta última deja la administración del Fondo a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, lo cual resulta lógico si consideramos que es el órgano operativo del respectivo sistema nacional; sin embargo, la Ley Estatal establece que el Fondo local será administrado por un Consejo Ejecutivo integrado por un órgano colegiado interinstitucional, cuya configuración orgánica y adjetiva, no asegurará la adecuada y oportuna funcionalidad del fondo, pues estará integrado por titulares de diversas secretarías, dependencias y organismos estatales, que sesionarán ordinariamente cada dos meses; es decir, se trata de un órgano colegiado que, *prima facie*, no será funcional ni especializado ni contará con la infraestructura operativa para realizar dichas funciones; lo que en contra parte, si tiene o tendrá o al menos eso se espera, la Comisión Estatal de Atención a Víctimas, de acuerdo con sus atribuciones e infraestructura. Por ende, es factible proponer que se lleve a cabo una reforma en la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit, para efecto de que la vigilancia y administración del fondo pase a formar parte de las atribuciones de la mencionada Comisión Estatal de Atención a Víctimas, y por tanto ya no sea atribución del Consejo Ejecutivo, lo que conduciría a la desaparición de éste órgano interinstitucional que tiene esa única finalidad; lo que será el primer paso para armonizar la estructura operativa del Sistema Estatal con el Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

No se puede pasar por alto que según con lo dispuesto por la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit, el Presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit formará parte del Consejo Ejecutivo encargado de administrar el Fondo; lo que es incorrecto desde el punto de vista institucional,

pues la Comisión Estatal de Derechos Humanos es un organismo constitucionalmente autónomo, que se rige bajo sus propias leyes y no puede estar sujeto o subordinado a otra poder público; por ende, no puede ser parte integrante de un Consejo de dicha naturaleza, en el que se imponen atribuciones ajenas a la competencia constitucional y legal del organismo no jurisdiccional, además se impone la obligación de presentar informes así como rendir cuentas a otro órgano intersecretarial o instancia superior. En el mismo sentido, cabe indicar que la Comisión Estatal de Derechos Humanos, aunque es un organismo público, no forma parte de los poderes del Estado, y por ello es un organismo público no potestativo, y sus actos son formalmente actos públicos no potestativos, es decir, se practican en el orden público, pero carecen de sanción coactiva propia de los actos emanados de alguno de los poderes públicos; por no ende, la Comisión Estatal no puede ser parte proactiva en Consejos u órganos colegiados en que se tomen o dejen de tomar decisiones que, en su caso, puedan afectar los derechos de los gobernados, o que puedan constituir, modificar o extinguir derechos y obligaciones para otro sujeto o entidad pública. Lo anterior atiende a la naturaleza autónoma y no jurisdiccional del organismo, sin que obste que la Comisión Estatal pueda participar en determinados órganos colegiados, pero sólo en calidad de observadora y, en su caso, con voz pero sin voto, siempre y cuando las funciones de ese órgano se relacione con las funciones de la Comisión Estatal y no se vulnere su autonomía. Por ende, también es viable proponer que, si no desaparece la figura del Consejo Ejecutivo, conforme ya se planteó en el párrafo anterior, que el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos ya no forme parte del mismo.

4.1.5. La Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas.

La Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit establece un *Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas*, pero no la configura de la misma forma en que lo hace la Ley General de Víctimas respecto de la *Asesoría Jurídica Federal*. Este es otro rasgo del *Sistema Estatal de Atención a Víctimas* en Nayarit, referente a su estructura operativa, que lo desacopla con el Sistema Nacional.

En efecto, la Ley General de Víctimas crea un área especializada en asesoría jurídica para víctimas, denominada *Asesoría Jurídica Federal*, la cual depende directamente de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y ordena que las entidades federativas instauren en el ámbito de sus respectivas competencias su propia asesoría jurídica de atención a víctimas. Además, el párrafo tercero del artículo 165 de la ley antes invocada dispone literalmente:

...

Las Asesorías Jurídicas de Atención a Víctimas de las entidades federativas serán, del mismo modo, órganos dependientes de la unidad análoga de la Comisión Ejecutiva que exista en la entidad, gozarán de independencia técnica y operativa y tendrán las mismas funciones, en el ámbito de sus competencias.

En contravención a dicha disposición, la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit crea una *Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas* que no dependerá de la Comisión Ejecutiva Estatal, sino que formará parte de la Fiscalía General del Estado.

En efecto, la referida ley estatal ordena que se instituya un área de asesoría jurídica a víctimas, sin embargo, no la anuncia dentro de la estructura operativa del Sistema Estatal de Atención a Víctimas, sino que, en el Título Tercero de las "*medidas de ayuda y protección*", Capítulo III de las *medidas en materia de asesoría jurídica*, se establece lo siguiente:

Artículo 42.- Los servicios de asesoría jurídica y representación legal, se otorgarán a las víctimas, por la Fiscalía General, a través de los asesores y representantes, que para ese efecto se designe.

Los requisitos que deberán de satisfacerse para constituirse en asesores o representantes legales de las víctimas, lo establecerá el reglamento interior de la Fiscalía General.

Al respecto, la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit no sólo contraviene la Ley General de Víctimas, al no situar la *Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas* dentro de la estructura operativa del Sistema Estatal de Atención, y en específico, no la ubica dentro de la Comisión Ejecutiva Estatal; sino que además, no crea una área especializada propiamente, sólo ordena que la Fiscalía General designará asesores o representantes para las víctimas, de acuerdo con los requisitos establecidos en su ley orgánica. Lo que, desde una perspectiva institucional, no es adecuado, pues si bien es cierto que la asesoría jurídica puede ser compatible con la obligación del Agente de Ministerio Público de representar a la víctima, también es cierto que la función de asesoría jurídica no es una función de dicha institución cuya principal función es la procuración de justicia.

De acuerdo con lo anterior, es necesario que sea reformada la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit, a fin de alinearse normativamente con la Ley General de Víctimas, y de esta forma establecer expresamente que la *Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas* dependerá de la Comisión Estatal de Atención a Víctimas.

4.1.6. Procedimiento para acceder al Fondo de Atención, Asistencia y Protección de Víctimas.

La Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit establece un procedimiento para acceder al Fondo para la Atención, Asistencia y Protección de Víctimas, sin embargo, lo regula de una forma muy escueta, en comparación con el procedimiento establecido por la Ley General de Víctimas, en relación con Fondo nacional. De forma que, prácticamente, la ley estatal de la materia deja que dicho procedimiento sea regulado por su Reglamento.

Al respecto, la ley local establece que para acceder a los recursos del Fondo, la víctima deberá estar inscrita en el Registro y presentar su solicitud ante la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas, de acuerdo a los términos que se establezcan en el Reglamento de la ley. En ese sentido, las solicitudes que se

presenten se atenderán considerando: la condición socioeconómica de la víctima; la repercusión del daño en la vida familiar; la imposibilidad de trabajar como consecuencia del daño; el número y edad de los dependientes económicos; el enfoque diferencial, y los recursos disponibles en el Fondo.²⁰⁰

De acuerdo con la ley estatal de víctimas, en caso de que el Estado no pudiese hacer efectiva total o parcialmente la orden de reparación integral, establecida por mandato judicial o por acuerdo de la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas, deberá justificar la razón y tomar las medidas suficientes para cobrar su valor o gestionar lo pertinente a fin de lograr que se concrete la reparación integral a la víctima.

El Fondo creado por la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit se configura también como un mecanismo para que las víctimas obtengan una reparación compensatoria de forma subsidiaria; en ese sentido, este ordenamiento establece las condiciones generales para que las víctimas de delito accedan al Fondo; sin embargo, no establece expresamente los supuestos para que las víctimas de violaciones a los derechos humanos accedan a dicho Fondo. Cabe recalcar que esta ley no es clara al regular el procedimiento para acceder al Fondo, pues no establece los requisitos y directrices generales que permitirán a las víctimas acceder al Fondo, de forma que se deja al reglamento de la ley, la regulación de estas cuestiones de tanta importancia.

4.1.7. Implementación de los órganos operativos del Sistema Estatal de Atención a Víctimas.

Los artículos transitorios del decreto por el que se expide la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit establecen los plazos en que deberá instaurarse el Sistema Estatal de Atención a Víctimas y los órganos operativos de éste; en ese sentido, dispone que dentro de los ciento ochenta días hábiles a partir de la entrada en vigor

²⁰⁰ Artículos 107 y 108 de la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.

de la ley, se creará el Sistema Estatal de Atención a Víctimas; dentro de los noventa días hábiles a partir de la configuración del Sistema Estatal se instaurará la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas y el Consejo Ejecutivo; en un plazo no mayor de ciento ochenta días hábiles a partir de la entrada en vigor de la norma, se constituirán los servicios de asesoría y representación de las víctimas, además, en este mismo plazo el titular del Poder Ejecutivo Estatal emitirá el reglamento de la ley.

Ahora bien, como ya se anotó antes, el artículo primero transitorio del mismo decreto, establece que la entrada a en vigor de la ley estará condicionada a la implementación del sistema procesal penal acusatorio, en los términos que establezca la Declaratoria emitida por el Congreso del Estado. Al respecto, cabe precisar que el 18 de agosto de 2014, en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit se publicó el decreto de la Declaratoria de Implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Estado de Nayarit, el cual estableció que dicho Sistema de Justicia Penal entraría en vigor a partir del 15 de diciembre de 2014, y para los efectos de su aplicación armónica y sistemática, en la misma fecha, entraría en vigor la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit. Posteriormente, el 10 de octubre de 2015, en el Periódico Oficial del Estado se publicó el decreto de ampliación a la Declaratoria de entrada en vigor del Sistema de Justicia Penal, para el 31 de diciembre de 2015, sin embargo, dicho decreto no señaló expresamente si también se posponía la entrada en vigor de la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.

Así, se debe señalar que, si bien es cierto que la entrada en vigor de la ley estatal de víctimas se condicionó a la implementación del sistema procesal penal acusatorio en el Estado, para los efectos de su aplicación armónica y sistemática, lo anterior para que a partir de ahí, se cuenten los plazos en que deberá instaurarse el Sistema Estatal de Atención a Víctimas y los órganos operativos, esto en apoyo a las víctimas de delito; por otro lado, también es cierto que esta medida no considera a las víctimas de violaciones a derechos humanos, quienes también requieren los servicios de atención, ayuda y reparación integral que proporcionarán dichos órganos operativos, y que sus necesidades no pueden esperar.

En ese orden de ideas, es necesario que se lleven a cabo las modificaciones antes propuestas, en relación con la estructura operativa del Sistema Estatal de Atención a Víctimas, en particular para que el Fondo y la Asesoría de Víctimas dependan directamente de la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas, y para que, conforme a los plazos establecidos en los artículos transitorios del decreto por el que se expide la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit, se instaure el mencionado Sistema Estatal de Atención a Víctimas, así como sus órganos operativos; se expida el reglamento de la ley, y se realicen las previsiones presupuestales necesarias para la operación de la ley, estableciendo una partida presupuestal específica en el presupuesto de egresos. Todo lo anterior, a efecto de que comience a funcionar el Sistema Estatal de Atención a Víctimas en el Estado de Nayarit, en coordinación con el Sistema Nacional, y comiencen a funcionar los órganos operativos del Sistema Estatal, para que desarrollen sus funciones principales de atención a favor de las víctimas.

Finalmente, es importante mencionar que la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit establece los estándares de reparación integral para las víctimas de violaciones a los derechos humanos, conforme a la Ley General de Víctimas, de ahí que se configura como un mecanismo para lograr dicha reparación, sin embargo, para lograr su plena eficacia e implementación también es necesario que se realicen una serie de tareas transversales e integrales, como es la armonización de las leyes secundarias que permitan la colaboración interinstitucional entre los distintos órganos públicos encargados de desarrollar las medidas de reparación.

4.2. La protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

Antes se expuso que el incumplimiento, por parte de los órganos estatales, de las obligaciones en materia de derechos humanos que cause daño a los gobernados compromete la responsabilidad del Estado en los ámbitos nacional e internacional, de donde se origina el deber de reparar adecuadamente a los afectados.

Al respecto, la responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos debe ser declarada por resolución de un órgano competente, en la cual se determinarán los actos u omisiones que causaron daño o menoscabaron los derechos de una persona convirtiéndola en víctima, para ordenar a las autoridades responsables las medidas individuales de restitución de los derechos conculcados. Esta resolución puede ser de naturaleza jurisdiccional o no jurisdiccional, nacional o internacional, según el órgano que la emita.

En el ámbito nacional mexicano, la defensa y protección de los derechos humanos tiene dos grandes vías; por un lado, la *jurisdiccional* que a nivel nacional está a cargo de los juzgados y tribunales federales competentes, a través, primordialmente, del juicio de amparo; y por otro lado, la *no jurisdiccional* que está a cargo, principalmente, de los organismos públicos de protección de derechos humanos, creados bajo el modelo *ombudsman* por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma, al lado del sistema jurisdiccional se encuentra, como un instrumento complementario, la figura del *ombudsman*, que tiene el mismo propósito de protección ante violaciones a derechos humanos, pero su función se realiza de manera distinta. En efecto, los sistemas protectores jurisdiccional y no jurisdiccional no son antagónicos entre sí; por el contrario, se complementan mutuamente, para dejar al alcance de los gobernados los recursos efectivos para reclamar, en el derecho nacional, los actos u omisiones que constituyan violaciones a los derechos humanos con el fin de obtener reparación del daño causado por parte del Estado infractor; aunque, se insiste, cada sistema con un procedimiento distinto, y con sus respectivas peculiaridades.²⁰¹

²⁰¹ Para distinguir, de forma clara y sencilla, entre la protección jurisdiccional y la no jurisdiccional de los derechos humanos, esta última objeto del presente trabajo, en el apartado de anexos se proporcionará un cuadro comparativo.

En México existe un sistema nacional de organismos de protección no jurisdiccional de derechos humanos que está previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De tal suerte que existe un organismo nacional y un organismo local en cada una de las entidades federativas. La creación y regulación de este sistema no jurisdiccional sigue la tendencia del modelo de *ombudsman* criollo adoptado por los países latinoamericanos, pues los organismos que forman parte de este sistema tienen como propósitos básicos la protección y promoción de los derechos humanos.

No obstante que existe acuerdo en la doctrina de que estas facultades distinguen al *ombudsman* mexicano del modelo tradicional o clásico; el estudio de dichas facultades ha sido abordado de diferente manera por los autores, de tal suerte que, por un lado, han sido incluidas dentro de las singularidades de estos organismos públicos no jurisdiccionales que los distinguen, e incluso los confrontan, con la noción fundamental del *ombudsman*.²⁰² Por otro lado, estas atribuciones se consideran la respuesta a una necesidad real del Estado de Derecho en que opera el *ombudsman* mexicano, y se destaca su eficacia en lo relativo a la promoción, estudio, enseñanza y divulgación de los derechos humanos.²⁰³

Para Quintana Roldán y Sabido Peniche,²⁰⁴ los organismos públicos de protección no jurisdiccional de derechos humanos se crearon dentro de la estructura jurídica mexicana para que existieran mecanismos de tipo *ombudsman* para lograr una ágil, rápida y eficaz defensa de los derechos humanos frente a las violaciones que puedan presentarse por las autoridades administrativas federales o locales.

²⁰² Acuña Llamas, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una institución a medio camino, frente críticos a su estudio jurídico inconcluso*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Anahuac, 2003, p. 113.

²⁰³ Rocatt, Mireille, "Alcances y perspectivas de los organismos públicos de derechos humanos", *Revista Derechos Humanos*, México, año 2, núm. 2, marzo-abril de 1995, p. 243.

²⁰⁴ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *Derechos humanos*, 6a. ed., México, Porrúa, 2013, p. 67.

Por su parte, Fix-Zamudio²⁰⁵ considera que la función esencial del *ombudsman* en México, como organismo autónomo, es fiscalizar la actividad administrativa, así como procurar una solución rápida a las quejas planteadas por los particulares, y de no ser posible, desarrollar una investigación por medio de un procedimiento sencillo y breve, para que en caso de que se acredite la violación de los derechos humanos de los quejosos, se formulen las recomendaciones no obligatorias a las autoridades respectivas para lograr la reparación de las violaciones.

Jorge Carpizo²⁰⁶ define a la figura del *Ombudsman*, en el contexto del sistema de protección no jurisdiccional nacional, como el organismo en el cual su titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia, pero es responsable ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones, y periódicamente rinde cuentas sobre el cumplimiento de éstas.

Para algunos autores, los organismos públicos de protección de derechos humanos tienen su origen de forma genérica en el modelo escandinavo del *ombudsman*, y los consideran como un medio de defensa de la Constitución, como Héctor Fix-Zamudio, que lo clasifica como garantía constitucional, pero aclara que si bien en estricto sentido no tendrían cabida dichos organismos dentro del derecho procesal constitucional, en cuanto no constituyen instrumentos de carácter procesal, su análisis se ha incorporado a esta rama del derecho procesal "debido a su vinculación con los organismos jurisdiccionales, a los cuales apoyan y auxilian en su labor de protección de los derechos humanos".²⁰⁷

Para otros autores, como Gil Rendón, dichos organismos públicos no constituyen un control jurisdiccional de la Constitución, pues además de que no tienen competencia en asuntos jurisdiccionales, las recomendaciones que emiten no tienen fuerza

²⁰⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Protección jurídica de los derechos humanos, estudios comparativos*, 2a. ed., México, CNDH, 2009, p. 399.

²⁰⁶ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 39, p. 192.

²⁰⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 204, p. 383.

vinculatoria, y en consecuencia no pueden anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiere presentado la queja. De modo, que relega a estos organismos del derecho procesal constitucional, por estimar que "se trata de organismos que ejercen un "control político" en la defensa de los derechos humanos, sin que aseguren, por sí mismos, la efectividad de dichos derechos."²⁰⁸

4.2.1. Breve referencia a la evolución histórica-jurídica de la figura del ombudsman.

Los organismos de protección no jurisdiccional de derechos humanos son muy recientes en el sistema jurídico mexicano, y a sus titulares se les identifica con el término "ombudsman", utilizado a nivel mundial, que fue adoptado por la primera institución en su tipo, instaurada en Suecia en los comienzos del siglo XIX. Esta institución de origen escandinavo, designada con la expresión *justice-Ombudsman*, que se traduce como "comisionado de justicia" fue instituida en Suecia para velar por la legalidad en la actuación de las autoridades administrativas, y es considerada como el antecedente de las instituciones afines que se ha extendido a nivel mundial, con características y funciones propias en cada país, derivadas de las necesidades nacionales y regionales.²⁰⁹

En efecto, el *ombudsman* escandinavo se estableció y desarrolló con el propósito principal de controlar la legalidad de la actividad de las autoridades administrativas y, por extensión, la conducta de carácter administrativo de otras autoridades, cuando afectasen los derechos e intereses legítimos de carácter ordinario de los administrados.²¹⁰

²⁰⁸ Gil Rendón, Raymundo. "Sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos en México", *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, año VII, núm. 19, junio-diciembre de 2015, pp.16-17.

²⁰⁹ Castañeda, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, CNDH, 2011, pp. 9 y 10.

²¹⁰ Natarén Nandayapa, Carlos F., *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*, México, CNDH, 2005, p. 116.

Cabe precisar que la institución del *ombudsman* comenzó a desarrollarse activamente después de la segunda posguerra, en Europa Continental y en varios ordenamientos de tradición jurídica del *common law*, así como en muchas naciones en vías de desarrollo en Asia y África, lo cual ha convertido a estos organismos en instrumentos que pueden calificarse de universales. En ese sentido, estos organismos han tenido diversas denominaciones, como los de *Parliamentary Commissioner*, *Médiateur* (ahora *Defenseur*), *Volkswartschaft* (abogacía popular), *Difensore Civico*, etcétera. No obstante, los ordenamientos latinoamericanos han sido influenciados de forma más directa por organismos como el Promotor de la Justicia de Portugal (Constitución 1976-1982) y por el Defensor del Pueblo Español (Constitución de 1978),²¹¹ cuya creación modificó profundamente el modelo escandinavo, pues se estableció que la función esencial de estos órganos es la protección de los derechos fundamentales.

De esta forma, la naturaleza de estos órganos se transformó y adquirieron el carácter de instrumentos de garantía constitucional y no exclusivamente de legalidad.²¹² En ese sentido, en Latinoamérica se desarrolló un tercer modelo de *ombudsman*, el "criollo", que se le dota de facultades más amplias que los modelos precedentes. Al respecto, las Constituciones democráticas posteriores a los regímenes autoritarios, en atención a las arbitrariedades y excesos que se cometieron en éstos, establecieron órganos de protección no jurisdiccional de derechos humanos de acuerdo con el modelo del *ombudsman*, con la finalidad principal de proteger los derechos humanos e igualmente generar una cultura de respeto a estos derechos.²¹³

²¹¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 384.

²¹² Fix-Zamudio, Héctor, *Defensa de la Constitución*, México, UNAM, 2005, citado en Natarén Nandayapa, Carlos F., *op. cit.*, nota 203, p. 116.

²¹³ Natarén Nandayapa, Carlos F., *op. cit.*, nota 203, pp. 116-117.

4.2.2. Antecedentes del *ombudsman* en el ordenamiento mexicano.

La figura del *ombudsman* es de reciente creación en el sistema jurídico mexicano, pero se ha desarrollado de forma muy rápida. Hasta la década de 1980, esta institución era desconocida en México, pero a partir de ahí existieron intentos para establecer organismos muy parecidos, aunque sin una idea clara de su naturaleza jurídica y de sus funciones, lo cual hizo que en la práctica tuvieran nula eficacia; al respecto, se puede mencionar la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, creada por una ley estatal de 3 de enero de 1979; el Procurador de Vecinos, creado por acuerdo del Ayuntamiento de Colima el 21 de noviembre de 1983, que se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, publicada el 8 de diciembre de 1984.²¹⁴

Posteriormente, surgieron otros organismos con mediana eficacia como la Defensoría de los Derechos Universitarios, creado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México el 29 de mayo de 1985. A nivel local y municipal se puede mencionar la Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1986); la Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero (1987); la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988); la Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la ciudad de Querétaro (1988); y la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, creada por acuerdo del Jefe de dicho Departamento (1989).²¹⁵

El paso más importante en la institucionalización del *ombudsman* en el país fue, sin duda, la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

²¹⁴ Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano (ombudsman)*, México, UNAM-CNDH, 1991, pp. 113-133.

²¹⁵ Madrazo Cuellar, Jorge, *Derechos humanos, el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 50 y 51.

4.2.3. Evolución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La evolución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se puede apreciar en tres etapas:

Primera etapa. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada mediante Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que estuvo adscrita directamente al titular de esa dependencia. El primer presidente de este organismo nacional fue el reconocido constitucionalista Jorge Carpizo MacGregor.

Segunda etapa. Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó un apartado "B" al artículo 102 de la Constitución Federal, con la finalidad de dar una base constitucional a los organismos públicos de protección no jurisdiccional de derechos humanos. Al respecto, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se le dio el carácter de organismo descentralizado, de conformidad con el artículo 2o. de la Ley que rigió sus actividades de 29 de junio de 1992.

Tercera Etapa. Con base en las reformas constitucionales de 13 de septiembre de 1999, y las respectivas reformas a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de 26 de noviembre de 2001 y de 30 de junio de 2006, se reconoció a esta Comisión como un organismo constitucional autónomo en todos los sentidos, tanto estrictamente funcionales, como patrimoniales y organizativos.

Mediante decreto publicado el 14 de noviembre de 2006 en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó un inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, con la finalidad de otorgar competencia a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para ejercitar acciones de inconstitucionalidad en contra de

eyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como Tratados internacionales que vulneren los derechos humanos.

4.2.4. Instituciones administrativas especializadas de protección de derechos.

En el sistema jurídico mexicano existen otras instituciones de naturaleza administrativa que se identifican con la figura del *ombudsman*, pues tienen a su cargo la defensa de los derechos de las personas en diversas materias, ya sea que tutelen determinado tipo de relaciones jurídicas o que brinden especial protección a sectores poco favorecidos de la sociedad, como las víctimas, los indígenas, los ejidatarios o comuneros, los trabajadores, los menores de edad, los discapacitados, entre otros grupos, que por su situación social o de vulnerabilidad necesitan un tipo de defensa particularizada. Dentro de este amplio repertorio de organismos administrativos se dispone, a nivel federal, con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajador Burocrático, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, entre otras. A nivel local se han creado organismos defensores como las Procuradurías de la Defensa del Trabajo, las Procuradurías Sociales, las Defensorías de Oficio, los Institutos de la Mujer, las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia dependientes de los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia, entre otros. Mención especial merecen las Comisiones Municipales de Derechos Humanos, que se han creado en algunos Estados como es el caso de Nayarit, en donde se han constituido diversos organismos municipales para la atención de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos.

Los organismos antes mencionados también realizan funciones de promoción, difusión y protección de los derechos humanos en sus respectivas materias y ámbitos de actuación; sin embargo, dada su naturaleza administrativa, además de que no cuentan con autonomía de gestión, ni de nombramiento o de operación, ya que dependen del Poder Ejecutivo Federal o local, o bien del Ayuntamiento, respectivamente; no se pueden catalogar a estos organismos como *ombudsman*, ya que no tienen las características singulares de dicha figura.²¹⁶ No obstante, ese conjunto de organismos administrativos realizan una función muy importante para coadyuvar en la protección y defensa de los derechos básicos de las personas, sobre todo de los grupos vulnerables o menos favorecidos de la sociedad mexicana.

4.3. Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

La Comisión Estatal de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, es un organismo público constitucionalmente autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía de gestión, presupuestaria, técnica y operativa, con participación de la sociedad civil.²¹⁷

Esencialmente, la Comisión Estatal es un organismo constitucionalmente autónomo; al respecto, cabe precisar que los organismos autónomos tienen dos características principales: primero, que son instituciones establecidas directamente por la Constitución, y segundo, que su existencia y funcionamiento no depende de ninguno de los poderes públicos. De tal suerte que estos órganos coadyuvan en el cumplimiento de los fines del Estado, colaborando a la solución de los problemas sin invadir la competencia de los poderes, y sin estar subordinados a estos.²¹⁸

²¹⁶ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, *op. cit.*, nota 211, p. 88

²¹⁷ *cf.* Artículo 3º de la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

²¹⁸ Madero Estrada, José Miguel, "La protección de los derechos humanos en Nayarit", *Temas de control de constitucionalidad y convencionalidad en México*, en CERVANTES BRAVO, Irina Graciela y WONG MERAZ, Víctor Alejandro (Còords.), México, Porrúa, 2013, p. 83.

Para garantizar su autonomía constitucional, este organismo será apartidista e independiente en el desempeño de sus funciones, las que ejercerá con base en los principios de esencialidad, permanencia, independencia, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, responsabilidad y sujeción al estado humanista, social y democrático de derecho.²¹⁹

Asimismo, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica que rige a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, ésta tiene por objeto:

- I. Estudiar, promover, divulgar y proteger, con base en los principios que rigen su actuación, los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en el territorio del Estado.
- II. Contribuir al fortalecimiento de las convicciones humanistas, sociales y democráticas del estado constitucional de derecho, y
- III. Coadyuvar al establecimiento de las garantías necesarias para asegurar que los derechos humanos de las personas que se encuentren en el territorio del Estado de Nayarit, sean reales, equitativos y efectivos.

4.3.1. Antecedentes histórico-legislativos de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

Como ya se precisó, la obligación de crear organismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en las entidades federativas se derivó de la adición de un apartado B) al artículo 102 constitucional, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992; sin embargo, la génesis del organismo en el Estado de Nayarit, se remonta al año de 1990, esto es, dos años antes de la aludida enmienda constitucional, ya que el 29 de octubre de 1990, el entonces Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit, presentó ante el

²¹⁹ Artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

Congreso del Estado, iniciativa de ley para crear la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit, cuya exposición de motivos tomó como punto de partida el decreto presidencial para crear la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En aquella iniciativa, el titular del Poder Ejecutivo Estatal propuso arribar a la consolidación de un "nuevo espacio institucional y ciudadano que defienda, garantice, vigile y haga respetar los derechos humanos que se encuentran históricamente contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales y sociales".²²⁹

La iniciativa de ley se aprobó por el Congreso local, XXIII Legislatura, el 13 de noviembre de 1990 y fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit, mediante decreto número 7339, el 24 de noviembre del mismo año. Dicha ley se denominó: "Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit", cuyo articulado constituyó al organismo protector local con el carácter de desconcentrado del Poder Ejecutivo con personalidad jurídica e integración plural. En sus inicios, a esta Comisión Estatal se le encomendó la función de promover y vigilar el cumplimiento de la política estatal en materia de respeto y defensa a los derechos humanos, con la participación de la sociedad civil. Asimismo, estaba integrada por órganos de carácter ejecutivo, que son el Presidente, el Secretario y el Visitador General; así como un órgano de naturaleza propositiva, que es el Consejo. Entre las atribuciones que se encomendaron al Presidente del organismo, se destaca la de emitir recomendaciones a las autoridades estatales y municipales sobre violación a derechos humanos, en las cuales, con apego a las opiniones de los demás integrantes del Consejo, se describirían los actos violatorios cometidos en contra de los afectados, para que las autoridades, de inmediato, prestaran la atención necesaria, se corrigieran las anomalías que provocaron la acción u omisión motivo de la violación, se reparara el daño causado, y en su caso,

²²⁹ Congreso del Estado de Nayarit, archivo histórico digitalizado (información histórica legislativa), XXVIII-L LEG (2008-1917), decretos y leyes XXIII, 1990-1993, clave 338. Disponible en: <http://www.congresonayarit.mx/qu%C3%A9-hacemos/informaci%C3%B3n-hist%C3%B3rica-legislativa/> [Consultado: 20 de mayo de 2016].

se presentara la denuncia penal correspondiente ante la autoridad competente, cuando existe presunción de la comisión de un delito

Posteriormente, el 23 de marzo de 1994, el Congreso del Estado de Nayarit recibió iniciativa de decreto formulada por el titular del Poder Ejecutivo Estatal, que contenía la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. Dicha iniciativa tuvo como propósito fundamental adecuar la estructura y funcionamiento de la Comisión Estatal al texto constitucional, que fue reformado en el año de 1992 para adicionar un apartado B a su artículo 102, a través del cual se creó el sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en el país, para lo cual se precisó la naturaleza y funciones principales de los organismos públicos de protección que integran dicho sistema.²²¹

Esta iniciativa de ley fue aprobada por el Congreso del Estado, el 6 de julio de 1994 y fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit, mediante decreto número 7772, el 13 del mismo mes y año. En esta ley se hicieron modificaciones sustanciales, pues se reconfiguró el organismo, que de tener carácter desconcentrado del Poder Ejecutivo Estatal, pasó a tener carácter descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotándolo de autonomía técnica y operativa, con participación de la sociedad civil. Asimismo, se redefinió la finalidad principal del organismo que pasó de la promoción y defensa, a la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos. Se especificaron las atribuciones de los integrantes de la Comisión Estatal (Presidente, Secretario Ejecutivo y Visitador General), incluyendo ahora la figura de los Visitadores Adjuntos. Se estableció una nueva conformación de los integrantes del Consejo, el cual se redujo a diez. Se establecieron los lineamientos del procedimiento de queja, sujeto a las mínimas formalidades y bajo los principios de inmediatez, concentración, rapidez y confidencialidad en el manejo de la información;

²²¹ Congreso del Estado de Nayarit, archivo histórico digitalizado (información histórica legislativa), XXVIII- LEG (2008-1917), decretos y leyes, Legislatura XXIV, 1993-1996, clave 207. Disponible en: <http://www.congresonayarit.mx/qu%C3%A9-hacemos/informaci%C3%B3n-hist%C3%B3rica-legislativa/> [Consultado: 20 de mayo de 2016].

entre otras importantes innovaciones. Cabe destacar que en esta ley se definió la naturaleza de las recomendaciones emitidas por el organismo, al señalar que serán públicas, autónomas y no vinculatorias, de conformidad con el artículo 102, apartado B, Constitucional. Además, se estableció que dichas recomendaciones señalarían las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, o para la reparación de los daños y perjuicios que se le hubiesen ocasionado.

Mas adelante, el 17 de diciembre de 2003, el Congreso del Estado de Nayarit aprobó una iniciativa presentada por diputados integrantes de esa XXVII Legislatura local, para reformar y adicionar diversos preceptos a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, en relación con diversas materias; una de las propuestas planteadas consistía en elevar a rango constitucional a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. La exposición de motivos de esta iniciativa advertía la necesidad de dotar con mayor autonomía legal y financiera a la Comisión Estatal, a efecto de evitar injerencias del Poder Ejecutivo sobre sus resoluciones y contribuir a incrementar la eficacia de sus recomendaciones. En ese sentido, se proyectó la necesidad de elevar a rango constitucional la autonomía del organismo para estar en armonía con lo dispuesto en la materia por la Constitución Federal, lo que se traduciría en el fortalecimiento de dicha institución protectora local.²²²

Así, mediante decreto número 8558, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit el 17 de mayo de 2004, se materializaron las reformas y adiciones a la Constitución local, entre las cuales se incorporó al Título Quinto, un Capítulo III denominado: "De la defensa de los derechos humanos", lo que incluyó el artículo 101 del texto constitucional local, en el cual se elevó a nivel constitucional a la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado, la cual se erigió como

²²² Congreso del Estado de Nayarit, archivo histórico digitalizado (información histórica legislativa), XXVIII-I LEG (2008-1917), decretos y leyes, Legislatura XXVII, 2002-2005, clave 117. Disponible en: <http://www.congresonayarit.mx/qu%C3%A9-hacemos/informaci%C3%B3n-hist%C3%B3rica-legislativa/> [Consultado: 20 de mayo de 2016].

un organismo público autónomo, con la función principal de recibir quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de autoridades estatales o municipales; así como formular recomendaciones públicas no vinculatorias.

Con la finalidad de armonizar la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, con el texto constitucional local, en relación con la autonomía de dicho organismo público; con fecha 31 de mayo de 2004 se publicó el decreto número 8579 en el Periódico Oficial del Estado, mediante el cual reformaron diversos artículos dicha Ley, para ajustar al organismo a su nueva autonomía.²²³

Después, el 13 de junio de 2008, en el Congreso del Estado se recibió iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, presentada por un Diputado integrante de esa XXVIII Legislatura local; cuya exposición de motivos señalaba la pertinencia de que el organismo de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en la entidad, contara con un ordenamiento legal que le proporcione las facultades que requiere para el buen desempeño de su actividad protectora; de suerte que el proyecto de ley presentado buscaba fortalecer a dicho organismo y coadyuvar al establecimiento de garantías necesarias para asegurar que los derechos humanos de las personas que se encuentren en el Estado de Nayarit, sean reales, equitativos y efectivos.²²⁴

Al respecto, el 12 de agosto de 2008, el Congreso del Estado de Nayarit aprobó la iniciativa, y el 16 del mismo mes y año, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado la nueva "Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit", que rige actualmente, en la cual se

²²³ Congreso del Estado de Nayarit, archivo histórico digitalizado (información histórica legislativa), XXVIII-I LEG (2008-1917), decretos y leyes, Legislatura XXVII, 2002-2005, clave 96. Disponible en: <http://www.congresonayarit.mx/iqu%C3%A9-hacemos/informaci%C3%B3n-his%C3%B3rica-legislativa/> [Consultado: 20 de mayo de 2016].

²²⁴ Congreso del Estado de Nayarit, archivo histórico digitalizado (información histórica legislativa), XXVIII-I LEG (2008-1917), decretos y leyes, Legislatura XXVIII, 2005-2008, clave 284. Disponible en: <http://www.congresonayarit.mx/iqu%C3%A9-hacemos/informaci%C3%B3n-his%C3%B3rica-legislativa/> [Consultado: 20 de mayo de 2016].

gregó un glosario de términos; se agregaron requisitos para la designación del titular y los Consejeros de la Comisión, en aras de preservar la independencia y moralidad de la institución; se concretó el campo de actuación de la Comisión y se definió la naturaleza de los actos que puede conocer; se estableció una estructura organizacional más funcional; se crearon las Visitadurías Regionales para acercar la función del organismo al interior de la entidad; se especificaron las fases del procedimiento de queja, con miras a que sea breve, sencillo y de fácil acceso para el ciudadano; asimismo, se regularon las funciones de conciliación, orientación jurídica, gestión, incluyendo las bases para la emisión, compilación y sistematización de criterios generales que sostenga el organismo por reiteración o por contradicción de sus resoluciones.

4.3.2. Procedimiento de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

De las funciones de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, la más significativa, como ocurre con la generalidad de los órganos que toman como modelo el *ombudsman* de origen escandinavo, es la protección de los derechos humanos, de donde se deriva la facultad de realizar investigaciones, ya sea a petición de los agraviados o de oficio, sobre probables violaciones de derechos humanos atribuidas a autoridades administrativas de carácter estatal y municipal.

El artículo 18 de la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit establece las atribuciones que tiene este organismo, y las que se relacionan con la función de proteger se encuentran las siguientes:

1. Estudiar, analizar, investigar y determinar la existencia, en los términos previstos por esta ley, de probables violaciones de Derechos Humanos, por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter estatal y municipal;

- II. Recibir, atender, tramitar y resolver, en los términos previstos por esta ley y su reglamento, las quejas que se presenten con motivo de probables violaciones a los Derechos Humanos que pudieran ser imputables a las autoridades y servidores públicos a que se refiere la presente ley;
 - III. Substanciar los procedimientos que correspondan, en los términos previstos por esta ley y demás disposiciones aplicables;
 - IV. Formular recomendaciones públicas particulares, derivadas de los procedimientos iniciados de oficio o a petición de parte, mismas que no serán vinculatorias;
 - V. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.
- ...

Cabe precisar que el servicio de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, será gratuito, sin necesidad de formalidad alguna, para impedir que formalidades innecesarias obstaculicen el ejercicio de los derechos de las personas. Para prestar este servicio, la Ley Orgánica que rige a la Comisión Estatal regula un procedimiento, cuyos rubros más importantes se destacarán a continuación:

4.3.2.1. Principios rectores del procedimiento de protección no jurisdiccional.

Los procedimientos seguidos ante la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit se substanciarán de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez.

En ese sentido, los procedimientos deben ser breves y sencillos; además, están sujetos únicamente a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos.

Asimismo, los visitadores encargados de los procedimientos deberán tramitarlos de manera imparcial, profesional y responsable, procurando en la medida de lo posible,

El contacto directo con los quejosos y las autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

Lo anterior se desprende de los artículos 62 y 67 de la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

1.3.2.2. Recomendaciones.

El artículo 101, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, establece que la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit, podrá formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas, antes las autoridades, en el ámbito de su competencia.

El artículo 2°, fracción XVIII, de la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, entiende por recomendación pública, para los efectos de esa ley:

Resolución sin carácter vinculante que determina las conclusiones que ponen fin a un procedimiento tramitado ante la Comisión. Ésta se contendrá en un documento que llevará dicho nombre y que se dirigirá a los superiores jerárquicos de las autoridades o servidores públicos, estatales o municipales, que vulneraron los derechos humanos de alguna persona. Toda recomendación señalará las propuestas y medidas para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos humanos y, en su caso, para la reparación de los daños que se hubieren ocasionado.

Aquí, es necesario recalcar que las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal se dirigen a los superiores jerárquicos de los servidores públicos, estatales o municipales, que vulneraron los derechos humanos de alguna persona. En ese sentido, según el caso, las recomendaciones se dirigen a los titulares de los poderes públicos estatales, a los presidentes municipales como representantes políticos de

los respectivos Ayuntamientos de la entidad, o a los titulares de las dependencias u organismos públicos del Gobierno del Estado.

El organismo protector de derechos humanos emitirá la Recomendación cuando se llegue el caso extremo de que no se haya solucionado la problemática durante el procedimiento de investigación, específicamente en la etapa conciliatoria, en virtud de que el quejoso y la autoridad no se avinieron o llegaron a una amigable composición.

4.3.2.3. Seguimiento de Recomendaciones.

La autoridad destinataria de la recomendación pública, tendrá un término legal de diez días hábiles siguientes a su notificación, para informar a la Comisión Estatal si acepta dicha resolución no vinculatoria. En caso afirmativo, es decir, si la autoridad acepta la recomendación, la Comisión Estatal iniciará un trámite de seguimiento para verificar su efectivo y cabal cumplimiento. En ese sentido, las pruebas para acreditar el cumplimiento de los puntos señalados en la recomendación se entregarán, en su caso, en otros diez días hábiles adicionales. El plazo para acreditar el cumplimiento de la recomendación podrá ser ampliado por diez días hábiles más, cuando así lo amerite la naturaleza de dicha resolución no jurisdiccional. Incluso, cuando la autoridad destinataria de la recomendación estime que es insuficiente el plazo legal, o su respectiva prórroga, lo expondrá de manera razonada al Presidente de la Comisión, y establecerá una propuesta de fecha límite para probar el cumplimiento total de la recomendación.

Si la autoridad acepta la recomendación que le dirigió la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se entiende que asume el compromiso institucional de dar a ella su total cumplimiento. Al respecto, la Comisión Estatal determinará si se han satisfecho los puntos de la recomendación pública por parte de la autoridad.

Cabe precisar que una vez emitida la Recomendación, la Comisión sólo tendrá competencia para dar seguimiento a la misma, con la finalidad de verificar su cabal cumplimiento; en ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva investigación, formar parte de una comisión administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la Recomendación.

Un punto importante a mencionar es que, si bien es cierto que las recomendaciones públicas emitidas por el organismo protector de los derechos humanos del Estado de Nayarit, no son vinculantes u obligatorias para la autoridad a las que van dirigidas, también es cierto que, de conformidad con el artículo 102, apartado B, constitucional, todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les dirijan estos organismos.

Cabe precisar que en la legislación secundaria se encuentran diversas disposiciones que establecen el deber de los funcionarios públicos de atender dichas recomendaciones. Al respecto, la Ley Municipal para el Estado de Nayarit, establece, en su artículo 65, que son deberes del Presidente Municipal: Fracción "XV.- Contestar y atender sin demora los informes y recomendaciones que dicten las Comisiones Estatal y Municipal de Derechos Humanos, haciendo que los servidores públicos municipales procedan en los mismos términos cuando fueren requeridos por dichos organismos".

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, en su artículo 30, dispone que sin detrimento de las atribuciones que correspondan a las diferentes dependencias, cada uno de sus titulares tendrá las siguientes facultades y obligaciones: fracción "XIV.- Atender, verificar y dar respuesta a las recomendaciones que señalen los organismos públicos de defensa de los derechos humanos con relación a la actuación de los servidores públicos adscritos física y presupuestalmente a dicha dependencia".

Por otro lado, el artículo 102, apartado B, constitucional, establece que cuando las recomendaciones emitidas por los organismos de protección de derechos humanos no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán 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.

Al respecto, el artículo 107, párrafo tercero, de la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, establece que en caso de negativa o ausencia de respuesta por parte de la autoridad respecto de la recomendación que se le dirigió, a solicitud de la Comisión Estatal, el servidor público o autoridad podrá ser llamado a comparecer ante el Congreso del Estado en los siguientes términos:

- I. Una vez formulada por parte de la Comisión, la solicitud para que se cite a comparecer al servidor público o autoridad responsable, el asunto será turnado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para que dictamine lo conducente.
- II. La Comisión de Justicia y Derechos Humanos emitirá dictamen para poner a la consideración de la asamblea legislativa o diputación permanente, ante qué órgano de gobierno interior del Congreso deberá comparecer el servidor público o autoridad responsable para que personalmente justifique, funde y motive las razones de su negativa, y
- III. La modalidad y condiciones de la comparecencia será establecida mediante el acuerdo que se dicte para tal efecto.

1.4. Naturaleza jurídica de las Recomendaciones emitidas por los organismos públicos de protección de derechos humanos.

De conformidad con el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los organismos de protección de los derechos humanos "formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias". El carácter no obligatorio de las recomendaciones no es una característica distintiva de dichos organismos de protección no jurisdiccional, sino que corresponde a la esencia de las funciones de todos aquellos organismos que se inspiran en el modelo escandinavo del *ombudsman*; por lo que dichas instituciones, con las características que los distinguen en cada país, al determinar la existencia de violaciones a derechos humanos, emite resoluciones denominadas recomendaciones, con distintos alcances que, por lo general, consisten en opiniones y sugerencias, que no son imperativas ni tienen fuerza compulsiva.

En efecto, el carácter no imperativo de las recomendaciones se deriva de la naturaleza misma de los organismos de protección no jurisdiccional que las emiten, pues estos se crearon originalmente para la tutela de los derechos e intereses legítimos de carácter administrativo y, después evolucionó, para la tutela de los derechos humanos, de forma preventiva, con un fácil acceso, a través de un procedimiento rápido y flexible, con el fin de reparar de forma inmediata las violaciones a los derechos humanos de los administrados; evitando con ello las dilaciones y formalidades de los procesos jurisdiccionales, pero a su vez coadyuvando en la copiosa labor de los tribunales, sin el ánimo de suplir sus funciones en la tutela de los derechos humanos. De forma que si se diera fuerza vinculante a las recomendaciones de los organismos no jurisdiccionales, estos se convertirían en auténticos tribunales, y por tanto estarían regidos por las directrices del debido proceso aplicables a los procesos judiciales, con lo cual se desvirtuaría la función protectora de los organismos inspirados en el modelo *ombudsman*, y se desvanecerían los aspectos positivos de una solución preventiva y expedita de

conflictos de naturaleza administrativa, que es lo que singulariza a dichos organismos aceptados universalmente.

También es importante considerar que, aunque no es regla escrita, los organismos de protección no jurisdiccional poseen facultades más extensas que la de los tribunales (aun cuando en la actualidad los juzgadores tienen mayor amplitud de creación e integración de normas que los de carácter tradicional) para calificar la naturaleza de las violaciones a los derechos humanos,²²⁵ pues en tanto los tribunales tienen que tomar en cuenta esencialmente el principio de legalidad (y constitucionalidad), los mencionados organismos no jurisdiccionales pueden conocer de conductas administrativas "no sólo ilegales sino irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas".²²⁶

En ese sentido, es necesario determinar la naturaleza jurídica de las recomendaciones, ya que el vocablo recomendar no significa una simple súplica, un ruego o una exhortación, pero tampoco una orden o mandamiento, sino una propuesta o solicitud de que la autoridad a la que se dirige y a quien se imputa la violación a los derechos humanos, tome las medidas adecuadas para reparar la afectación de las víctimas. Por ende, las recomendaciones pueden observarse desde dos enfoques. En primer lugar, estas resoluciones no tienen carácter imperativo para las autoridades a las cuales se dirijan y, en consecuencia, como lo dispone el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que incorpora un principio general aplicable a todos los organismos no jurisdiccionales, no podrán por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese prestado la queja o denuncia. No obstante, desde otra perspectiva, las recomendaciones no son inocuas o carecen de

²²⁵ Flix-Zamudio, Héctor, op. cit., nota 234, p. 408.

²²⁶ El artículo 44 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que: "Concluida la investigación, el Visitador Cultural formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de corrupción y las dignificas practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes".

efectos, ya que tienen carácter público, pues además de notificarse a los quejosos agraviados, se dan a conocer a los órganos del poder público de mayor jerarquía por conducto de los informes periódicos.²²⁷

Asimismo, si la recomendación es aceptada por la autoridad destinataria, entonces, dicha resolución adquiere el carácter obligatorio o imperativo para la misma autoridad, ya que manifiesta su voluntad y compromiso de cumplirla; de ahí que, por un lado, el organismo no jurisdiccional que la emite debe darle seguimiento para verificar su efectivo cumplimiento y, por otro lado, la autoridad debe acreditar con pruebas suficientes que ha llevado a cabo las propuestas o medidas para reparar, es decir, hacer cesar las consecuencias de la violación y restituir al agraviado en sus derechos conculcados. No obstante, si la recomendación es aceptada por la autoridad, el organismo que la emite no tiene atribuciones en caso de incumplimiento total o parcial, de ejecutarla coactivamente, lo que significa que si bien una recomendación aceptada adquiere el carácter obligatorio, carece de carácter ejecutivo.

Aquí, es importante reiterar que cuando los órganos del poder público no aceptan o no cumplen las recomendaciones que se le dirigen, el organismo no jurisdiccional no puede imponer su cumplimiento, sin embargo, los órganos estatales destinatarios debe fundar, motivar y hacer pública su negativa, ya que existe la obligación jurídica de atenderla, es decir, de estudiarla y señalar los motivos de su no aceptación. Al respecto, debe considerarse que en los supuestos de no aceptación o de incumplimiento, aun cuando los organismos no jurisdiccionales no pueden imponer la conducta recomendada, por otra parte, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, constitucional, si pueden solicitar al órgano legislativo competente que llame a las autoridades responsables para que comparezcan ante las correspondientes legislaturas, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. Además, la publicidad de dichas circunstancias, permite que los medios de

²²⁷ Natarén Nandayapa, Carlos F., *op. cit.*, nota 203, pp. 137-138.

comunicación hagan presión, y en su caso, se exijan las responsabilidades correspondientes por parte de los órganos de mayor jerarquía.

Otro aspecto a destacar, en relación con la naturaleza jurídica de la recomendación, es que al ser un acto derivado de un organismo público autónomo, cuyo titular no lo nombra ni depende del Poder Ejecutivo, no se considera un acto administrativo. Ahora, al derivar dicha recomendación de un organismo público autónomo, que no forma parte de los Poderes de la Unión, sus actos no son considerados ni del Ejecutivo, ni del Legislativo ni del Judicial. Ahora, si los organismos no jurisdiccionales son organismos públicos no potestativos, se puede afirmar que sus actos y, en especial, las recomendaciones son formalmente actos públicos no potestativos, es decir, se practican en el orden público, pero carecen de sanción coactiva propia de los actos emanados de algunos de los poderes de la República. Y precisamente, por ser actos no potestativos, las recomendaciones pueden dirigirse a los servidores públicos o autoridades de cualquiera de los tres poderes de la Unión, sin que ello represente un conflicto de poderes.²²⁸

Es incuestionable que las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos no son decisiones emanadas de una potestad o poder público,²²⁹ sino propuestas emitidas por un órgano público no potestativo, que está socialmente reconocido por su independencia, objetividad, experiencia y conocimiento de los derechos humanos. De ahí que la fuerza o eficacia social de las recomendaciones depende, por ende, de la honorabilidad y experiencia de la misma.

²²⁸ Adame Goddard, Jorge, "Artículo 48. Recomendaciones públicas y no imperativas. Comentario" en Soberanes Fernández, José Luis et al. (Coords.), *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comentada y concordada*, México, CNDH, 2005, p. 336.

²²⁹ *cf.* Tesis VI.3o.16K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 507, de rubro: "Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sus recomendaciones no tienen el carácter de actos de autoridad para efectos del juicio de amparo". Asimismo véase: Tesis P.XCVIII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 223, de rubro: "Comisión Nacional de Derechos Humanos. Es impropetable el amparo en contra de la declaración de incompetencia para conocer de una denuncia de violación a derechos humanos, por no ser un acto de autoridad".

En ese orden de ideas, las recomendaciones emitidas por los organismos de protección no jurisdiccional no tienen fuerza obligatoria para las autoridades destinatarias, sin embargo, son resoluciones públicas emanadas de un organismo constitucionalmente autónomo, cuya fuerza deriva de su contenido moral, lo que hace de estas resoluciones no jurisdiccionales, poderosos instrumentos de protección y defensa de los derechos humanos.

CAPÍTULO 5

LA REPARACIÓN INTEGRAL POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO NO JURISDICCIONAL EN EL ESTADO DE NAYARIT

5.1. Consideraciones preliminares.

La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit es un organismo público, constitucionalmente autónomo, que forma parte de los organismos de protección creados de acuerdo con el modelo *ombudsman* por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en conjunto integran el sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en el país.

En ese sentido, la Comisión Estatal tiene a su cargo, como una de sus finalidades esenciales, la protección no jurisdiccional de los derechos humanos establecidos por la Constitución General de la República Mexicana, la particular del Estado de Nayarit, los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y los ordenamientos legales vigentes sobre la materia.

Para el cumplimiento de dicha función de tutela no jurisdiccional, la Comisión Estatal tiene la atribución de investigar, de oficio o a petición de parte, presuntas violaciones de derechos humanos atribuibles a autoridades o servidores públicos de carácter estatal o municipal. En ese sentido, substanciará el procedimiento de protección no jurisdiccional, que será breve, sencillo y sujeto a las mínimas formalidades, con la finalidad de llevar a cabo la respectiva investigación, privilegiando la conciliación si es factible, para en su momento resolver si se acreditaron o no las presuntas violaciones de derechos humanos.

En el supuesto de que la Comisión Estatal determine la existencia de violaciones a los derechos humanos, derivado de actos u omisiones de naturaleza materialmente administrativa de las autoridades o servidores públicos; entonces, emitirá una

resolución no jurisdiccional de carácter pública no vinculante, denominada "recomendación", en la cual se expondrán los antecedentes, evidencias, situación jurídica y observaciones sobre los hechos violatorios que, por un lado, constituyeron un incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte del órgano estatal cuya responsabilidad se comprometió y, por otro lado, causaron daño o lesión en los bienes jurídicos, derechos o libertades de la víctima; para finalmente, señalar las propuestas y medidas para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos humanos, y en su caso, para la reparación de los daños que se hubieren ocasionado.

Al respecto, el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce la obligación de todas las autoridades de reparar las violaciones a los derechos humanos; así que la Ley General de Víctimas, reglamentaria, *inter alia*, de dicha porción normativa, desarrolla el concepto constitucional de reparación, con base en estándares internacionales y convencionales en la materia, al reconocer el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral por parte del Estado, de forma adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva, por la lesión o menoscabo que ha sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones le causaron, además, reconoce a las víctimas el derecho a la verdad, justicia y reparación a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se estudiarán las medidas que la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit recomienda a las autoridades para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos humanos, y en su caso, para la reparación de los daños que se hubieren ocasionado, con el fin de verificar si se ajustan a los estándares de reparación integral contemplados por la Ley General de Víctimas

5.2. Medidas de reparación ordenadas por la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

La Ley General de Víctimas establece que los organismos públicos de protección de derechos humanos recomendarán las reparaciones a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, con base en los estándares y elementos establecidos en dicha ley. Asimismo, dispone que la *reparación integral* comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.²³⁰ La clasificación de estas medidas reparatorias se basa en el modelo categorizado de reparación integral creado por los principios de Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas a obtener reparaciones,²³¹ y desarrollado espléndidamente en la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En ese sentido, los organismos de protección no jurisdiccional en México deben ajustarse a los mencionados estándares de reparación integral. Aquí, cabe aclarar que, en la práctica, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nayarit no categoriza expresamente las medidas recomendadas a las autoridades de acuerdo con dicha clasificación legal; sino que las medidas o propuestas de dicho órgano local se enumeran en el capítulo final de la resolución no jurisdiccional como puntos resolutiveos o puntos de recomendación, sin catalogarlos; de ahí la pertinencia de que la Comisión Estatal comience a realizar dicha categorización derivada del concepto de reparación integral, para estar *ad hoc*, formalmente, con los estándares nacionales e internacionales en la materia, incluyendo los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al concepto y alcances de la *justa indemnización* y la *reparación integral*; aunque sustancialmente, las medidas recomendadas por la Comisión Estatal tienen las mismas finalidades reparatorias, pero sin estar enunciadas bajo la multicitada clasificación.

²³⁰ Artículo 1o. 27 y 126, fracción VIII, de la Ley General de Víctimas.

²³¹ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx> [Consultado: 11 de junio de 2016].

En ese sentido, se debe tomar en cuenta que no existe un orden de pretelación entre las medidas de reparación integral, ni estas se excluyen entre sí, ya que cada una busca eliminar ciertos efectos del hecho victimizante. De forma que la multiplicidad de las medidas reparatorias se justifica por la multidireccionalidad de los efectos del hecho violatorio de derechos humanos.²³² Así, de acuerdo con el principio de complementariedad, las medidas deben realizarse de manera armónica, eficaz y eficiente entendiéndose siempre como complementarias y no excluyentes.²³³

A efecto de determinar el tipo de reparación o reparaciones, la Comisión Estatal analiza el nexo causal entre los hechos y las violaciones de derechos humanos acreditadas. Sin embargo, también es necesario que se considere de manera principal a las víctimas, así como sus necesidades específicas y los daños económicos generados por el hecho victimizante, pues en la práctica el organismo local autónomo no lleva a cabo alguna diligencia especial con la finalidad de exhortar a las víctimas a que manifiesten expresamente sus pretensiones y necesidades concretas, de acuerdo con los daños causados por los actos u omisiones reclamados, para efecto de orientar las medidas reparatorias de una eventual recomendación. En ese sentido, las quejas recibidas por la Comisión Estatal sólo reflejan las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos que se reclaman como presuntamente violatorios de derechos humanos, sin embargo, en muy pocos casos se plantean las pretensiones y necesidades concretas de las víctimas para una eventual reparación, lo cual no es subsanado por la Comisión Estatal, pues más adelante no se desahoga una diligencia especial para escuchar a las víctimas sobre estos puntos específicos. En algunos casos, dentro del procedimiento de protección no jurisdiccional se escuchan los intereses de las víctimas para efecto de plantear las propuestas de conciliación a las autoridades presuntas responsables, en los casos no graves en que proceda; sin embargo, esta vía conciliatoria se lleva a cabo y se

²³² Negrete Morayta, Alejandra, *op. cit.*, nota 102, p. 69.

²³³ Artículo 5o. de la Ley General de Víctimas.

concreta en pocos casos, y los intereses ahí planteados por las víctimas no siempre se consideran para efecto de determinar las medidas reparatorias.

En ese sentido, es necesario que la Ley Orgánica que rige las funciones de la Comisión Estatal prevea expresamente una diligencia especial para que, en los casos en que proceda, se escuchen los intereses y necesidades de las víctimas, con la finalidad de diseñar las medidas reparatorias de una eventual Recomendación. Lo anterior en congruencia con el derecho de audiencia que debe respetar la Comisión Estatal para que todas las partes puedan hacerse oír en el procedimiento de investigación;²³⁴ asimismo, con los principios de dignidad, participación conjunta y trato preferente que prevé la Ley General de Víctimas. Conforme el *principio de dignidad* se debe respetar la dignidad humana de la víctima, lo cual implica la comprensión de su persona como titular y sujeto de derechos; además, la obligación de las autoridades estatales de respetar su autonomía, considerarla, y tratarla como fin de su actuación. En atención al principio de *participación conjunta*, la víctima tiene derecho a colaborar con las investigaciones y las medidas para lograr superar su condición de vulnerabilidad, atendiendo al contexto. Y en relación con el *principio de trato preferente*, todas las autoridades tienen la obligación de garantizar el trato digno y preferente a las víctimas.²³⁵

Para efectos del presente estudio es importante estudiar las principales medidas de reparación que ha propuesto la Comisión Estatal de Derechos Humanos en las recomendaciones que ha dirigido a las autoridades, para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos humanos, y para evitar la repetición de las violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, a continuación se hará un extracto o esquema de las medidas propuestas por la Comisión Estatal, atendiendo a sus líneas o caracteres más sustanciales, y con base en las modalidades establecidas por la Ley General de Víctimas al clasificar la reparación integral, que son las medidas de restitución, de rehabilitación, de compensación, de satisfacción y de no

²³⁴ Artículo 50, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

²³⁵ Artículo 50, de la Ley General de Víctimas.

repetición.²³⁶ En este estudio se categorizan las medidas reparatorias propuestas por la Comisión Estatal, pero se insiste que en las recomendaciones no se hace la división correspondiente.

Para realizar el siguiente estudio académico se consultaron diversos expedientes y la base de datos relativa al seguimiento de recomendaciones de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit; para lo cual se contó con la autorización del Presidente y Visitador General de dicho Organismo local; además, cabe precisar, que el realizador del presente estudio labora en dicha Comisión Estatal como Visitador Adjunto, y encargado del trámite de seguimiento para verificar el cumplimiento de las recomendaciones. Así, las medidas de reparación recomendadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nayarit son las siguientes:²³⁷

5.3.1. Medidas de restitución

Las medidas de restitución tienen por finalidad, cuando sea factible, devolver a la víctima a la situación anterior al hecho que configuró la violación de derechos humanos. Esta restitución incluye tanto el aspecto material, como el ejercicio de derechos. En ese sentido la Comisión Estatal ha recomendado las siguientes medidas:

- a) Se ordene la liberación y devolución de vehículos retenidos a las víctimas.
- b) Se integre debidamente y se agilice el trámite de averiguaciones previas, procedimientos penales o juicios laborales, que se instruyeron de forma irregular y dilatada, para que sean resueltos a la brevedad conforme a derecho proceda.

²³⁶ Artículo 26 y 27 de la Ley General de Víctimas.

²³⁷ Para la elaboración del esquema de medidas de reparación integral propuestas por la Comisión Estatal en sus recomendaciones, se usó la base de datos del seguimiento de recomendaciones de dicho organismo, del mes de enero del año 2000 al mes de mayo del año 2016, en virtud de que la base de datos contiene información sólo de ese lapso.

- c) Se giren instrucciones a elementos policíacos para que se aboquen a ejecutar órdenes de aprehensión.
- d) Se designe personal de defensoría pública del Estado para que se avoque a la defensa jurídica de algún procesado.
- e) Se traslade a un interno o recluso al centro de reclusión más cercano a la cárcel donde se encuentra, en protección de sus derechos.
- f) Se expida boleta escolar de calificaciones de forma adecuada, sin vulnerar la dignidad los derechos del menor estudiante.

La Comisión Estatal ha señalado en sus recomendaciones que cuando los servidores públicos cometan actos irregulares o incurran en omisiones que afectan los derechos jurídicos de los gobernados, que en tales casos, las víctimas tienen el derecho a que se le restituya en el pleno goce del derecho conculcado; y en contra parte, la autoridad u órgano estatal cuya responsabilidad se comprometió tiene la obligación de restablecer los derechos de los gobernados cuando el acto sea de carácter positivo, o bien, cumplir lo que exija el derecho que no fue respetado o garantizado cuando se reclame una omisión o acto de carácter negativo.

En ese sentido, la Comisión Estatal propone medidas de restitución para que la autoridad destinataria de la recomendación, por un lado, regrese, reintegre, devuelva o restablezca bienes o derechos jurídicos que fueron quebrantados injustamente a los quejosos; y por otro lado, cumpla, ejecute, formalice o realice aquella función o actividad que los servidores públicos o agentes del poder estatal tenían la obligación de llevar a cabo en el ejercicio de sus funciones públicas, pero que omitieron por negligencia, descuido o malicia, lesionando con ello los derechos de los gobernados o usuarios del servicio público.

En ese sentido se puede decir que el deber secundario de restituir surgió porque no se cumplió la obligación primaria de respetar o garantizar el derecho conculcado, ya sea por una actuación irregular u omisa en la prestación del servicio público.

Por otra parte, la Comisión Estatal tiene la atribución de verificar, mediante el trámite de seguimiento de recomendaciones, que las medidas de restitución se lleven a cabo de forma efectiva, en caso de que la recomendación haya sido aceptada, pues a través de esta manifestación, la autoridad se compromete a darle cumplimiento.²³⁶ De esta forma, la autoridad debe enviar las pruebas necesarias de que ha restituido los bienes o derechos jurídicos que fueron lesionados al quejoso, o bien, que se ha realizado la conducta omitida por los servidores públicos que actuaron descuidada o negligentemente.

Este cumplimiento no debe generar mayor problema, en un plano eminentemente teórico, pues las conductas propuestas (reintegrar, devolver y restablecer ó cumplir, ejecutar y formalizar) están dentro del ámbito de competencia legal de la autoridad destinataria, pues se trata de actos irregulares u omisos realizados por servidores públicos al desempeñar sus funciones; por ende, la autoridad tiene las atribuciones y facultades necesarias para ordenar la restitución de los derechos o bienes jurídicos lesionados por una acción arbitraria, o bien, para la ejecución de la conducta que se tenía la obligación legal de realizar, pero que fue omitida en detrimento del gobernado. De ahí la necesidad de que se lleven a cabo las medidas de restitución propuestas, para lo cual la autoridad debe tomar la iniciativa y realizar determinadas gestiones o trámites, en el marco de sus funciones y conforme el principio de legalidad; sin que esto implique una carga procesal para la víctima. No obstante lo anterior, en la práctica, las autoridades aceptan las recomendaciones pero no siempre acreditan su cumplimiento efectivo respecto las medidas de restitución.

5.3.2. Medidas de satisfacción.

Las Medidas de satisfacción tienen por finalidad reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, así como ayudar a reorientar su vida o memoria. La Ley General de Víctimas establece diversas acciones que las autoridades deben realizar para

²³⁶ Cfr. El artículo 118 del Reglamento Interior de la Comisión de Defensa del los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit establece lo siguiente: "Se entiende que la autoridad o servidor público que haya aceptado una recomendación asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento".

materializar dichas medidas; de las cuales, la Comisión Estatal sólo ha recomendado la relativa a la aplicación de sanciones judiciales o administrativas; sin que hasta ahora se hayan propuesto otras medidas como la realización de actos que conmemoren el honor, dignidad y humanidad de las víctimas, ni tampoco el otorgamiento de una disculpa pública por parte del Estado o los servidores públicos que incurrieron en violaciones a derechos humanos, con el reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidades.

Aquí, cabe recordar que el numeral 22 de los principios de Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas a obtener reparaciones,²³⁹ establece que las medidas de satisfacción incluyen "la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones". Esta fórmula específica es acogida en el ámbito doméstico por la Ley General de Víctimas.²⁴⁰ Sin embargo, la Corte Interamericana ha dado un carácter independiente a la obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de incurrir en violaciones a los derechos humanos; por lo que ésta se analiza de manera autónoma por dicho tribunal regional, desde la perspectiva de la obligación de garantía que surge del derecho sustantivo, así como el acceso a la justicia para las víctimas.²⁴¹

La Comisión Estatal de Derechos Humanos, sin catalogar la medida, recomienda también la *investigación, juicio y eventual sanción*, por vía administrativa o penal, de los servidores públicos que vulneraron los derechos humanos de alguna persona, lo que se relaciona con el derecho de las víctimas a obtener la verdad. En ese sentido recomienda:

²³⁹ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 60/147, de 18 de diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SPP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx> [Consultado: 11 de junio de 2016].

²⁴⁰ El Artículo 73, fracción V, de la Ley General de Víctimas, establece que "Las medidas de satisfacción comprenden, entre otras y según corresponda: ... V. La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos".

²⁴¹ Calderón Gamboa, Jorge F., *op. cit.*, nota 107, pp. 193-194.

- a) Se inicie procedimiento administrativo sancionador en contra de servidores públicos, de carácter estatal o municipal, para que se determine conforme a derecho la responsabilidad administrativa en que pudieron haber incurrido por violaciones de derechos humanos.
- b) Se inicie averiguación previa por la probable comisión de delitos, con la finalidad de establecer la responsabilidad penal en que hayan incurrido servidores públicos que participaron en los hechos.

En la mayoría de las recomendaciones específicas emitidas por la Comisión Estatal se propone a las autoridades que se inicie y determine procedimiento administrativo sancionador en contra de aquellos servidores públicos que incurrieron en violaciones a los derechos humanos. En ese sentido, las recomendaciones se dirigen a las autoridades que guardan una relación de superior jerarquía sobre los referidos servidores públicos, para ello, se señalan sus nombres y cargos, pero si no se logró identificarlos dentro del procedimiento de protección no jurisdiccional, se plasman los datos necesarios en la recomendación para que sean debidamente reconocidos.

En efecto, esta medida de *investigación, juicio y eventual sanción* de carácter administrativa, es la más utilizada por la Comisión Estatal, de forma que es el común denominador en sus recomendaciones específicas. Al respecto, cabe indicar que, generalmente, las autoridades aceptan esta medida; sin embargo, por una parte, las autoridades *municipales*, en la mayoría de los casos, no acreditan que se hayan iniciado, tramitado y determinado los correspondientes procedimientos administrativos; por otra parte, las autoridades *estatales* sí acreditan, por lo general, que se radicaron, desahogaron y resolvieron los procedimientos administrativos, pero en pocos casos se imponen sanciones a los servidores públicos, además, dichas sanciones son leves, como *amonestación privada o amonestación pública*, y en casos muy aislados se impone *suspensión del empleo, cargo o comisión* por periodos que no rebasan los quince días; así que son prácticamente inexistentes *sanciones más enérgicas, como destitución, sanción económica o inhabilitación*

temporal. De forma que en la gran mayoría de los casos, las resoluciones administrativas concluyen que no se demostró la responsabilidad administrativa de los servidores públicos encausados, bajo argumentos jurídicos endebles y sin hacer una adecuada valoración de las evidencias y observaciones detalladas en las recomendaciones.

Al respecto, la Comisión Estatal de Derechos Humanos no puede pronunciarse sobre la legalidad de dichas resoluciones administrativas, ni revisar las cuestiones de forma y fondo de las mismas, para determinar el diverso nivel de cumplimiento de las recomendaciones en las que se propuso la medida relativa al inicio y determinación del procedimiento administrativo sancionador. De forma que si esas resoluciones administrativas no están debidamente fundadas y/o motivadas, son incongruentes y/o evidentemente parciales a favor de los encausados; dichos aspectos no pueden ser analizados por la Comisión Estatal para efecto de acordar sobre el nivel de cumplimiento de la medida; por lo que al recibir la resolución administrativa, la Comisión no entra a su estudio de fondo ni valora el sentido de la misma, y sólo se limita a decretar el cumplimiento de dicha medida pues, formalmente, se acreditó el acatamiento de lo recomendado, es decir, se comprobó que la autoridad destinataria inició y determinó el procedimiento administrativo sancionador.

Esta situación representa un gran obstáculo para el efectivo cumplimiento de la medida de *investigación, juicio y eventual sanción administrativa* de los servidores públicos que cometieron violaciones a derechos humanos, pues las autoridades aceptan la medida, pero sólo simulan su cumplimiento, ya que instauran los procedimientos administrativos, y al resolverlos imponen sanciones demasiado leves o determinan, en la mayoría de los casos, la no responsabilidad del encausado; lo que es igualmente grave y vulnera el Estado de derecho, pues con ello se propicia la impunidad, se rompe el principio de igualdad, y deja de cumplirse con los fines de la aplicación de las penas y sanciones, en el sentido de que deben ser ejemplares, inhibitorias y educativas.

Por otra parte, la Comisión Estatal también ha recomendado como medida de *investigación*, que se inicie averiguación previa en contra de los servidores públicos que incurrieron en violaciones de los derechos humanos, siempre y cuando dichas violaciones se deriven de hechos que también puedan constituir delitos del orden común que deban seguirse de oficio. Así, esta medida busca en lo inmediato la *investigación*, para un eventual *proceso y sanción* por la vía penal.

De acuerdo con lo anterior, si el servidor público que participó en el hecho victimizante dependiera jerárquicamente de la institución encargada de la procuración de justicia del Estado, en este caso, la recomendación se le dirigirá directamente al titular de ésta institución para que se inicie la averiguación previa correspondiente. Por otro lado, si el servidor público estuviera adscrito a otra dependencia estatal o municipal, en este supuesto, la Comisión Estatal realiza la denuncia de los hechos ante la institución procuradora de justicia. Esta denuncia penal se realiza de forma independiente a la recomendación, pues recuérdese que dichas resoluciones no jurisdiccionales se dirigen a los superiores jerárquicos de los servidores públicos que incurrieron en violaciones a derechos humanos.

Lo anterior lleva a la siguiente reflexión. La *medida de investigación*, de naturaleza penal, planteada por la Comisión Estatal, tiene una doble vertiente pues, por un lado, puede solicitarse en la recomendación, ya sea como medida de satisfacción o propuesta autónoma, en los casos en que la autoridad estatal a la que compete la procuración de justicia sea superior jerárquico del servidor público indiciado; y por otro lado, puede solicitarse mediante una denuncia penal cuando los servidores públicos no dependan de la institución investigadora, lo que se hará con base en la facultad que tienen los organismos públicos de profesión de derechos humanos de realizar denuncias y quejas ante las autoridades competentes.

En el primer supuesto, en que la *medida de investigación* se solicita como punto de Recomendación, cabe preguntarse si la Fiscalía General del Estado puede negarse a aceptarla, tomando en cuenta que las recomendaciones no tienen carácter

imperativo para las autoridades a las que se dirijan. Al respecto, se considera que la Fiscalía General no puede negarse a aceptarla, en *stricto sensu*, pues si bien es cierto que puede rechazar la Recomendación, intentando desvirtuarla, para lo cual deberá motivar y fundar su negativa; también es cierto que dicha autoridad tiene a su cargo la función de procuración de justicia, por lo que tiene la obligación legal de iniciar la averiguación previa correspondiente cuando se haga de su conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio.

En ese sentido, podría proponerse que la Comisión Estatal, al solicitar el inicio y determinación de la averiguación previa, no lo haga dentro de las medidas o puntos recomendados, sino que, por separado pero en la misma recomendación, emita un acuerdo para realizar la denuncia de los hechos que puedan constituir delitos del orden común que deban seguirse de oficio. Sin embargo, bajo ese formato, se impediría que la Comisión Estatal verificara el cumplimiento de la medida a través del trámite de seguimiento de recomendaciones, dentro del cual se puede decretar un eventual cumplimiento parcial o incumplimiento de la recomendación, lo que permitiría a la parte quejosa interponer recurso de impugnación en contra del diverso nivel de incumplimiento, o bien, abrir la posibilidad para que la Comisión Estatal solicite al Congreso del Estado que haga comparecer a la autoridad para que explique su negativa al cumplimiento de la medida recomendada.

Así, la medida busca que se realice la *investigación* para que, en caso de que el agente del ministerio público ejercite acción penal, se lleve a cabo el *proceso* y eventual *sanción* penal contra los servidores públicos que participaron en el hecho victimizante.

Ahora bien, no se soslaya, que si el agente del ministerio público determina el no ejercicio de la acción penal a través de una resolución carente de una adecuada fundamentación y/ motivación. En este supuesto, como en el caso planteado *supra*, la Comisión Estatal no puede pronunciarse sobre la legalidad de dicha resolución ministerial, ni estudiar el fondo de la misma para determinar el nivel de cumplimiento

de las recomendaciones en las que se propuso la medida relativa al inicio y determinación de la averiguación previa. Por lo que, igualmente, al recibir la resolución de no ejercicio de la acción penal, la Comisión Estatal no se estudia el fondo de la misma, y sólo se limita a decretar el cumplimiento de la medida, pues se acreditó el acatamiento formal de lo recomendado, es decir, se comprobó que la autoridad destinataria inició y determinó la averiguación previa.

Cabe indicar que este obstáculo, que impide analizar la legalidad las resoluciones ministeriales de no ejercicio de la acción penal y la resoluciones administrativas que sancionan levemente o determinan la no responsabilidad de los servidores públicos encausados, no es privativo de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, sino que es un candado legal que tienen todos los organismos públicos que integran el sistema de protección no jurisdiccional en México, ya que éstos no tienen competencia, *inter alia*, para conocer de asuntos jurisdiccionales, lo cual implica que no pueden conocer de quejas o denuncias en contra de resoluciones de carácter jurisdiccional de fondo,²⁴² que comprende de manera general todas aquellas decisiones que son tomadas durante un proceso por autoridades investidas de poder soberano del Estado para dirimir un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a un caso concreto para solucionarlo.²⁴³ Dentro de estas resoluciones de carácter jurisdiccional están incluidas las resoluciones, autos o acuerdos, dictados en materia administrativa, en los que se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal; según lo establecido por las leyes que rigen a las Comisiones Estatales.²⁴⁴ En ese sentido, las

²⁴² El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit establece que: "La Comisión será incompetente para conocer de: II. Resoluciones de carácter jurisdiccional de fondo".

²⁴³ Ortiz Martínez, Carlos, "Resoluciones judiciales", *Diccionario jurídico Harla, Derecho Procesal*, México, Harla, 1996, vol. 4, p. 185. Asimismo, Gómez Lara, Cipriano, "Jurisdicción". *Idem*, pp. 114 y 115.

²⁴⁴ El artículo 18 del Reglamento Interior de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, establece que, por "resoluciones de carácter jurisdiccional de fondo", se entiende: "I. Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia; II. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso; III. Los autos y acuerdos dictados por el Juez o por el personal del Juzgado o Tribunal, para cuya expedición se haya realizado una valoración y determinación jurídica o legal; y IV. En materia administrativa, los análogos a los señalados en las fracciones anteriores". En el

mencionadas resoluciones administrativas y ministeriales entran en éste supuesto, y derivado de ello los organismos públicos de protección de derechos humanos no pueden entrar a su estudio de fondo, aunque esto sea en vía de seguimiento de recomendaciones.

Cabe indicar que la razón por la que las comisiones de derechos humanos no pueden conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional, según la exposición de motivos de la iniciativa presidencial para adicionar un apartado B al artículo 102 constitucional, es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia del Estado de Derecho, de forma que las instituciones creadas bajo el modelo *ombudsman*, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones.²⁴⁵ En ese sentido, el objetivo es que los organismos de protección no jurisdiccional se conserven al margen de las resoluciones de fondo emitidas por los órganos que ejercen funciones formal y materialmente jurisdiccionales, con pleno respeto a la división de poderes, y sin invadir funciones que corresponden estrictamente a los órganos judiciales, incluyendo a las autoridades administrativas que dictan resoluciones, en las cuales realizan valoraciones jurídicas o legales, para concluir la instancia.

De acuerdo con lo anterior, no se podría plantear válidamente que la Comisión Estatal de Derechos Humanos pueda analizar las resoluciones dictadas dentro de los procedimientos administrativos sancionadores o las determinaciones ministeriales de no ejercicio de la acción penal, para efecto de determinar si se cumplieron o no las medidas de *investigación, proceso y sanción* que se propusieron; pues esos fallos emitidos por autoridades de naturaleza administrativa son considerados resoluciones de carácter jurisdiccional de fondo para los efectos del procedimiento de protección no jurisdiccional, y sobre estos no tiene competencia la Comisión Estatal; lo que en

mismo sentido se establece dicha denominación en el artículo 2o., fracción IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

²⁴⁵ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 18 de noviembre de 1991, p. 991. Disponible en: http://trivona.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/0155_11primero.html [Consultado: 25 de mayo de 2016].

esencia va en sintonía con la naturaleza jurídica de los organismos públicos de protección de derechos humanos.

Sin embargo, no se soslaya que este obstáculo o candado legal que tienen las comisiones estatales es aprovechado maliciosamente por las autoridades destinatarias, pues generalmente aceptan las recomendaciones en la que se propuso la medida de *investigación, proceso y sanción*, pero simulan su cumplimiento efectivo, pues al final emiten resoluciones desproporcionadas en las cuales no se sanciona o se imponen sanciones leves a los servidores públicos. Situación que favorece la impunidad, y genera condiciones para que los hechos victimizantes se vuelvan a repetir. Además, produce una victimización secundaria pues los quejosos o afectados tienen que acudir a otras instancias para impugnar las multitudes resoluciones.

5.3.3. Medidas de rehabilitación.

Las medidas de rehabilitación buscan facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones a derechos humanos, así como subsanar lo relativo a las afectaciones físicas, psíquicas o morales mediante la atención médica, psicológica o psiquiátrica que deben garantizar las autoridades que incurrieron en violaciones a derechos humanos; incluyendo, cuando proceda, servicios jurídicos y sociales. Al respecto, la Comisión Estatal ha propuesto las siguientes medidas:

- a) Se proporcione la atención psicológica especializada que requieran las víctimas.
- b) Se realicen acciones concretas encaminadas a brindar servicios médicos que requieran las víctimas, incluyendo atención a su padecimiento y rehabilitación en un centro hospitalario especializado.

En estos casos, los servicios médicos, psicológicos o psiquiátricos deben ser proporcionados por las instituciones públicas de salud del Estado, de manera inmediata y gratuita, mediante los tratamientos especializados y por el tiempo que sea necesario para las víctimas; lo que incluye los medicamentos.

En relación con la medida de rehabilitación propuesta por la Comisión Estatal, se presentan dos vertientes que es necesario analizar, según la recomendación se dirija al titular del organismo público que presta los servicios de salud en el Estado o una autoridad de diversa naturaleza.

En el primer caso, la autoridad estatal en materia de salud, en caso de aceptar la medida de rehabilitación, tiene las facultades legales para ordenar a los establecimientos subordinados que proporcionen la atención médica, psicológica o psiquiátrica, así como medicamentos que necesiten las víctimas. En este caso, la autoridad destinataria de la recomendación cuenta directamente con la infraestructura pública de salud para solventar las medidas de rehabilitación y prestar la atención especializada que éstas implican. Ahora, si la infraestructura sanitaria estatal fuera insuficiente, la autoridad de salud no queda desvinculada de su obligación de cumplir con esa medida de reparación, así que debe garantizar la rehabilitación, destinando el máximo de los recursos disponibles, y de ser necesario, mediante el servicio subrogado en establecimientos privados de salud especializados, siempre que sea gratuito para las víctimas.

Cabe precisar que la medida de rehabilitación se recomienda directamente a las autoridades del sector salud, sólo en aquellos casos en que se acredita una violación al derecho a la protección de la salud, por parte de dependencias de dicho sector, en las modalidades de negativa de atención médica, abandono de paciente, negligencia médica, inadecuada prestación del servicio de salud, entre otras. Al respecto, se han presentado casos en los cuales las víctimas son renuentes a recibir los servicios especializados de rehabilitación en las mismas dependencias del sector salud que

originalmente vulneraron su derecho a recibir una atención médica de calidad y calidez; ya que señalan su desconfianza a que se vuelva a prestar un servicio de salud inadecuado, poniendo su salud nuevamente en riesgo, por la negligencia o represalia del personal médico. En estos casos, el temor de las víctimas debe tomarse en cuenta y ponderarse seriamente, de acuerdo con las circunstancias del caso, para proponer que la atención especializada de rehabilitación sea proporcionada en instituciones privadas especializadas, si fuera necesario.

Por otra parte, en el segundo supuesto, en que la medida de rehabilitación es recomendada a una autoridad diversa, que no ofrece servicios de salud, pero que tiene la obligación de garantizar dicha medida reparatoria en virtud de que el personal adscrito incurrió en violaciones de derechos humanos, y es necesario subsanar lo relativo a las afectaciones físicas, psíquicas o morales de las víctimas. En este caso, la autoridad no cuenta directamente con la infraestructura sanitaria para cumplir la medida de rehabilitación, así que debe coordinarse con las autoridades públicas del sector salud para que colaboren en el cumplimiento de dicha medida o, en su caso, sufragar los gastos que implican la atención especializada de rehabilitación en unidades privadas de salud.

Al respecto, cabe indicar que la Ley General de Víctimas, al establecer la distribución de competencias, dispone que las instituciones del sector salud, de manera integral e interdisciplinaria, brindarán atención médica, psicológica y servicios integrales a las víctimas, asegurando que en la prestación de los servicios se respeten sus derechos humanos.²⁴⁶

Cabe precisar que mediante decreto publicado el 24 de marzo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó un capítulo IX BIS al Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, con el objeto de regular la atención a víctimas, es decir, regular la prestación de servicios de atención médica, incluyendo la atención de emergencias médicas, odontológicas,

²⁴⁶ Cfr. Artículo 116, penúltimo párrafo, de la Ley General de Víctimas.

quirúrgicas y hospitalarias, en términos de lo dispuesto por la Ley General de Salud, la Ley General de Víctimas y demás disposiciones aplicables. Dentro de dicho capítulo se prevé que las víctimas que hayan sufrido lesiones, enfermedades y traumas emocionales provenientes de violación a sus derechos humanos, tienen el derecho de que se les restituya su salud física y mental, para lo cual, los establecimientos para la atención médica del sector público, tienen la obligación de brindarles los servicios de atención médica.²⁴⁷

Por su parte, la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit establece que las víctimas tienen derecho a que se proporcione gratuitamente atención médica y psicológica permanente de calidad en cualquiera de los hospitales y clínicas públicas del Estado y los municipios, de acuerdo a su competencia, cuando se trate de lesiones, enfermedades y traumas emocionales provenientes de la violación de los derechos humanos. Además, establece específicamente que a la víctima se proporcionará atención permanente en salud mental, en los casos en que quede afectada psicológica o psiquiátricamente como consecuencia del hecho victimizante.²⁴⁸

En ese contexto, parece que la atención especializada a las víctimas, derivado de la medida de rehabilitación, puede funcionar como una extensión de la garantía del derecho a la salud, sobre todo para aquellas personas o sectores de la población que aún no tengan acceso a este servicio público; en ese sentido, dicha medida guarda una importante relación con los principios de interdependencia y progresividad de los derechos humanos previsto en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional. Pues si los órganos estatales transgreden el derecho a la protección de la salud de los gobernados, causándoles afectaciones físicas, psíquicas o morales, se compromete la responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos, por incumplir su obligación de respetar y garantizar dicho derecho a la salud; lo cual genera el deber de reparar y subsanar dichas afectaciones mediante las medidas de rehabilitación, que incluye una mayor y mejor atención médica, psicológica o psiquiátrica, que son

²⁴⁷ Cf. Artículo 215 Bis, numeral 3, del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Prestación de Servicios de Atención Médica.

²⁴⁸ Cf. Artículo 32, fracciones I y XI de la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.

necesarias para facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones a derechos humanos. Así, se puede apreciar el vínculo o interdependencia entre el derecho a la protección de la salud con el derecho fundamental a la reparación integral por violaciones a derechos humanos, que incluye la medida de rehabilitación.

5.3.4. Garantías de no repetición.

Las garantías de no repetición buscan prevenir o evitar que vuelvan a suceder los hechos que originaron las violaciones a derechos humanos; además, se pretende que ya no vuelvan a ocurrir los actos u omisiones de las autoridades estatales o municipales que implicaron negativa, incumplimiento o deficiente prestación del servicio público que están obligados a prestar; y de forma general, se busca que dichas autoridades ya no incumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos, de ahí que estas medidas son de alcance general, pues tienen un efecto que va más allá del caso concreto, aunque estrictamente se desprenden de éste ya que deben tener un nexo causal. Al respecto, la Comisión Estatal ha recomendado, principalmente, las siguientes garantías de no repetición:

- a) Se imparta a agentes de seguridad pública o tránsito, de carácter estatal o municipal, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos o temas afines relacionados con sus funciones de seguridad pública, que incluya su evaluación periódica.
- b) Se instauren programas o estrategias de sensibilización y concientización dirigidas a servidores públicos, en temas de derechos humanos.
- c) Se aplique una estrategia integral que incluya iniciativas de prevención, así como programas de educación pública destinados a modificar las actitudes sociales, culturales y tradicionales que originan la violencia contra la mujer.
- d) Se garantice a los usuarios de servicios de salud una atención médica oportuna, de calidad idónea, profesional y éticamente responsable, con un trato digno y respetuoso.

- e) Se designe a los hospitales el personal médico, paramédico y de enfermería, cuya especialidad permita cubrir los turnos faltantes; o bien, cuyos conocimientos en dialectos indígenas permita mejorar la relación con pacientes de dicho sector vulnerable de la población.
- f) Se mejore infraestructura general de hospitales y centros de salud, en beneficio de los usuarios de los servicios de salud, con la finalidad de que se preste de forma adecuada el servicio de ambulancia; se provea a los consultorios médicos de los insumos, mobiliario e instrumental necesarios; se de mantenimiento o se amplien los quirófanos; se proporcione al personal médico y de enfermería de los recursos materiales en buen estado; se provea de todos los medicamentos del cuadro básico del sector salud; se den medicamentos para el tratamiento de los pacientes crónicos degenerativos; se otorguen los recursos materiales para la adecuada clasificación y manejo de residuos peligrosos, biológicos infecciosos, entre otros.
- g) Se elabore un manual de organización y procedimientos del servicio de urgencias médicas, en donde se determinen las necesidades de atención de los pacientes, y se clasifiquen las prioridades para la atención de urgencias médicas.
- h) Se realicen los proyectos y gestiones administrativas para que en esta Entidad Federativa opere una unidad hospitalaria médico-psiquiátrica, así como centro de atención especializado para personas con una discapacidad psicosocial.
- i) Se tomen las medidas jurídico-administrativas necesarias para que de manera inmediata cese toda acción u omisión que represente o constituya una violación al derecho a la libertad personal de los gobernados.
- j) Mejorar condiciones generales de los centros carcelarios o penitenciarios, en beneficio de los internos o reclusos; a través de la mejora en las condiciones de alimentación, atención médica, estancia digna y segura, visita conyugal, capacitación educativa y laboral, asistencia jurídica, entre otras.
- k) Se diseñe un protocolo de medidas de seguridad que garantice la seguridad y orden al interior de las cárceles municipales; asimismo, se incluya un procedimiento de ingreso que ofrezca examen médico a los detenidos.

- l) Cesen las revisiones indignas y denigrantes en las cárceles municipales o en el centro penitenciario estatal; así como dejar sin efecto cualquier requisito o práctica que constituya discriminación en contra de las mujeres que visitan a los internos o reclusos de dichos centros.
- m) Se retire la estructura metálica con barrotes de acero en forma de jaula que se encuentra en una de las celdas de la cárcel municipal, y que se usaba para castigos.
- n) Se construya modifiquen o adecúen las áreas destinadas al aseguramiento y custodia de los menores puestos a disposición del Fiscal Especializado en Justicia para Adolescentes.
- o) Se proporcione a los elementos de policía estatal o municipal, el equipo adecuado de acuerdo a la naturaleza y funciones del cuerpo policiaco, que les permita hacer un uso escalonado o gradual de la fuerza pública.
- p) Se incorporen en los reglamentos que rigen a las corporaciones policiacas estatales y municipales, la normatividad de Naciones Unidas relativa a códigos de conducta y principios básicos sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- q) Se establezcan o fortalezcan los procedimientos adecuados relativos al servicio civil de carrera para la contratación, selección, formación, capacitación, adiestramiento y evaluación de los elementos de policía estatal o municipal.
- r) Se realice un protocolo de actuación en el que se fijen las directrices que deben seguir los elementos de policía y agentes del Ministerio Público, respecto de las personas que son detenidas, aseguradas, arrestadas y custodiadas.
- s) Se instrumenten medidas y procedimientos necesarios sobre el empleo, control y almacenamiento de armas de fuego o municiones.
- t) Se integre un manual para la debida y eficaz aplicación de los candados de mano (esposas policiacas).
- u) Se realicen las adecuaciones en oficinas y espacios públicos, sobre facilidades urbanísticas y arquitectónicas adecuadas a las necesidades de las

personas con discapacidad, que les permite un libre acceso, movilidad y permanencia en dichos lugares.

- v) Se implemente un programa para la organización, control y vigilancia sanitaria de todos los establecimientos públicos, sociales o privados que funcionen y operen en el Estado, brindando servicios de atención médica y asistencia social para Alcohólicos y Drogadictos, en cualquiera de sus localidades.
- w) Desarrollar estrategias, proyectos y programas de desarrollo integral para los trabajadores indígenas migrantes que laboran en el Estado, con el fin de mejorar sus condiciones de vida, de salud, de tipo laboral y de educación.
- x) Se emitan las directrices para que los servidores públicos de los Servicios de Educación Pública del Estado, en caso de cualquier tipo de abuso de menores, asuman sus responsabilidades de información y colaboración inmediata para prevenirlos, atenderlos y, en su caso, denunciarlos ante las autoridades ministeriales competentes.
- y) Se adecuen los reglamentos interiores de escuelas primarias o secundarias, en el que se establezcan las obligaciones de los alumnos, las conductas que pueden ser sancionadas, el procedimiento, la autoridad y tipo de sanción.
- z) Se lleven a cabo obras de rehabilitación al sistema de drenaje sanitario de determinadas colonias.

Como se aprecia, la Comisión Estatal ha recomendado una gran variedad de medidas con la finalidad de prevenir o evitar que los hechos que originaron las violaciones de derechos humanos no vuelvan a repetirse en perjuicio de los gobernados. Estas medidas de no repetición deben tener un nexo de causalidad con el hecho victimizante, sin embargo, su efecto tiene un alcance más general, pues se pretende que las autoridades corrijan las anomalías que provocaron las irregularidades o deficiencias en la prestación del servicio público, así como el incumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos. Por lo general, estas medidas se proponen cuando existen patrones recurrentes de hechos violatorios similares, o existen las condiciones para que los hechos violatorios vuelvan a suceder.

En ese sentido, las medidas de no repetición deben ser proporcionales, razonables y tener una vocación verdaderamente transformadora para que sean cumplidas efectivamente por las autoridades, y logren el efecto transformador que buscan. Por ejemplo, los cursos de formación y capacitación para los agentes policía deben estar relacionados con sus funciones de seguridad pública, y estar orientados hacia aquellos temas afines a derechos humanos, cuyo conocimiento pretenda fomentarse o reforzarse para que los agentes de policía estén conscientes de sus responsabilidades y obligaciones, de forma que puedan conducirse con respeto a los derechos humanos. De suerte que si en el caso concreto la Comisión Estatal acreditó un uso excesivo e injustificado de la fuerza pública por parte de agentes de policía, lo que causó daños físicos en las víctimas; en este supuesto, se recomienda a la autoridad que los cursos proporcionados a los agentes de policía se orienten, principalmente, a los principios básicos sobre el empleo de la fuerza pública y armas de fuego, de una forma teórica y práctica, para que los agentes cuenten con una preparación técnica-operativa especializada y adecuada con el propósito de utilizar correctamente la fuerza pública en hechos futuros que así se requiera. Con esto se prevendría o evitaría la violación de derechos humanos por un eventual uso ilegítimo de la fuerza pública.

5.3.5. Medidas de compensación.

De acuerdo con la Ley General de Víctimas la compensación se otorgará para indemnizar a la víctima por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de las violaciones de derechos humanos. Esta comprende la indemnización por daño en la integridad física, por daño moral, por perjuicios ocasionados o lucro cesante, por la pérdida de oportunidades, por los daños patrimoniales, por los gastos y costas judiciales, por el pago de tratamientos médicos o terapéuticos, así como los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación originados por el traslado al lugar del juicio o del tratamiento.

La Comisión Estatal ha recomendado el pago de la indemnización a favor de las víctimas directas o indirectas, principalmente en aquellos casos en que se acreditaron violaciones a los derechos humanos calificados como *privación de la vida, lesiones, tortura, robo, negligencia médica*, entre otros; al respecto, la indemnización se propone a las autoridades de forma genérica, para el efecto de que se ordene y realice el pago de la indemnización a las víctimas, en vía de reparación por los daños y perjuicios causados por la violación a los derechos humanos; sin que se desglosen las modalidades de compensación de acuerdo con los tipos de daño causados por el hecho victimizante.

En efecto, la Comisión Estatal propone el pago de la *indemnización compensatoria* de forma genérica en virtud de que no valora jurídicamente ni cuantifica los daños; así que propone la indemnización por todos los daños generados por el hecho victimizante, sin especificar si éstos fueron físicos, morales, patrimoniales, perjuicios o lucro cesante, pérdida de oportunidades, gastos y costas, tratamientos médicos o gastos comprobables; además, se formula sin determinar el monto a pagar.

Proponer el pago de la indemnización de forma abierta y general, sin concretar el tipo de daño ni el correlativo tipo de modalidad compensatoria, genera incertidumbre tanto para las autoridades destinatarias de la recomendaciones, quienes desconocen el daño concreto que deben indemnizar; asimismo, para las víctimas, quienes no saben si se contemplaron todos los daños causados, tanto materiales como inmateriales. En ese contexto, en algunos casos las autoridades aceptan pagar la indemnización, sin embargo, al no tener parámetros concretos sobre el daño a resarcir, compensan de una forma parcial o deficiente, pagando un monto que no satisface realmente a la víctima.

De acuerdo con lo anterior, es necesario que la Comisión Estatal deje de proponer la indemnización de forma general, y en adelante especifique o individualice el tipo de medida compensatoria a pagar por parte de la autoridad destinataria, con la finalidad

de dar más certeza a las víctimas y a la misma autoridad destinataria. Para esto será indispensable que la Comisión Estatal conozca los daños específicos causados a las víctimas por violaciones de los derechos humanos, no para determinar el monto de la indemnización, sino para identificar el tipo de daño generado a la víctima, para así estar en condiciones de determinar el tipo de modalidad compensatoria que, en su caso, habrá de recomendar.

Ciertamente, la Comisión Estatal no determina el monto de las indemnizaciones que propone en sus recomendaciones, es decir, no cuantifica los daños; sin embargo, esto no es obstáculo para que tome nota del tipo de daño causado a las víctimas, no para valorarlos jurídicamente, sino para reflejarlos en las observaciones de la resolución no jurisdiccional, y con ello tener criterios o parámetros para determinar el tipo de compensación que deba otorgarse a los afectados.

Para lograr lo anterior, es pertinente que durante el procedimiento de protección no jurisdiccional desarrollado por la Comisión Estatal, se escuchen los intereses y necesidades particulares de las víctimas, y se les brinde la oportunidad de aportar las pruebas que demuestren el tipo de daño causado. De esta manera, la Comisión Estatal estará en condiciones de determinar las modalidades compensatorias de una eventual recomendación. Con esto se confirma la propuesta señalada anteriormente, consistente en que la Ley Orgánica de la Comisión Estatal prevea expresamente una diligencia especial para que, en los casos en que proceda, se escuche a las víctimas para efecto de planear y configurar las medidas reparatorias, en especial, las medidas de compensación, que en su caso, se propongan en las recomendaciones.

5.3.6. No aceptación de la medida compensatoria.

En algunos casos, las autoridades no aceptaron o aceptaron parcialmente las recomendaciones en las que se propuso el pago de la indemnización a favor de las víctimas de violaciones de derechos humanos, bajo el argumento de que no contaban con recursos económicos, ni estaban previstas las partidas presupuestales

necesarias para el pago de ese tipo de indemnizaciones, o bien, que estaban pendientes de resolución los procedimientos judiciales o administrativos sancionadores en contra de los servidores públicos que participaron en los mismos hechos, o incluso, arguyeron que se pagaría la indemnización sólo en caso de que lo ordene así una autoridad judicial.

Como se advierte de lo anterior, las autoridades que se oponen al pago de la indemnización, no refutan ni contradicen el contenido sustancial de fondo de la recomendación en la que se determinó la existencia de violaciones a derechos humanos, sino que señalan argumentos o pretextos que se relacionan más con una presunta imposibilidad de cumplimiento de la compensación, ya sea por carecer de recursos económicos o por existir litispendencia judicial o administrativa en relación con los mismos hechos que motivaron la recomendación. Estos argumentos de las autoridades son inválidos pues, por una parte, señalan que no disponen de recursos económicos para pagar, sin embargo, dichas autoridades deben prever la partida presupuestal necesaria para el pago de las indemnizaciones en la materia, considerando que el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, establece la obligación de todas las autoridades de reparar las violaciones a los derechos humanos. Por otra parte, las autoridades señalan causa de litispendencia judicial o administrativa, empero, el penúltimo párrafo del artículo 65 de la Ley General de Víctimas establece que las víctimas de violaciones a derechos humanos serán compensadas de acuerdo con las resoluciones emitidas por órganos u organismos nacionales o internacionales, jurisdiccionales o no jurisdiccionales, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas que los mismos hechos pudieran implicar y conforme a lo dispuesto por esa ley. En ese sentido, son inválidos los argumentos de las autoridades que no aceptaron los puntos de recomendación en los que se propuso la medida indemnizatoria.

En relación con el tema de la no aceptación de las recomendaciones por parte de las autoridades destinatarias, resulta paradójico que, por un lado, los organismos públicos de protección de derechos humanos que tienen su fundamento en el

apartado B del artículo 102 constitucional, pueden declarar la responsabilidad de los órganos estatales por el incumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, lo cual genera el deber de reparar las violaciones, y este deber de reparación está previsto en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional. Y, por otro lado, los órganos estatales se pueden negar a aceptar las recomendaciones emitidas por dichos organismos públicos en la que se acreditó la existencia de violaciones a derechos humanos y se propone reparar a las víctimas, con lo cual las autoridades estarían incumpliendo el deber de reparar. Sin embargo, esto es posible jurídicamente porque las recomendaciones son de carácter no vinculante, según la naturaleza no jurisdiccional de los organismos que las emiten.

5.3.7. Mecanismo para hacer efectiva la indemnización compensatoria en el ámbito no jurisdiccional local.

En caso de que las autoridades estatales o municipales acepten pagar la indemnización compensatoria que les recomendó la Comisión de Derechos Humanos de Nayarit, asumen el compromiso de darle cabal cumplimiento y realizar el pago respectivo. Sin embargo, surge un problema que frecuentemente obstaculiza el cumplimiento adecuado y oportuno de la indemnización compensatoria, consistente en que la Comisión Estatal no cuantifica los daños generados por el hecho victimizante, es decir, no establece el monto de la indemnización, y sólo se propone ésta de forma genérica, para que la autoridad ordene y realice el pago de la indemnización a las víctimas, en vía de reparación por los daños y perjuicios causados por la violación a los derechos humanos.

El artículo 79, párrafo cuarto, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit, establece que cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva.

De acuerdo con dicho precepto legal, la autoridad que acepte la recomendación en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, tiene la obligación de cuantificar y pagar la indemnización a los particulares afectados. Sin embargo, la ley de la cual se deriva este mandato, no establece un procedimiento para la cuantificación de los daños, de modo que las autoridades que asumiéron el deber de pagar la indemnización no están ligadas a un mecanismo ni a lineamientos, que prevean etapas y plazos, para cuantificar los daños y determinar el monto de dicha indemnización. Así que ese vacío legal genera incertidumbre tanto para la autoridad que debe cumplir con la indemnización compensatoria, pero no está sujeto a un procedimiento para cuantificar y pagar; como para la víctima, que espera ser compensada pero no vislumbra la forma en que esto se materializará.

Derivado de lo anterior, en algunos casos, las autoridades buscan la forma de conciliar con las víctimas para determinar el monto de la indemnización; y se llevan a cabo reuniones para tal efecto; sin embargo, en la negociación se coloca a las víctimas en una posición de franca desventaja frente a las autoridades, quienes no valoran los daños causados por el hecho victimizante, sino que ofrecen, en concepto de indemnización, cantidades mínimas de dinero que no alcanzan a cubrir la totalidad de los daños, o proponen hacer los pagos en parcialidades muy reducidas, que no satisfacen a las víctimas, quienes aceptan el pago de dichos montos o bajo las condiciones que establezcan las autoridades, en algunos casos, sólo para concluir con un asunto que en esas instancias ya los desgastó emocionalmente. En ese contexto, la autoridad aprovecha la situación para indemnizar defectuosamente o en parcialidades que al principio pagan pero después retardan o dejan de cubrir; lo cual genera una victimización secundaria, pues las víctimas no sólo sufren los efectos dañosos de las violaciones a derechos humanos, sino que también se enfrentan a la falta de procedimientos o mecanismos para ejercer de forma rápida y efectiva su derecho a la reparación compensatoria en el ámbito no jurisdiccional.

En algunos casos en que las víctimas no aceptan las propuestas de pago indemnizatorio ofrecidas por las autoridades, por estimar que no cubren ni subsanan todos los daños; interponen recurso de impugnación en contra de las autoridades por la falta de cumplimiento de la recomendación en la que se propuso la indemnización compensatoria; los respectivos escritos de inconformidad son recibidos en la Comisión Estatal pero son turnados a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para su respectivo trámite y resolución; en esta segunda instancia, la Comisión Nacional intenta persuadir a las autoridades de que paguen la indemnización a las víctimas. sin embargo, persiste el inconveniente de que no está determinado el monto a pagar ni existe un mecanismo para cuantificar los daños; así que, al no lograrse en esta instancia que la autoridad realice un pago más acorde a las necesidades de las víctimas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido recomendaciones dirigidas al Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit o a los Presidentes Municipales, según corresponda, en las cuales se les propone que cumplan con el pago de la indemnización compensatoria propuesta por la Comisión Estatal, sin embargo, resurge el problema de que no está determinado el monto a pagar ni existe un mecanismo para cuantificar los daños, de modo que se retoman las reuniones conciliatorias entre autoridades y víctimas para intentar negociar el monto de la indemnización. Cabe precisar que en dichas reuniones la Comisión Estatal puede participar sólo en calidad de observadora, pero no puede tomar parte activa en la negociación para proponer o aceptar el monto de dinero a indemnizar.

Al respecto, es importante hacer notar que en relación con las medidas de compensación para las víctimas de violaciones a derechos humanos, el artículo 65 de la Ley General de Víctimas establece lo siguiente:

Artículo 65. Todas las víctimas de violaciones a los derechos humanos serán compensadas, en los términos y montos que determine la resolución que emita en su caso:

- a) Un órgano jurisdiccional nacional;

- b) Un órgano jurisdiccional internacional o reconocido por los Tratados Internacionales ratificados por México;
- c) *Un organismo público de protección de los derechos humanos;*
- d) Un organismo internacional de protección de los derechos humanos reconocido por los Tratados Internacionales ratificados por México, cuando su resolución no sea susceptible de ser sometida a la consideración de un órgano jurisdiccional internacional previsto en el mismo tratado en el que se encuentre contemplado el organismo en cuestión.

Este precepto legal contiene algunas ambigüedades, imprecisiones y cuestiones inciertas, respecto a la inclusión de las resoluciones de los organismos públicos de protección de derechos humanos en el contexto y los supuestos regulados por dicho precepto legal; aspectos serán analizados a continuación

El referido precepto legal dispone, en esencia, que las víctimas de violaciones a derechos humanos serán indemnizadas, de conformidad con los montos y condiciones fijadas en las resoluciones emitidas por órganos jurisdiccionales u organismos no jurisdiccionales, del ámbito interno o internacional. De acuerdo con lo anterior, las referidas resoluciones son equiparadas o consideradas equivalentes como parámetros que necesariamente deben tener en cuenta las autoridades estatales para pagar la indemnización compensatoria. Estos supuestos legales son ideales, pues al equipar todas las resoluciones (jurisdiccionales o no jurisdiccionales, nacionales o internacionales) permite unificar criterios en relación con la forma en que será pagada la indemnización a las víctimas de violaciones a derechos humanos; sin embargo, la forma en que está redactado el precepto legal, así como la inclusión de los organismos internos de protección no jurisdiccional de derechos humanos en los supuestos que prevé, genera diversas ambigüedades.

En primer lugar, de la simple lectura del inciso c) del artículo 65 de la Ley General de Víctimas, se obtiene que todas las víctimas de violaciones a derechos humanos serán compensadas, en los términos y montos que determine la resolución que emita un organismo público de protección de los derechos humanos.

En ese sentido, dicha disposición legal puede ser interpretada, conforme a la letra del texto, en el sentido de que, basta que las comisiones de derechos humanos emitan recomendaciones en las que fijen los términos y montos de las indemnizaciones compensatorias que habrán de recibir las víctimas de violaciones a derechos humanos, para que de forma automática se genere el derecho de éstas a ser compensadas y, en contra parte, se produzca la obligación de las autoridades destinatarias de las recomendaciones a pagar la indemnización tal como lo disponga y cuantifiquen las recomendaciones emitidas por los referidos organismos no jurisdiccionales.

Así, la ambigüedad de dicha disposición legal confunde, pues pareciera que ésta genera un derecho sustantivo de compensación a favor de las víctimas por el sólo hecho de que exista una resolución emitida por un organismo de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, y correlativamente, que genera la obligación de las autoridades de pagar las indemnizaciones según las condiciones y montos indicados en dicha resolución no jurisdiccional. Sin embargo, esto es totalmente incierto, pues las recomendaciones, de acuerdo con su naturaleza jurídica, no tienen carácter imperativo para las autoridades a las cuales se dirige, es decir no son obligatorias, en ese sentido, no basta la emisión de las recomendaciones para que se genere el derecho de las víctimas a ser compensadas y la obligación de las autoridades a pagar las indemnizaciones; sino que, es necesario que las autoridades acepten las recomendaciones en las cuales se les proponga el pago de la indemnización compensatoria a favor de las víctimas, para efecto de que surja la obligación de cumplir dicha recomendación y de hacer el pago respectivo, derivado precisamente del compromiso que asumen al manifestar la aceptación; y correlativamente, esto genera el derecho de las víctimas a ser compensadas por la vía no jurisdiccional.

El carácter no imperativo de las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de protección de derechos humanos, y esa frontera entre la aceptación o no

aceptación de las recomendaciones por parte de las autoridades destinatarias, que separa la obligación de cumplimiento o no cumplimiento de la medida compensatoria propuesta; no es tomada en cuenta por la Ley General de Víctimas, cuyo artículo 65, inciso c), establece que las víctimas serán compensadas en los términos y montos que determine un organismo público de protección de derechos humanos. En ese sentido, la literalidad de dicha disposición legal confunde, genera incertidumbre y ambigüedad; de modo que es necesario realizar una interpretación sistemática, bajo un *argumento a coherencia*, en función de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, específicamente de las normas que rigen a los organismos públicos de protección de derechos humanos, para determinar que las víctimas serán compensadas de conformidad con las recomendaciones emitidas por los organismos de protección jurisdiccional de los derechos humanos, siempre y cuando dichas recomendaciones no vinculatorias sean aceptadas por las autoridades.

En ese sentido, se sostiene que la Ley General de Víctimas genera confusión al equiparar a las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de protección de derechos humanos, con las otras resoluciones de organismos jurisdiccionales o no jurisdiccionales, nacionales o internacionales; pues no toma en cuenta la naturaleza especial de aquellas recomendaciones, en el sentido de que no son vinculantes. Ahora bien, si estuviéramos ante una antinomia, por incompatibilidad o contradicción de normas, ésta se resolvería bajo el *criterio jerárquico*, conforme al cual la norma superior prevalece sobre la inferior, en este caso el artículo 102, apartado B, constitucional, que establece el carácter no obligatorio de las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de protección, prevalece sobre el artículo 65, inciso c), de la Ley General de Víctimas, que es un ordenamiento de menor jerarquía. Asimismo, se resolvería con el *criterio de especialidad*, conforme al cual la ley especial deroga a la general, en este caso la ley orgánica que rige a los organismos públicos autónomos de derechos humanos que emiten las recomendaciones, prevalece sobre la ley general que regula la materia de víctimas.

Otro aspecto que soslaya el artículo 65, inciso c). de la Ley General de Víctimas, al establecer que las víctimas serán compensadas en los términos y montos que determine la resolución emitida por algún organismo público de protección de derechos humanos, es que estos organismos, de acuerdo a su naturaleza jurídica y legislación especial, no cuantifican los daños generados a las víctimas y no determinan los montos de las indemnizaciones que proponen.

En ese sentido, la mencionada disposición jurídica reincide en generar confusión y ambigüedad, pues de su interpretación literal, puede colegirse que se está otorgando una nueva facultad u obligación a los organismos públicos de protección de derechos humanos, consistente en determinar los montos de las indemnizaciones que propongan en sus recomendaciones.²⁴⁹ Sin embargo, la Ley General de Víctimas, independientemente que distribuya competencias entre las instituciones y dependencias de los distintos ordenes de gobierno para el cumplimiento de sus objetivos, no puede establecer una atribución u obligación nueva para los organismos públicos de protección de derechos humanos, en virtud de que éstos son organismos autónomos, cuya naturaleza y funciones están diseñadas expresamente en el texto constitucional,²⁵⁰ y una de sus características principales es que tienen la facultad para expedir las normas que los rigen, es decir, tienen *autonomía normativa*; además tienen la auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación, es decir tienen *autonomía plena*.²⁵¹ Por ende, la Ley General de Víctimas no puede imponer una obligación o atribución nueva a los organismos autónomos de protección no jurisdiccional, como es determinar el monto de las indemnizaciones que recomienda, independientemente que se haya configurado como un derecho de las víctimas; pues si bien es cierto que esta ley puede establecer los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, no menos cierto es que debe

²⁴⁹ No fue posible realizar una interpretación teleológica del precepto, en la cual se considerara la intención del legislador, pues en la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto que reformó la Ley General de Víctimas, aprobada sin modificaciones, ni en las discusiones legislativas, se explicó el contenido o finalidad del reformado artículo 65 de la Ley General de Víctimas.

²⁵⁰ Artículo 162, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁵¹ Ugaldé Calderón, Filiberto Valerín, "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 29, 2010, p. 255 y 256, disponible en: <http://www.ijf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valer%C3%ADn%20%20%20Calder%C3%83n.pdf> [Consultado: 17 de junio de 2016].

respetar la *autonomía normativa y plena* de los organismos públicos de protección de derechos humanos, evitando imponerle facultades u obligaciones nuevas, que además son contrarias a su naturaleza no jurisdiccional.

En efecto, las leyes orgánicas que rigen a los organismos de protección no jurisdiccional disponen que en las recomendaciones se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Con base en esta facultad o característica de las recomendaciones, las comisiones de derechos humanos proponen la indemnización compensatoria, sin embargo, no existe una disposición derivada de sus propias leyes orgánicas, que les ordene cuantificar los daños o determinar el monto de dichas indemnizaciones, lo que a su vez es incompatible con la naturaleza jurídica de los organismos no jurisdiccionales; pues si bien es cierto que pueden recomendar el pago de la indemnización, incluso podrían identificar el tipo de daño generado a las víctimas para definir el tipo de medida compensatoria; también es cierto que no pueden cuantificar los daños ni determinar los montos de la indemnización, pues esto no le corresponde a las comisiones de derechos humanos, quienes deben limitarse a establecer las medidas reparatorias de forma clara y concreta, de conformidad con las facultades y obligaciones de las autoridades, sin traspasar o invadir sus funciones; pues recuérdese que las comisiones de derechos humanos son organismos coadyuvantes del servicio público, que señalan los actos, omisiones o conductas que originan la violación de derechos humanos, con la pretensión de que se corrijan las anomalías, se repare el daño causado y que no se repitan en beneficio de la comunidad; pero sus resoluciones no tienen carácter vinculante, y tampoco pueden constituir, modificar o extinguir derechos; en ese sentido, si se llegara a proponer que las comisiones de derechos humanos no sólo recomienden el pago de la indemnización compensatoria, sino que además valoren los daños, los cuantifiquen y con base en esto determinen el monto de la indemnización que la autoridad deberá pagar a las víctimas, sería tan absurdo como proponer que las comisiones de derechos humanos no sólo solicitan el inicio de procedimientos administrativos

disciplinarios en contra de servidores públicos, sino que también valoren las conductas irregulares u omisas de éstos, las encuadren con las faltas administrativas y con base en esto determinen el tipo y grado de sanción que las contralorías deben imponer; o peor aún, que no sólo se recomiende el inicio de averiguaciones previas en contra de servidores públicos, sino que también valoren los hechos probablemente constitutivos de delito, y con base en esto determine: el cuerpo del delito y el probable responsable contra el cual se debe ejercitar acción penal por parte del agente del Ministerio Público.

Ahora bien, si podría proponer que las comisiones de derechos humanos determinen el monto de las indemnizaciones, con lo cual se evitarían muchos problemas, se daría certeza a las víctimas así como a las autoridades, además se facilitaría relativamente el cumplimiento de las recomendaciones, pero se insiste en que dicha cuantificación no es compatible con la naturaleza jurídica de las recomendaciones y de los organismos no jurisdiccionales que las emiten. Además, si la Comisión Estatal cuantificara los daños causados a las víctimas de violaciones de derechos humanos y determinara el monto de la medida indemnizatoria, propiciaría que las autoridades no aceptaran las recomendaciones en las que se propuso esta medida, no por estar en desacuerdo con los aspectos sustanciales de la recomendación en relación con la acreditación de violaciones a derechos humanos, sino por estar en desacuerdo con la forma de cuantificar los daños y el monto de la indemnización fijado por la Comisión Estatal; es decir, la cuestión sobre la aceptación o no aceptación de la medida compensatoria por parte de las autoridades, rebasaría a los aspectos esenciales de las resoluciones no jurisdiccionales en las que se propusieron, y descenderían a un plano en el que el criterio para admitir o no admitir la medida, giraría en torno a si la autoridad considera correcto y/o justo el monto indemnizatorio recomendado. Lo anterior no sólo recrudecería el problema del incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la medida indemnizatoria sino que, peor aún, originaría la no aceptación de esta medida. Por otra parte, si la Comisión Estatal cuantificara los daños y determinara el monto de las indemnizaciones compensatorias, provocaría la posibilidad de que las víctimas de violaciones a los derechos humanos

también se muestren inconformes con la recomendación emitida por el organismo protector, no tanto por su contenido sustancial, sino solamente por el monto fijado para el pago de la indemnización.

Ahora bien, la autoridad tiene la obligación de, una vez aceptada la medida indemnizatoria recomendada, determinar en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva, de conformidad con el artículo 79, párrafo cuarto, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit, sin embargo, en la práctica la autoridad no cuantifica los daños ni determina la suma a indemnizar, porque no está sujeta a lineamientos que le fijen la forma y términos para hacerlo; es decir, no existe un mecanismo para tal fin.

En ese sentido, considerando que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit establece la obligación de las autoridades de cuantificar y pagar la indemnización a las víctimas de violaciones a derechos humanos, una vez aceptada la recomendación; pero no establece el mecanismo para hacerlo; resulta conveniente que dicha ley prevea un procedimiento, o en su caso, lineamientos, en el que se señalen los pasos y tiempos a seguir para que las autoridades cuantifiquen los daños, determinen los montos y paguen las indemnizaciones. Este procedimiento deberá ajustarse a los principios de justicia y equidad, a los estándares nacionales e internacionales en materia de reparación integral; así como a los principios establecidos por el artículo 5o. de la Ley General de Víctimas, en ese sentido, de acuerdo con el *principio de no victimización secundaria*, deberá ser sencillo y accesible, que no agrave la condición de las víctimas, ni establezca requisitos que obstaculicen o impidan el ejercicio de sus derechos; de conformidad con el *principio de debida diligencia*, deberá tramitarse dentro de un tiempo razonable; y de acuerdo, con los *principios de dignidad, participación conjunta y trato preferente*, la víctima será considerada y tratada con dignidad, como sujeto titular de derecho, como parte y fin del procedimiento. De acuerdo con lo anterior, este procedimiento, dará certeza a la víctima, pero también

permitirá que la autoridad quede ligada al procedimiento de cuantificación, el cual deberá desarrollar necesaria y obligatoriamente.

En relación con lo anterior, es viable que la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit o su respectiva reglamentación, contemplen un mecanismo complementario para que el organismo operativo o comité encargado de evaluar y cuantificar la reparación para acceder al Fondo, pueda colaborar con las autoridades que aceptaron la indemnización compensatoria recomendada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado, en la cuantificación de los daños causados a las víctimas y determinación del monto a indemnizar. Lo anterior, sólo en vía de colaboración, por lo que el dictamen emitido por el comité evaluador sólo constituirá una opinión técnica que deberán tomar en cuenta las autoridades para concretar la indemnización. Asimismo, el referido dictamen de cuantificación no constituirá una aprobación para acceder al Fondo, pues las autoridades, primero deberán cumplir con su obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos de forma objetiva y directa. Pues de otro modo, si las víctimas de violaciones a los derechos humanos accedieran al Fondo, una vez emitida y aceptada la recomendación de la Comisión Estatal, sin que antes se exigiera a las autoridades el cumplimiento y pago de la indemnización compensatoria; en este supuesto las autoridades no pagarían las indemnizaciones, sino que esperarían a que lo hiciera el Fondo, que si bien es subsidiario de la responsabilidad del Estado, esto generaría el incumplimiento formal de la recomendación en la que se propuso la indemnización; además, si bien es cierto que el pago de la indemnización generaría su efecto primario que es compensar a las víctimas por los daños causados; por otro lado, se perdería su efecto secundario, en el sentido de que deben ser ejemplares, inhibitorias y disuasivas, es decir, las autoridades deben advertir que es más costoso pagar la indemnización compensatoria a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, que tomar las medidas adecuadas para prevenir y evitar las violaciones a derechos humanos que generaron los daños a las víctimas.

CONCLUSIONES

Una vez concluido el proceso de investigación, relativo a la reparación integral a víctimas de violaciones a los derechos humanos en el ámbito no jurisdiccional en el Estado de Nayarit, se procede a comunicar los siguientes conclusiones:

PRIMERA. Los instrumentos jurídicos internacionales y las Constituciones modernas establecen una serie de obligaciones en materia de derechos humanos a cargo de todos los órganos estatales, consistentes en promover, respetar, proteger y garantizar. Estos términos son los que aportan más claridad al contenido de las obligaciones y los de mayor uso en la dogmática y en la teoría. Ahora bien, dentro de la obligación de garantizar, se encuentran comprendidos los deberes de verdad, justicia y reparación, que consisten en la investigación de las violaciones a derechos humanos, la sanción a los culpables y la reparación de daños a las víctimas.

En se sentido, se puede decir que la reparación es el último eslabón de la cadena de obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos; de ahí que sin la garantía de una adecuada reparación, no existe una efectiva protección de estos derechos.

Se considera trascendental que con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se hayan incorporado al artículo 1o. de la Constitución, las obligaciones generales y deberes específicos que tendrán las autoridades en esa materia, pues con esto se sitúa en el núcleo central de la actuación del Estado mexicano la protección y garantía de los derechos humanos. Asimismo, se considera importante mencionar que dichas obligaciones y deberes crean efectos tanto horizontales como verticales, así que ni la división de poderes, ni la distribución competencial del sistema federal, son obstáculo para que los órganos estatales dejen de cumplirlos, en virtud de que estas generan obligaciones para el Estado en su conjunto.

SEGUNDA. Bajo un principio del Derecho Internacional es factible afirmar, ciertamente, que si los órganos estatales incumplen sus obligaciones en materia de derechos humanos, se compromete la responsabilidad del Estado, en los ámbitos nacional e internacional, pues la actividad estatal encuentra su límite en el respeto de esos derechos; y cuando esa falta o quebrantamiento causa daños a los gobernados se origina el deber de asegurar una justa reparación para estos.

Así, se puede sostener que el deber de reparar presupone la existencia de una violación a los derechos humanos, es decir, este deber se origina cuando se incumplen obligaciones primarias de tutela; por ende, la noción de responsabilidad implica sustituir la obligación primaria de tutelar los derechos humanos por el deber secundario de reparar los efectos de la violación.

TERCERA. A partir del marco teórico y dogmático analizado en este trabajo se puede conceptualizar la *reparación por violaciones a derechos humanos* como el conjunto de medidas individuales necesarias para eliminar o revertir, en la medida de lo posible, los efectos de la violación cometida.

En ese sentido, la *reparación* se concibe, por un lado, como un derecho que tienen las víctimas, para que se les restituya en sus derechos conculcados, y sean resarcidas de los daños materiales e inmateriales causados; por otro lado, es una obligación a cargo del Estado, para que éste garantice las acciones y recursos eficaces a efecto de los gobernados reclamen las violaciones a sus derechos y obtengan la *reparación de forma adecuada, efectiva, rápida, y proporcional* a la gravedad de la violación y del daño sufrido, lo cual requiere que las víctimas sean colocadas en el centro de toda medida de reparación.

Asimismo, es pertinente que la *reparación* contemple una multiplicidad de medidas, pues los efectos del hecho violatorio de derechos humanos es multidireccional, ya que genera daños de distinto tipo a las víctimas, los cuales pueden ser materiales o inmateriales; de este modo las medidas individuales, que no guardan un orden ni se

excluyen mutuamente, buscarán eliminar los efectos de dicho hecho violatorio, mediante medidas de restitución, compensación, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición.

CUARTA. El derecho a una *reparación integral* se originó en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y fue desarrollado ampliamente por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de las cuales se han formulado una amplia gama de reparaciones para subsanar los efectos de las violaciones a los derechos humanos, por lo que ha construido un gran catálogo de estándares en materia de reparaciones, los cuales son considerados un referente a nivel mundial.

La regulación del derecho a la reparación en el ámbito internacional e interamericano, ha permitido desarrollar progresos significativos para la debida tutela de los derechos humanos como son los siguientes: a) La concepción y desarrollo del contenido del deber de reparar en términos más amplios que los del otorgamiento de una mera compensación pecuniaria, como suele ser entendida en los Estados. En aquél ámbito, la reparación debe ser integral, a través de medidas individuales. b) La reparación se concibe no sólo como una obligación que el Estado debe satisfacer, sino que, a su vez, constituye un derecho humano; en tal sentido, el derecho a la reparación presenta una *dimensión procesal*, pues los Estados tienen el deber de proveer o garantizar recursos efectivos en el ámbito interno para que los gobernados puedan reclamar violaciones a derechos humanos (derecho de acceso a la justicia o protección judicial); y *por otro lado*, una *dimensión sustantiva*, que se refiere al resultado del reclamo, es decir, al *remedio o reparación*, en sentido estricto. c) La ampliación del concepto de víctima, pues se distingue entre las víctimas "directas" y las consideradas "indirectas".

QUINTA. La obligación del Estado Mexicano de reparar violaciones a los derechos humanos tiene un doble fundamento constitucional pues, por un lado, está prevista en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

por lo que se encuentra indirectamente reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dicha norma forma parte del catálogo de derechos humanos establecido en el primer párrafo del artículo 1o. constitucional, por otro lado, la obligación de reparar se encuentra expresamente reconocida en la parte final del tercer párrafo del mismo precepto constitucional.

SEXTA. Es importante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido criterios en relación con la reparación integral; pues incluso antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos emitió una resolución en la cual concibió la reparación como un derecho fundamental de la víctima y como un deber asumido convencionalmente por el Estado. Posterior a la reforma, el máximo tribunal del país continuó emitiendo otros criterios para desarrollar el contenido conceptual y alcances de la reparación integral, lo cual es importante pues esto permite que los órganos estatales cuenten con parámetros para la reparación de la vulneración de derechos humanos. Por ejemplo, la Suprema Corte ha señalado que la individualización de las indemnizaciones debe atender a las particularidades del caso, incluyendo, la naturaleza y extensión de los daños; asimismo, refiere que en la legislación se deben prever los mecanismos idóneos y efectivos a efecto de que las personas puedan acceder a las medidas de reparación integral; además, que la obligación de reparar las violaciones a derechos humanos es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia; y las medidas de reparación deben tener una vocación transformadora, deben tener un efecto no sólo restitutivo, sino también correctivo.

SÉPTIMA. Ley General de Víctimas es un instrumento que desarrolla el concepto constitucional de "reparación", en ese sentido, establece una serie principios, estándares, mecanismos, así como una estructura orgánica, para garantizar los derechos de las víctimas a la ayuda, asistencia, atención, y reparación integral. De acuerdo con lo anterior, esta ley presenta una faceta multi-reglamentaria pues desarrolla el contenido de los artículos 1o. tercer párrafo, 17 y 20 apartado C) Constitucionales, en relación con la reparación a víctimas de delito y de violaciones a

derechos humanos. Al respecto, se considera que este modelo es problemático, pues la mecánica de reparaciones por una u otra fuente atienden a distintas razones jurídicas y requieren de procedimientos distintos para su cumplimiento.

Independientemente de lo anterior, esta ley se visualiza como una herramienta que servirá para garantizar los derechos de las víctimas, pues no sólo se armoniza con estándares derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; sino que también crea un entramado institucional para la atención de las víctimas, en ese sentido, se configuró un Sistema Nacional que coordinará dichas acciones de atención, cuyo principal órgano operativo será la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, del cual dependerán tres órganos que servirán para registrar, asesorar y, en su caso, reparar a las víctimas.

OCTAVA. La Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit pretende recoger los postulados y obligaciones contenidos en la Ley General de Víctimas, para ello la ley local respecto de la general, prevé las mismas finalidades, principios y definiciones; idénticas medidas de ayuda, asistencia y atención; también reconoce los derechos de las víctimas, realiza similar categorización de las medidas de reparación integral; sin embargo, la estructura orgánica prevista por la ley estatal presenta algunos rasgos que la desacoplan con el Sistema Nacional de Atención a Víctimas. En ese sentido, tomando en cuenta que Ley General de Víctimas establece un arquetipo o modelo integral para atender a las víctimas y garantizar sus derechos, constituyendo el punto de partida o la plataforma a la que deberán ajustarse las entidades federativas para armonizar sus ordenamientos y crear sus respectivos sistemas operativos de atención a víctimas, por ende, es factible proponer que se lleve a cabo una reforma en la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit, para efecto de que la vigilancia y administración del Fondo que prevé pase a formar parte de las atribuciones de la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas, y por tanto ya no sea atribución del Consejo Ejecutivo, lo que conduciría a la desaparición de éste órgano interinstitucional que se prevé, no dará funcionalidad al Fondo. Asimismo,

que dicha reforma establezca expresamente un área especializada de Asesoría jurídica para víctimas que dependa de la Comisión Estatal de Atención a Víctimas, dentro de la estructura operativa del Sistema Estatal de Atención; y ya no sea la Fiscalía General la que designe asesores o representantes para las víctimas.

Asimismo, se debe resaltar que la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit establece un Fondo para la Atención, Asistencia y Protección de Víctimas, que se configura también como un mecanismo para que las víctimas obtengan una reparación compensatoria de forma subsidiaria; en ese sentido, la ley estatal establece las condiciones generales para que las víctimas de delito accedan al Fondo; sin embargo, no establece los supuestos para que las víctimas de violaciones a derechos humanos accedan al Fondo. En el mismo sentido, la ley establece un procedimiento para acceder al Fondo, pero lo regula de una forma escueta y poco clara, pues no establece los requisitos y directrices generales que permitirán a las víctimas acceder al Fondo, de forma que se deja al reglamento de la ley, la regulación de estas cuestiones tan sustanciales.

También, se debe señalar que para lograr la plena eficacia del Sistema Estatal de Atención a Víctimas creado por la ley estatal de la materia, es necesario que se realicen una serie de tareas transversales e integrales, como es la armonización de las leyes secundarias que permitan la colaboración interinstitucional entre los distintos órganos públicos encargados de desarrollar las tareas de atención, asistencia y reparación para las víctimas.

NOVENA. La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit emite recomendaciones de carácter no vinculante, en las cuales se señalan las propuestas y medidas para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos humanos, y en su caso, para la reparación de los daños. Sin embargo, en la práctica, este organismo no categoriza expresamente las medidas de reparación integral, que son la restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición; sino que las medidas o propuestas de dicho órgano local se

enumeran en el capítulo final de la resolución no jurisdiccional como puntos resolutiveos o puntos de recomendación, sin catalogarlos; de ahí la pertinencia de que la Comisión Estatal comience a realizar dicha categorización derivada del concepto de reparación integral, para estar *ad hoc*, formalmente, con los estándares internacionales, pero sobre todo con la Ley General de Víctimas.

Asimismo, se estima necesario que la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos prevea expresamente una diligencia especial para que, en los casos en que proceda, se escuchen los intereses y necesidades de las víctimas, con la finalidad de diseñar las medidas reparatorias de una eventual Recomendación; pues cabe precisar que en la práctica no se realiza dicha diligencia y la ley orgánica del organismo no la contempla.

DÉCIMA. La Comisión Estatal, al emitir sus recomendaciones, propone el pago de la *indemnización compensatoria* de forma genérica en virtud de que no valora jurídicamente ni cuantifica los daños; así que propone la indemnización por todos los daños generados por el hecho victimizante, sin concretar el tipo de daño ni el correlativo tipo de modalidad compensatoria; lo cual genera incertidumbre tanto para las autoridades destinatarias de la recomendaciones, quienes desconocen el daño concreto que deben indemnizar, asimismo, para las víctimas, quienes no saben si se contemplaron todos los daños causados, tanto materiales como inmateriales. De acuerdo con lo anterior, es necesario que la Comisión Estatal deje de proponer la indemnización de forma general, y en adelante especifique o individualice el tipo de medida compensatoria a pagar por parte de la autoridad destinataria.

UNDÉCIMA. No es factible que la Comisión Estatal de Derechos Humanos cuantifica los daños ni determina el monto de la indemnización compensatoria que recomienda a las autoridades, pues dicha determinación no es compatible con la naturaleza jurídica de la recomendación y la del organismo no jurisdiccional que la emite. Si la Comisión Estatal determinara el monto de la indemnización generaría la posibilidad de que las autoridades y las mismas víctimas se inconformaron con a

recomendación emitida, no tanto por su contenido sustancial, sino solamente por el monto fijado para el pago de la indemnización.

DUODÉCIMA. De la simple lectura del inciso c) del artículo 65 de la Ley General de Víctimas, se obtiene que todas las víctimas de violaciones a derechos humanos serán compensadas, en los términos y montos que determine la resolución que emita un organismo público de protección de los derechos humanos. Sin embargo, esta disposición genera ambigüedad e imprecisión, pues no toma en cuenta que las recomendaciones tienen carácter no vinculante, y es necesario que las autoridades acepten las recomendaciones para que surja la obligación de cumplir dicha recomendación y de hacer el pago respectivo a las víctimas. Otro aspecto, que soslaya dicho precepto es que los organismos de protección no jurisdiccional, de acuerdo a su naturaleza jurídica y legislación especial, no cuantifican los daños generados a las víctimas y no determinan los montos de las indemnizaciones que proponen, por tanto no puede otorgar una nueva facultad u obligación a dichos organismos, consistente en determinar los montos de las indemnizaciones que propongan en sus recomendaciones, pues estaría vulnerando su autonomía normativa.

DÉCIMO TERCERA. Considerando que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nayarit, en su artículo 79, párrafo cuarto, establece la obligación de las autoridades de cuantificar y pagar la indemnización a las víctimas de violaciones a derechos humanos, una vez aceptada la recomendación; pero no establece el mecanismo para hacerlo; resulta conveniente que dicha ley prevea un procedimiento, o en su caso, lineamientos, en el que se señalen los pasos y tiempos a seguir para que las autoridades cuantifiquen los daños, determinen los montos y paguen las indemnizaciones. Además, es viable que la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit o su respectiva reglamentación, contemplen un mecanismo complementario para que el organismo operativo o comité encargado de evaluar y cuantificar la reparación para acceder al Fondo, pueda colaborar con las autoridades que aceptaron la indemnización compensatoria

recomendada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado, en la cuantificación de los daños causados a las víctimas y determinación del monto a indemnizar.

DÉCIMO CUARTA. Sobre este tema, es importante señalar que es más costoso para el Estado cumplir con las medidas de reparación integral para las víctimas de violaciones a los derechos humanos, por todo lo que implica; que tomar las medidas para evitar y prevenir dichas violaciones, de ahí que sea más conveniente destinar recursos suficientes para crear la infraestructura que garantice la prestación oportuna y adecuada de los servicios públicos; y sobre todo para asegurar que todas las autoridades cumplan con las obligaciones en materia de derechos humanos, consistentes en promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos, pues en caso de incumplimiento de estas obligaciones se compromete la responsabilidad del Estado, y surge el deber ineludible reparar.

ANEXO

Protección jurisdiccional de los derechos humanos	Protección no jurisdiccional de los derechos humanos
A cargo de juzgados y tribunales competentes.	A cargo de los organismos públicos de protección de derechos humanos, con fundamento en el apartado B del artículo 102 Constitucional.
<p>A través de:</p> <p><u>Medios indirectos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Las garantías judiciales. • El proceso ordinario. • La justicia administrativa. <p><u>Instrumentos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Juicio de amparo. • Acciones de inconstitucionalidad. • Controversias constitucionales. • Medios de impugnación en materia electoral. 	<p>A través de quejas, sin formalismos jurídicos, en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público. A nivel nacional, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>No tienen competencia para conocer de asuntos en materia electoral, ni asuntos de carácter jurisdiccional de fondo.</p>
Las resoluciones son vinculantes.	Sus recomendaciones no son vinculantes.
Una vez agotados los recursos judiciales en el ámbito interno se puede acudir a los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, tanto del Sistema Universal, a cargo de las Naciones Unidas, como el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos.	La presentación de quejas no afecta el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes.

REFERENCIAS

Bibliográficas.

- ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una institución a medio camino, frentes críticos a su estudio jurídico inconcluso*, México, Miguel Ángel Porrúa-Universidad Anahuac, 2003.
- ADAME GODDARD, Jorge, "Artículo 46. Recomendaciones públicas y no imperativas. Comentario", en SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis et al. (Coords.), *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comentada y concordada*. México, CNDH, 2005.
- AGUILAR CUEVAS, Magdalena, *El defensor del ciudadano (ombudsman)*, México, UNAM-CNDH, 1991.
- ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA, Emilio, "La experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos", en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio e ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga (Coords.). *Foro sobre justicia penal y justicia para adolescentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- BERISTAIN, Carlos Martín, *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos, t. I*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.
- BURREL HUERTA, Leopoldo, *La responsabilidad del Estado y sus agentes*, México, Porrúa - Escuela Libre de Derecho, 2009.
- CALDERÓN GAMBOA, Jorge F., *La evolución de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, CNDH, 2015, colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- , "La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano", *Derechos Humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM-Fundación Konrad Adenauer, 2013.
- , *Reparación del daño al proyecto de vida por violaciones a derechos humanos*, México, Porrúa, 2005.
- CARPISO, Jorge, "El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones", en VÁZQUEZ RAMOS, Homero

(Coord.). *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo, Reflexiones Constitucionales*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

CASSEL, Douglass, "El alcance e impacto cada vez mayores de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo *et al.* (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, t. II, México, UNAM, 2010.

CASTAÑEDA, Mireya. *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos*, México, CNDH, 2011.

CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2000.

CARBONELL, Miguel, "Las obligaciones del Estado en el artículo 1o. de la Constitución mexicana", en CARBONELL Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos, un nuevo paradigma*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 35ª. ed., México, Porrúa, 2006.

DOMÍNGUEZ, Karla y ARJONA, Juan Carlos, *Protección internacional de los derechos humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2013.

DULITZKY, Ariel E., "Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos", en MARTÍN, Claudia *et al.* (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Universidad Iberoamericana, A.C. - Distribuciones Fontamara S.A., 2004.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, t. IV, F-L, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y BENAVIDEZ HERNÁNDEZ Marcela, *Reparaciones por violaciones de Derechos Humanos, jurisprudencia interamericana*, México, Porrúa, 2014.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Reparaciones", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo *et al.* (Coords.) *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*,

México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Poder Judicial de la Federación, 2014, t.II.

—, "Reparaciones de fuente internacional por violación de derechos humanos (sentido e implicaciones del párrafo tercero del artículo 1o. constitucional bajo la reforma de 2011)", en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, 2ª. ed., México, Porrúa - UNAM, 2012.

GROS Espiell, Héctor, "Responsabilidad del Estado y responsabilidad penal internacional en la protección internacional de los derechos humanos", *Liber Amicorum, Héctor Fix-Zamudio*, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Unión Europea, 1998, vol. I.

FERNÁNDEZ de Casadevante Romani, Carlos, *El derecho internacional de las víctimas*, México, Porrúa, 2011.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente, *Responsabilidad patrimonial del estado en México e Iberoamérica*, México, Porrúa - Tecnológico de Monterrey, 2010.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

—, *Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

—, *Protección jurídica de los derechos humanos, estudios comparativos*, 2a. ed., México, CNDH, 2009.

HERNÁNDEZ Pliego, Julio, "Reparación del daño y ley de víctimas", en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio *et al.* (coords.), *Código Penal para el Distrito Federal a diez años de vigencia. XIII Jornadas sobre justicia penal "Rafael Márquez Piñero"*, México, PGJDF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

MADERO ESTRADA, José Miguel, "La protección de los derechos humanos en Nayarit", en CERVANTES BRAVO, Irina Graciela y WONG MERAZ, Víctor Alejandro (Coords.), *Temas de control de constitucionalidad y convencionalidad en México*, México, Porrúa, 2013.

MADRAZO CUELLAR, Jorge, *Derechos humanos, el nuevo enfoque mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

MALVÁEZ CONTRERAS, Jorge, *La reparación del daño al ofendido o víctima del delito*, México, Porrúa, 2008.

- MONTIEL ARGUELLO, Alejandro, "Los sujetos de las violaciones de los derechos humanos", en Gros Espiell, Héctor (comp.), *Amicorum Liber*, Bruxelles, Bruylant, 1997, Vol. 1.
- NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*, México, CNDH, 2005.
- NEGRETE MORAYTA, Alejandra, et al., *El derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a una reparación integral desde la perspectiva de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, CNDH, 2015, colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos.
- OCHOA, Salvador, *la demanda por daño moral*, México, Monte Alto, 1993.
- ORTIZ MARTÍNEZ, Carlos, "Resoluciones judiciales", *Diccionario jurídico Harla, Derecho Procesal*, México, Harla, 1996, vol. 4.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *Derechos humanos*, 6a. ed., México, Porrúa, 2013.
- RAMELLI ARTEAGA, Alejandro, "Los derechos fundamentales de las víctimas de las violaciones graves a los derechos humanos y el bloque constitucional en Colombia. Reflexiones a propósito de la reforma mexicana", *Colección multidisciplinaria sobre víctimas del delito*, vol. II, México, CNDH, 2012.
- SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Los derechos en acción, obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2013.
- , *El enfoque de los derechos humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2012.
- RODRÍGUEZ MANZO, Graciela, et al., *Responsabilidad y reparación, un enfoque de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Universidad Iberoamericana - Fundar Centro de Análisis de Investigación, A.C., 2007.
- ROJAS CASTRO, Sonia, *Las medidas aflictivas y la reparación del daño bajo el sistema de protección jurisdiccional internacional de los derechos fundamentales*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2004.
- TAMAYO y SALMORÁN, Rolando, "responsabilidad", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VIII.

Hemerográficas

- AGUIAR, ASDRÚBAL, "La responsabilidad internacional del Estado por violaciones de derechos humanos". *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, núm. 17, enero-junio de 1993. Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1619/revista-iidh17.pdf> [Consultado: 05 de junio de 2016].
- 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". *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, año 5, núm. 14, 2010. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhumex/cont/14/art/art2.pdf> [Consultado: 8 de abril de 2013].
- CARBONELL, Miguel, "Una nota sobre las reparaciones de hechos violatorios de derechos humanos", *Sufragio. Revista Especializada en Derecho Electoral*, México, núm. 8, diciembre de 2011- mayo de 2012. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/8/art/art6.pdf> [Consultado: 24 de mayo de 2014].
- CORZO SOSA, Edgar, "Ley de víctimas: constitucional y necesaria", *Revista Hechos y Derecho*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 29 de enero de 2013. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/13/art10.htm> [Consultado: 23 de mayo de 2016].
- DOUZINAS, costas y ESTEPA BECERRA, María Carolina, "La reparación a las víctimas del conflicto en Colombia", *Revista Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, Colombia, núm. 33, julio-diciembre de 2010. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3618573> [Consultado: 12 de abril de 2013].
- GALDÁMEZ ZELADA, Liliana, "Protección de la víctima, cuatro criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: interpretación evolutiva, ampliación del concepto de víctima, daño al proyecto de vida y reparaciones", *Revista chilena de derecho*, Chile, núm. 3, vol. 34, diciembre de 2007. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34372007000300005&script=sci_arttext [Consultado: 12 de mayo de 2013].
- GIL RENDÓN, Raymundo, "Sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos en México", *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, año VII, núm. 19, junio-diciembre de 2015.

- HERNÁNDEZ BARROS, Julio, "Ley General de Víctimas: una exigencia nacional", *Revista El mundo del abogado*, Opinión, México, 1 de agosto de 2012. Disponible en: <http://elmundodelabogado.com/2012/ley-general-de-victimas-una-exigencia-nacional/> [Consultado: 28 de marzo de 2013].
- HUERTAS DÍAZ, Omar et al, "El derecho a la reparación para las víctimas de violaciones a los derechos humanos", *Elementos de juicio. Revista de temas constitucionales*, México, año 1, núm. 3, octubre-diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juicio/cont/3/cnt/cnt12.pdf>. [Consultado: 9 de mayo de 2013].
- NASH ROJAS, Claudio, "El sistema interamericano de derechos humanos y el desafío de reparar las violaciones de estos derechos", *Revista del Instituto Brasileño de Derechos Humanos*, Rio de Janeiro, Brasil, núm. 6, 2005. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28549.pdf> [Consultado: 22 de junio de 2013].
- PECES MORATE, Jesús Ernesto, "La responsabilidad administrativa, el nexo causal, últimas orientaciones jurisprudenciales", *Cuadernos de derecho local*, España, Fundación democracia y gobierno local, núm. 8, 2005. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1355616> [Consultado: 05 de junio de 2016].
- ROCATTI, MIREILLE, "Alcances y perspectivas de los organismos públicos de derechos humanos", *Revista Derechos Humanos*, México, año 2, núm. 2, marzo-abril de 1995.
- SÁNCHEZ De TAGLE, Gonzalo, "Caso Ley general de víctimas: el veto presidencial a examen", *Nexos, El juego de la Carta*, México, 29 de agosto de 2012, disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=2072> [Consultado: 27 de mayo de 2016].
- SILVA MEZA, Juan N., "El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México", *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Bogotá, año XVIII, 2012. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2012/pr/pr10.pdf> [Consultado: 02 de diciembre de 2014].
- UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 29, 2010, disponible en: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf> [Consultado: 17 de junio de 2016].

VENTURA ROBLES, Manuel, "La jurisprudencia de la Corte IDH en materia de reparaciones", en folleto del *Seminario Internacional Diálogo Jurisprudencial e Impacto de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, SCJN-ColdH-Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2013.

VERA PIÑEROS, Diego, "*Desarrollo Internacional de un concepto de reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario: complementos a la perspectiva de la ONU*", *Papel Político*, Bogotá, Colombia, vol. 13, núm. 2, julio-diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n2/v13n2a11> [Consultado: 12 de mayo de 2016].

Normativas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Convención de la Haya relativa a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre.

Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha Contra la Impunidad.

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belem Do Para".

Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos.

Corte IDH, *Caso Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, Excepciones preliminares, sentencia de 23 de noviembre de 2004, serie C, núm. 18.

Corte IDH, *Caso González y otras, ("Campo Algodonero") vs. México*, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.

Corte IDH, *Caso De La Cruz Flores vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 18 de noviembre de 2004, serie C, núm. 115.

Corte IDH, *Caso Barríos Altos vs. Perú*, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de noviembre de 2001, serie C, núm. 87.

Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides vs. Perú*, Reparaciones y Costas, sentencia de 3 de diciembre de 2001, serie C, núm. 88.

Corte IDH, *Caso Durand Ugarte vs. Perú*, Reparaciones y Costas, sentencia de 3 de diciembre de 2001, serie C, núm. 89, párr. 37, punto resolutivo tercero.

Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia de 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 214.

Corte IDH, *Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de abril de 2012, serie C, núm. 241.

Corte IDH, *Caso La Cantuta vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 29 de noviembre de 2006, serie C, núm. 162.

Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4.

Corte IDH, *Rosendo Cantú y otra vs. México*, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010, serie C, No. 216.

Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de agosto de 2010, serie C, No. 215.

Corte IDH, *Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 22 de noviembre de 2004, serie C, núm. 117.

Corte IDH, *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*, Sentencia de 11 de mayo de 2007, serie C, núm. 163, párr. 220.

- Corte IDH, *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 10 de septiembre de 1993, serie C, núm. 15.
- Corte IDH, *Caso Neira Alegria y otros vs. Perú, Reparaciones y Costas*, sentencia de 19 de septiembre de 1996, serie C, núm. 29.
- Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras, reparaciones y costas*, sentencia de 21 de julio de 1989, serie C, núm. 7.
- Corte IDH, *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador, Reparaciones y Costas*, sentencia de 20 de enero de 1999, serie C, núm. 44.
- Declaración de los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima.
- Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- 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.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".
- Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Tesis 1a. CCCXL/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 24, t. I, noviembre de 2015, p. 971.
- Tesis 1a. CCCXLII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 24, t. I, noviembre de 2015, p. 949.

- Tesis 1a. CCCXLIII/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 24, t. I, noviembre de 2015, p. 969.
- Tesis 1a. CCCXLV/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 24, t. I, noviembre de 2015, p. 962.
- Tesis 1a. CCCXL/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 24, t. I, noviembre de 2015, p. 971.
- Tesis P. XIX/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 22, t. I, septiembre de 2015, p. 240.
- Tesis XXVII.3o./24 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 15, t. III, febrero de 2015, p. 2254.
- Tesis 1a. CLXV (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 18, t. I, mayo de 2015, p. 458.
- Tesis 1a. CLXII/2014 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 5, t. I, abril de 2014, p. 802.
- Tesis 1a. CLXXIV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XI, t. 1, Agosto de 2012, p. 488.
- Tesis 1a. CXCVI/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, t. 1, septiembre de 2012.
- Tesis 1a. I/2011 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro III, t. 3, Diciembre de 2011, p. 2315.
- Tesis P. LXVII/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, enero de 2011, p. 28.
- Tesis 1a. CXCIV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, t. 1, septiembre de 2012, p. 522.
- Tesis 1a. CXCVI/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, t. 1, septiembre de 2012, p. 522.
- Tesis VI.3o.16K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 507.
- Tesis P.XCVII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 223.

Sitios Web.

CÁMARA De DIPUTADOS LXIII Legislatura, "Minuta del proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", información parlamentaria, seguimiento a reformas constitucionales. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20160428_art73%201_minuta.pdf [Consultado: 23 de mayo de 2016].

CÁMARA De DIPUTADOS LXIII Legislatura, "Expediente del proceso legislativo, proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", información parlamentaria, seguimiento a reformas constitucionales. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20160428_art73/02_expediente.pdf [Consultado: 23 de mayo de 2016].

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*, aprobada el 19 de febrero de 2008, DOC. OEA/Ser/L/V/II.131. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/Lineamientos%20principales%20para%20una%20pol%20ADtica%20integral%20de%20reparaciones.pdf> [Consultado: 16 de mayo de 2016].

COMISIÓN De DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, "El Estado tiene mayores responsabilidades frente a víctimas de violación de derechos humanos: Rodrigo Uprimny", boletín 53/2012, México, 08 de febrero de 2012. Disponible en: <http://cdhdfbela.cdhdf.org.mx/2012/02/el-estado-tiene-mayores-responsabilidades-frente-a-victimas-de-violacion-de-derechos-humanos-rodrigo-uprimny/> [Consultado: 17 de agosto de 2013].

CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL, "Devolución del veto a la Ley General de Víctimas", México, Comunicado, disponible en: http://www.cjef.gob.mx/Documentos/Comunicado_%20Devoluci%C3%B3n%20del%20Veto%20a%20la%20Ley%20General%20de%20V%C3%ADctimas.pdf [Consultado: 27 de mayo de 2016].

CONGRESO DEL ESTADO De NAYARIT, archivo histórico digitalizado (información histórica legislativa). XXVIII-L LEG (2008-1917), decretos y leyes XXII, 1990-1993, clave 338. Disponible en: <http://www.congresonayarit.mx/qu%C3%A9-hacemos/informaci%C3%B3n-hist%C3%B3rica-legislativa/> [Consultado: 20 de mayo de 2016].

CORTE IDH, *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala, Reparaciones y Costas*, sentencia de 22 de febrero de 2002, voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez. Disponible en:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_91_esp.pdf [Consultado: 09 de julio de 2013].

CORTE IDH, *Caso Bulacio vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 18 de septiembre del 2003, voto razonado del Juez Antonio Augusto Cancado Trindade. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf [Consultado: 09 de julio de 2013].

CÁMARA DE DIPUTADOS, Diario de debates, 19 de noviembre de 1991, p. 991. Disponible en: http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/dd55_a1primero.html [Consultado: 25 de mayo de 2016].

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, "Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas; y se reforma el primer párrafo del artículo 182-R del Código Federal de Procedimientos Penales", 03 de mayo de 2013. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5297901&fecha=03/05/2013 [Consultado: 27 de mayo de 2016].

EL UNIVERSAL, "Peña Presidente las 13 primeras acciones del Gobierno", Redacción, 01 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/887141.html> [Consultado: 27 de mayo de 2016].

EXCELSIOR, "Discurso íntegro del Presidente Peña Nieto a la Nación", Redacción, 01 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/01/nacional/872692> [Consultado: 27 de mayo de 2016].

INSTITUTO DE LA JUDICATURA FEDERAL, *dossier de la reforma, proceso legislativo*, Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.ijf.cjf.gob.mx/cds/Materiales%20Seminario/Bibliograf%C3%ADa%20b%C3%A1sica/Reformas%20constitucionales/Dossier_reforma_ddhh.pdf [Consultado: 15 de mayo de 2016].

PINEDA, FANNY, "Responsabilidad del Estado", en *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. VIII. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1175/3.pdf> [Consultado: 20 de noviembre de 2014].

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=responsabilidad> [Consultado: 25 de mayo de 2014].

SAAVEDRA ÁLVAREZ, Yuria, "Teoría de las reparaciones a la luz de los derechos humanos", reformaDH Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, módulo 7, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013. Disponible en: http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/archivos_Teoria%20de%20las%20reparaciones.pdf [Consultado: 27 de mayo de 2016].

SENADO DE LA REPÚBLICA, "Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas y reforma el artículo 182 R del Código Federal de Procedimientos Penales", México, *Gaceta del Senado*, Gaceta LXII/1SPO-89/39398, 19 de febrero de 2013. Disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgssp/gaceta/62/1/2013-02-19-1/assets/documentos/Ley_Gral_Victimas.pdf [Consultado: 27 de mayo de 2016].

SENADO DE LA REPÚBLICA, "Iniciativa con proyecto de decreto para expedir la Ley General de Víctimas", México, *Gaceta del Senado*, Gaceta LXI/3SPO-378/34815, segundo periodo ordinario, LXI Legislatura, 17 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=34815> [Consultado: 16 de mayo de 2016].

SENADO DE LA REPÚBLICA, "De las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto que expide la Ley General de Víctimas", México, *Diario de los debates*, *Diario 26*, segundo periodo ordinario, LXI Legislatura, 25 abril de 2012. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=62&ano=f&id=31864> [Consultado: 17 de mayo de 2016].

SENADO DE LA REPÚBLICA, "Proposición con punto de acuerdo por el que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión condena el desacato del Secretario de Gobernación por negarse a publicar en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas", México, *Gaceta del Senado*, Gaceta LXI/3SPR-19/36230, segundo periodo ordinario, LXI Legislatura, 25 abril de 2012. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=36230> [Consultado: 17 de mayo de 2016].

SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, SCJN - Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013, colección ReformaDH, t. V, p. 21. Disponible en: <http://www.reformadh.org.mx/>, [consultado: 22 de febrero de 2014].

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA de la Nación, resolución del amparo directo 8/2012, ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, aprobado por la Primera Sala, el 04 de julio de 2012. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Libertad%20de%20Expresin/AD_8_2012_PS.pdf [Consultado: 17 de mayo de 2016].

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, resolución del amparo directo en revisión 2131/2013, ministro ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, aprobado por la Primera Sala, el 22 de noviembre de 2013. Disponible en: www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publica/13021310.010-1779.doc [Consultado: 16 de mayo de 2016].

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, resolución del amparo en revisión 476/2014, ministro ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, aprobado por la Primera Sala, 22 de abril de 2015. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=167777&SinBatonRegresar=1> [Consultado: 16 de mayo de 2016].

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "*Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales*", Tribunal Pleno, Novena Época, t. XXX, Septiembre de 2009, p. 697. Disponible en: <http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=21782&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=163164#> [Consultado: 16 de mayo de 2016].

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, resolución del amparo directo en revisión 1068/2011, ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, aprobado por la Primera Sala, 19 de octubre de 2011. Disponible en: www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/.../11010680.010.doc [Consultado: 16 de mayo de 2016].

VIZCAINO ZAMORA, Álvaro, "El espejismo de la Ley General de Víctimas", *Instituto Nacional de Ciencias Penales*, México, Investigación, Opinión penal, julio 2012. Disponible en: http://www.inacipe.gob.mx/investigacion/INACIPE_opina/articulos_recientes/Elespejismo.php [Consultado: 27 de mayo de 2016].