



Fascículo 3

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

ALEJANDRA NEGRETE MORAYTA
ARTURO GUERRERO ZAZUETA

COLECCIÓN SOBRE LA
PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS

FASCÍCULO 3

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

Alejandra Negrete Morayta
Arturo Guerrero Zazueta



Primera edición: agosto, 2016 (CD)

ISBN: 978-607-729-278-4

Colección sobre la Protección Constitucional
de los Derechos Humanos (CD)

Primera edición: agosto, 2015

ISBN obra completa: 978-607-729-101-5

ISBN volumen: 978-607-729-105-3

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469, col. San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA REPARACIÓN	14
1. La noción de “reparación” en el texto constitucional antes de las reformas de 2011	14
2. La “reparación integral” en el texto constitucional a partir de la reforma de 2011	16
CAPÍTULO II. DESARROLLO DEL DERECHO A LA REPARACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	21
1. Surgimiento del derecho a una reparación integral en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos	22
2. Consolidación del derecho a la reparación en el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos	28
CAPÍTULO III. DESARROLLO DEL DERECHO A LA REPARACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA NACIONAL	36

CAPÍTULO IV. DESARROLLO DEL DERECHO A LA REPARACIÓN EN LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS	44
1. Observaciones generales de la ley	45
2. Observaciones sobre el contenido de la ley	49
CAPÍTULO V. EL DERECHO A UNA REPARACIÓN INTEGRAL DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL	60
1. Concepto de “reparación” por violaciones a los derechos humanos	62
2. Derecho a una reparación integral	63
REFLEXIONES FINALES	72
FUENTES CONSULTADAS	73

PRESENTACIÓN

En el año 2011, en México se consolidaron modificaciones constitucionales en materia de derechos humanos.¹ Esta reforma transformó de manera radical nuestro sistema jurídico, ya que no sólo amplió el catálogo de derechos humanos, sino que cambió la forma de entender la actuación del Estado, ya que partir de ella la protección de los derechos de las personas debe ser el eje rector de toda la actividad estatal.

Con la mencionada reforma existe una concepción más amplia de los derechos humanos. Por ejemplo, los tres primeros párrafos del artículo 1o. incorporaron el término derechos humanos, supliendo al de garantías individuales; la concepción de que la persona goza de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que nos obligan; la interpretación conforme que debe hacerse con esas disposiciones; el principio *pro persona* como criterio de interpretación y aplicación más favorable que deben observar todas las autoridades, y la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Derivado de lo anterior, el Estado debe prevenir, in-

¹ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando ocurran.

Los postulados mencionados permitieron a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver, entre otros, el emblemático “Caso Radilla” (Expediente Varios 912/2010), derivando importantes estándares para todos los jueces, como son la obligatoriedad de aplicar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos en donde México sea parte (mismo que evolucionó para reconocer el carácter vinculante de toda la jurisprudencia interamericana—independientemente del país contra el que se haya emitido— en la Contradicción de Tesis 293/2011) y el deber de realizar *ex officio* el control constitucional y convencional de las normas que vayan aplicar, de acuerdo a una interpretación que debe ser conforme con los derechos humanos, y sólo en casos donde esto no sea posible, dejar de aplicar las normas contrarias a los mismos (inaplicación en caso concreto).

El propio artículo 1o. constitucional asienta que los derechos humanos sólo pueden restringirse y suspenderse en los casos y con las condiciones que ella misma señala. Este tema, también abordado por la Suprema Corte de Justicia, resultó provocador de un debate, aún inacabado, visto a la luz de la aplicación de los tratados internacionales. Así, se produjo la ya citada Contradicción de Tesis 293/2011, que planteó el parámetro de control de regularidad constitucional y el concepto de “restricción expresa”.

Los retos de la reforma en derechos humanos siguen estando en su operatividad. Para hacerla efectiva se requiere la suma de voluntades y esfuerzos estructurados de todos los sectores públicos y sociales del país.

A casi cuatro años de su entrada en vigor, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estimamos necesario aportar mayores elementos para la reflexión en torno a esta reforma, con el objetivo de seguir contribuyendo a su efectiva e inmediata implementación. Reconocemos también la importancia que tiene la difusión entre la población de los contenidos y alcances de los derechos humanos y de la reforma de 2011, para lograr su plena observancia y con ello fortalecer la exigibilidad de los mismos.

De lo anterior deriva la *Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos*, que se integra con los siguientes títulos: 1) *La interpretación de los derechos humanos y sus garantías por la Suprema Corte de Justicia. Una aproximación jurisprudencial*; 2) *Control jurisdiccional y protección de los derechos humanos en México*; 3) *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*; 4) *De las garantías individuales a los derechos humanos: ¿existe un cambio de paradigma?*; 5) *El artículo 29 constitucional. Una aproximación general*; 6) *Asilo y condición de refugiado en México*; 7) *La armonización legislativa del derecho internacional humanitario en México*; 8) *¿Existe un bloque de constitucionalidad en México? Reflexiones en torno a la decisión de la Suprema Corte respecto al nuevo parámetro de control de regularidad*; 9) *El reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en Latinoamérica*; 10) *¿Sólo palabras? El discurso de odio y las expresiones discriminatorias en México*; 11) *El derecho a ser diferente: dignidad y libertad*; 12) *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos (una aproximación desde el análisis de las controversias*

electorales en comunidades indígenas); 13) *Libertad religiosa en México*; 14) *Los derechos humanos de las personas migrantes extranjeras en México*; 15) *La acción de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de los derechos humanos*; 16) *Control de convencionalidad. Fundamentos y alcance. Especial referencia a México*; 17) *Eficacia constitucional y derechos humanos*, y 18) *Gobernanza en derechos humanos: hacia una eficacia y eficiencia institucional*.

Esta Colección, desde la perspectiva de cada uno de los autores —a quienes agradecemos que compartan su experiencia y visión de los temas—, pretende contribuir a impulsar la difusión de los derechos humanos entre todas las personas, así como a fortalecer su exigibilidad.

Al igual que todas las colecciones de esta Comisión Nacional, el lector podrá encontrar, en nuestro sitio *web*, la versión electrónica de estos títulos.

*Lic. Luis Raúl González Pérez,
Presidente de la Comisión
Nacional de los Derechos Humanos*

INTRODUCCIÓN

El modelo constitucional que durante más de ochenta años imperó en México ha sufrido un cambio de tal envergadura que aunque formalmente se trata del mismo texto constitucional, en realidad nos encontramos frente a lo que se ha denominado un *nuevo paradigma constitucional* en México. Ese nuevo paradigma surge a partir de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución” o “Carta Fundamental”) publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación (en adelante “DOF”) el 6 y el 10 de junio de 2011, las cuales introdujeron modificaciones sustantivas en relación con los principios que rigen el juicio de amparo y los derechos humanos.¹

¹ Durante la vigencia de la Constitución de 1917, el Constituyente Permanente ha modificado el texto constitucional cientos de veces, muchas de las cuales han significado cambios relacionados con el reconocimiento de derechos humanos, su regulación, límites y garantías, por lo que hablar de una reforma constitucional “en materia de derechos humanos” podría considerarse impreciso. No obstante, la profundidad, complejidad e integralidad de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 ha propiciado que dicho apelativo sea empleado en forma generalizada por los distintos actores políticos, los operadores jurídicos, la academia y la población en general. Para mayor claridad en cuanto al contenido de la reforma, transcribimos el único artículo transitorio que delimita los artículos que sufrieron modificaciones: “Artículo único. Se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1o.; el segundo párrafo del artículo 3o.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y

Aunque son muchos los cambios introducidos por las dos reformas mencionadas, en atención al objeto de análisis del presente estudio a continuación sólo haremos referencia al primer y tercer párrafo del artículo 1o. constitucional reformado, que dice:

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.* (Énfasis agregado.)

De una primera lectura del artículo antes citado se advierten dos elementos que serán ejes transversales del presente estudio: *i)* la existencia de un catálogo de rango constitucional de derechos humanos, el cual incluye los reconocidos en el propio texto constitucional y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;² y *ii)* el reconoci-

el inciso *g)* de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

² Las referencias en este texto a los tratados internacionales deberán entenderse como apelaciones únicamente a aquéllos ratificados por el Estado mexicano.

miento constitucional de la obligación del Estado mexicano de reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

Resulta entonces que el derecho a la reparación de violaciones a los derechos humanos tiene un doble punto de irrupción en el ordenamiento jurídico mexicano, tanto por su origen en fuentes normativas internacionales –respecto de las cuales abundaremos en el capítulo III– como por su reconocimiento directo en el texto constitucional.

Es importante señalar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos apenas ha cumplido dos años de vigencia, por lo que si bien existen numerosas obras doctrinales que han dado cuenta de su contenido y alcances, aún subsisten múltiples enfoques o aristas que permanecen inexplorados. Por lo anterior, el presente estudio intentará desarrollar un enfoque constitucional del derecho a la reparación integral desde la óptica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el cual no ha sido desarrollado todavía de forma exhaustiva. Para lograr ese objetivo, dividiremos la exposición de la siguiente manera: en primer lugar, explicaremos el proceso de su reconocimiento constitucional; en segundo lugar, estudiaremos su desarrollo en el derecho internacional de los derechos humanos, en la jurisprudencia nacional y a nivel legislativo en la ley reglamentaria del tercer párrafo del artículo 1o. constitucional, y finalmente construiremos su contenido desde una perspectiva constitucional y expondremos algunas ideas a modo de conclusión.

CAPÍTULO I. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA REPARACIÓN

Tal como señalamos en el apartado precedente, el derecho a una reparación integral fue reconocido plenamente a nivel constitucional con la reforma en materia de derechos humanos. No obstante, la idea de una reparación como consecuencia de distintos actos que conllevan violaciones a los derechos humanos no era del todo ajena a nuestro texto constitucional. En ese sentido, en primer lugar haremos referencia a las nociones de “reparación” preexistentes en la Constitución para ver si coinciden y hasta qué grado con el derecho a una reparación integral, para entonces, en segundo lugar, hacer una breve referencia al proceso que dio lugar al reconocimiento expreso en la Constitución de la obligación de reparar integralmente las violaciones a los derechos humanos.

1. La noción de “reparación” en el texto constitucional antes de las reformas de 2011

Hasta el año 2000, cualquier noción de “reparación del daño” permaneció ajena al texto constitucional y su reconocimiento quedó delegado a la legislación secundaria de naturaleza civil, penal y administrativa.

La primera reforma en este sentido ocurrió el 21 de septiembre de 2000 con la publicación en el DOF de un decreto que introdujo en el texto del artículo 20 constitucional un apartado B que estableció un elenco mínimo de derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de delitos; uno

de esos derechos era el reconocimiento de la facultad de solicitar una reparación del daño en los términos regulados por la ley secundaria.

Más tarde, el decreto publicado en el DOF el 14 de junio de 2002 reformó el artículo 113 constitucional para adicionarle un segundo párrafo, de acuerdo con el cual la responsabilidad del Estado por su actividad *administrativa* irregular es objetiva y directa y da lugar al pago de una indemnización a favor de la persona que haya resentido el daño.³

Después, con motivo de la reforma constitucional en materia procesal penal publicada en el DOF el 18 de junio de 2008, ese catálogo de derechos formó parte del apartado C del artículo 20 constitucional e incluyó el reconocimiento, en la fracción VII del derecho de las víctimas u ofendidos a impugnar determinaciones del Ministerio Público que afecten su derecho a obtener una reparación del daño.⁴

Por último, el 29 de julio de 2010 se publicó en el DOF un decreto mediante el cual se introdujo en la Constitución el fundamento de las acciones colectivas, dejando a la legislación secundaria la regulación de los mecanismos de reparación del daño. La legislación secundaria desarrolló este tipo de acciones bajo una base eminentemente civil y con un contenido apoyado en la teoría de las obligaciones.

³ Art. 113. [...] // 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. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

⁴ Resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento. El art. 17 constitucional también se reformó en 2008 para garantizar la reparación del daño cuando se implementen mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.

Como se desprende de los párrafos precedentes, aunque las aproximaciones constitucionales a la construcción de un derecho a la reparación anteriores a la reforma en materia de derechos humanos cumplen la finalidad para la cual se introdujeron en el texto de la Carta Fundamental a propósito de las reformas mencionadas en materia penal, distan mucho de ser un modelo idóneo de reparación con perspectiva de derechos humanos, pues se trata de meras indemnizaciones económicas que, a pesar de formar parte de una reparación integral, no son los únicos medios de reparación ni los más importantes o necesarios.

Por lo que hace a la regulación de la actividad irregular del Estado, se dejó de lado la que se pudiera cometer con motivo del mero ejercicio de las funciones legislativa y jurisdiccional, como puede ser la emisión de una ley o alguna jurisprudencia claramente discriminatoria, y sólo se incluyó la reparación administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial. Además, al igual que la anterior, la última reforma de 2010 sólo previó como forma de reparación el pago de indemnizaciones,⁵ lo cual, como mencionamos, no es compatible con la naturaleza de la reparación integral.

2. La “reparación integral” en el texto constitucional a partir de la reforma de 2011

Antes de analizar el texto del artículo 1o. modificado, recordemos los antecedentes del proceso de reforma que le dio

⁵ De hecho, el único artículo transitorio de esta reforma constitucional obliga a la Federación, las entidades federativas y los municipios a incluir en sus presupuestos una partida presupuestal para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

origen.⁶ El dictamen original de reforma elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 23 de abril de 2009, sólo incluyó como obligaciones específicas del Estado las de prevenir, investigar y sancionar violaciones a los derechos humanos. Así, la obligación de *reparar* surgió hasta el dictamen suscrito el 7 de abril de 2010 por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado. Esta adición se mantuvo durante el resto del proceso de reforma constitucional, según puede verse en el segundo dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados de fecha 13 de abril de 2010, aprobado por el Pleno de dicha Cámara el 15 de diciembre de 2010, así como en el segundo dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores de fecha 1 de febrero de 2011, aprobado por el Pleno de esa Cámara el 8 de marzo de 2011.

Es interesante destacar que para la inclusión de la obligación de “reparar violaciones a derechos humanos”, las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores acudieron al concepto de reparación desarrollado en el marco de las Naciones Unidas, partiendo para ello de los trabajos de Theo van

⁶ Para información más detallada del proceso de reforma constitucional, véase el *dosier* de la reforma, elaborado por el Instituto de la Judicatura Federal, disponible en: http://www.ijf.cjf.gob.mx/cds/Materiales%20Seminario/Bibliograf%C3%ADa%20b%C3%A1sica/Reformas%20constitucionales/Dossier_reforma_ddhh.pdf, última consulta el 30 de mayo de 2013. Asimismo, véase Sergio García Ramírez, “Reparaciones de fuente internacional”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, coords., *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, pp. 169 y 170.

Boven y de los “principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”.⁷ En consecuencia, en el dictamen se entendió la “reparación de violaciones a derechos humanos” como un derecho de las víctimas que comprende, tal como se señala en las referencias utilizadas por los legisladores, medidas de *restitución, rehabilitación, satisfacción, no*

⁷ Sobre la importancia de las reparaciones a los derechos humanos, el dictamen establece lo siguiente: “Como se ha indicado, estas comisiones coincidimos con esta propuesta; sin embargo, estimamos oportuno añadir también la obligación del Estado de ‘reparar’ las violaciones a los derechos humanos. Según Theo van Boven, exrelator de tortura de las Naciones Unidas, reparar integralmente el daño por violaciones a los derechos humanos es una obligación del Estado que implica lograr soluciones de justicia, 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 [...] La reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad en que hubiera incurrido.

”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, aprobados mediante Resolución 60/147 por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, son referentes sustantivos para ampliar la protección de los derechos.

”Este imperativo garantista incorporado en la Constitución debe ser completado con la regulación de las condiciones, circunstancias y autoridades responsables que deben, por parte del Estado, actuar para reparar violaciones a derechos humanos, por lo que es menester que el Congreso de la Unión expida la Ley Reglamentaria del tercer párrafo del artículo primero constitucional [...]”

Véase 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, respecto de la Minuta del Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, disponible en <http://132.247.1.49/pronaledh/images/stories/dictamensenado.pdf>, pp. 17 y 18. Fecha de consulta: 20 de mayo de 2013.

repetición e indemnización, las cuales se explican más adelante en el presente fascículo.

En este sentido y regresando al texto constitucional, es conveniente recordar que, como mencionamos en la Introducción, el derecho a una reparación se encuentra reconocido en la Constitución tanto implícita como expresamente. En cuanto a su reconocimiento implícito, el primer párrafo del artículo 1o. constitucional establece un punto de convergencia entre los derechos humanos de fuente constitucional y los de fuente internacional, los cuales forman parte de un mismo catálogo. En este sentido, 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. Respecto de su reconocimiento expreso, el tercer párrafo del mismo precepto, como ya vimos, reconoce la obligación del Estado de “reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

El reconocimiento internacional del derecho a una reparación integral será objeto de estudio del siguiente apartado, por lo que de momento nos limitaremos a esbozar algunas consecuencias inmediatas de su inclusión en nuestra Constitución.

En primer lugar, el reconocimiento de una obligación estatal de reparar los derechos humanos debe ser interpretado en el sentido de que, como contraparte a esa obligación, comprende un derecho de las personas a obtener una reparación, máxime cuando así se desprende del debate parlamentario que concluyó con la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Lo anterior se refuerza si atendemos a las siguientes consideraciones. El texto del tercer párrafo del

artículo 1o. constitucional reconoce que el Estado mexicano tiene la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos. Según la doctrina especializada en la materia, las primeras cuatro obligaciones mencionadas constituyen el conjunto de obligaciones genéricas de los Estados, cuyo cumplimiento debe observarse respecto de todos y cada uno de los derechos humanos para conseguir la tutela efectiva de éstos. Por otro lado, las segundas cuatro obligaciones forman parte de la obligación genérica de garantía y resultan relevantes para evitar la eventual transgresión de los derechos humanos o para subsanar sus consecuencias en caso de que ésta ocurra. Al respecto, el derecho a obtener una reparación por violaciones a los derechos humanos se encuentra indisolublemente vinculado con los derechos mismos que, en cada caso, hayan resultado transgredidos.

En segundo término, la remisión del contenido de la obligación de reparar a los “términos que establezca la ley” implica que el legislador debe regular la materia respetando los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, pues éstos motivaron la inclusión de la obligación de reparar en el texto constitucional.⁸

⁸ S. García Ramírez, *op. cit.*, n. 6, pp. 172 a 174, y Yuria Saavedra Álvarez, “Teoría de las reparaciones a la luz de los derechos humanos”, *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, p. 7.

CAPÍTULO II. DESARROLLO DEL DERECHO A LA REPARACIÓN EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La doctrina es prácticamente unánime al considerar que el derecho a una reparación integral tiene su origen en el derecho internacional de los derechos humanos. Por ello, resulta obligado hacer un breve repaso de la evolución que el derecho en comento ha tenido en el marco de los distintos sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. Como una conclusión adelantada, consideramos pertinente destacar que la relevancia del estudio de la regulación internacional del derecho a una reparación se evidencia por tres avances que han sido de particular trascendencia para la debida tutela de los derechos humanos: la concepción de la reparación más allá del otorgamiento de una indemnización o compensación pecuniaria; la extensión del derecho a la reparación más allá del ámbito penal, trascendiendo a todos aquellos casos en los que se hayan violado derechos humanos, y la ampliación del concepto de víctima, el cual actualmente incorpora tanto a las víctimas “directas” como a las consideradas “indirectas”.⁹

Sobre esta base, a continuación 1) describiremos el surgimiento del derecho a una reparación integral en el Sistema Universal de Protección de los derechos Humanos, y 2) explicaremos cómo ha sido aplicado ese derecho en el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

⁹ Y. Saavedra Álvarez, *op. cit.*, p. 7.

1. Surgimiento del derecho a una reparación integral en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos

La precaria situación de los derechos humanos a mitad del siglo pasado motivó que la Organización de las Naciones Unidas se preocupara por vincular a los Estados no sólo 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.¹⁰

En ese sentido, el primer avance sistematizado sobre el derecho a una reparación integral se encuentra en el informe definitivo que el relator especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Theo van Boven, presentó el 2 de julio de 1993,¹¹ el cual perfila la noción de que la trans-

¹⁰ Diego Vera Piñeros, “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*, vol. 13, núm. 2, julio-diciembre de 2008, p. 741.

¹¹ Comisión de Derechos Humanos, “Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, presentado como informe definitivo por el Relator Especial Theo van Boven el 2 de julio de 1993, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1993/8. Aclaremos que se trata del primer avance de sistematización del contenido del derecho a una reparación integral, pues, como el propio relator reconoció en su informe, sus conclusiones se derivan 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 y de distintas experiencias nacionales.

gresión de una norma internacional de derechos humanos tiene efectos no sólo frente a los otros Estados que forman parte de la comunidad internacional, sino también frente a las personas cuyos derechos resultan violados. Así, en la parte final del párrafo 45 de ese informe se explica lo siguiente:

[C]abe 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 a unas reparaciones justas.* (Énfasis agregado.)

Después el relator recordó que en el párrafo 47 del informe titulado “Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados”, desarrollado por la Comisión de Derecho Internacional, se prevé que las reparaciones interestatales con motivo de comportamientos ilícitos comprenden la restitución en especie, la indemnización, la satisfacción y las seguridades y garantías de no repetición.¹² Por ello, afirmó que aunque los artículos se han redactado con un fin diferente, contienen elementos que son pertinentes para la reparación de violaciones a los derechos humanos.

¹² La noción de “seguridades y garantías de no repetición” en dicho documento no guarda relación con la dimensión jurídica que actualmente tienen las garantías de no repetición, pues las primeras se limitaban a asegurar la cesación del acto considerado ilícito. No profundizaremos en el estudio del documento referido por el relator, pues su origen y contenido se alejan del tema que ahora pretendemos desarrollar.

Asimismo y bajo esa consideración, el relator especial, en el párrafo 137 del informe, propuso diversos principios y directrices básicos respecto de la reparación de violaciones a los derechos humanos, dentro de los cuales destacan: *i)* el tercero, según el cual 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; y *ii)* del octavo al decimoprimer, según los cuales las distintas medidas de reparación deben comprender las de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y no repetición.

Cabe destacar que en 1996 esos principios fueron revisados y reestructurados por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y que conservaron exactamente las mismas propuestas desarrolladas por el relator Van Boven.¹³

En forma paralela, en 1997 el experto Louis Joinet presentó un conjunto de directrices encaminadas a combatir la impunidad de los autores de violaciones a los derechos humanos.¹⁴ En esencia, Joinet reiteró las medidas de reparación propuestas por Van Boven, con la diferencia de que identificó tres categorías genéricas de reparaciones: una de dimensión individual,

¹³ Comisión de Derechos Humanos, "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", 24 de mayo de 1996, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1996/17.

¹⁴ Comisión de Derechos Humanos, "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 Lois Joinet, 2 de octubre de 1997, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1.

dentro de la cual incluyó las medidas de restitución, indemnización y 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.

Con la intención de ensamblar las dos propuestas antes mencionadas, Cherif Bassiouni, experto independiente, presentó en el año 2000 un informe con la finalidad de unificar la terminología y reestructurar el esquema de medidas de reparación que pueden adoptarse para remediarlas,¹⁵ a través del cual propuso el 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”.¹⁶

Ese informe constituye el antecedente directo 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”, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005.¹⁷

¹⁵ Comisión de Derechos Humanos, “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”, 8 de febrero de 1999, Doc. ONU E/CN.4/1999/65.

¹⁶ Comisión de Derechos Humanos, “El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, Informe final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, 18 de enero de 2000, Doc. ONU E/CN.4/2000/62.

¹⁷ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, “Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 2005”, 21 de marzo de 2006, Doc. ONU A/RES/60/147.

Por la finalidad de este trabajo, en los siguientes párrafos sólo describiremos en forma sucinta el contenido del principio IX de dicho documento, el cual establece los lineamientos respecto de la “reparación de los daños sufridos”. Al respecto, la directriz 15 del mencionado principio establece que una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos. Asimismo, establece que los Estados otorgarán reparaciones a las víctimas por las violaciones que les sean atribuibles, pero reconoce que cuando se determine que una persona física o jurídica u otra entidad es responsable de los daños, ésta estará obligada a reparar o a indemnizar al Estado si éste ya hubiera dado reparación.

En cuanto al listado de medidas reparatorias, la directriz 18 establece que una reparación plena y efectiva comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, categorías que, de acuerdo con las directrices 19 a 23, se refieren a lo siguiente:

- a) La restitución implica que siempre que sea posible se ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación, por lo que comprende el restablecimiento del disfrute de derechos humanos como la libertad, identidad, vida familiar y ciudadanía, así como el regreso al lugar de residencia, la reintegración en el empleo y la devolución de bienes.
- b) La indemnización debe compensar económicamente, entre otros, el daño físico o mental ocasionado, la pérdida de oportunidades o de ingresos, los daños materiales,

- los perjuicios morales y los gastos de asistencia jurídica y de otros expertos.
- c) La rehabilitación debe compensar los daños físicos o psicológicos causados, a través del otorgamiento de atención médica y psicológica y de otros servicios sociales.
 - d) La satisfacción incluye: *i)* las medidas necesarias para que no continúen las violaciones;¹⁸ *ii)* la verificación de los hechos, con la consecuente revelación pública y completa de la verdad, salvo que ello perjudique a la víctima; *iii)* la búsqueda de personas desaparecidas y niños secuestrados; *iv)* la declaración judicial que restablezca la dignidad, reputación o derechos de la víctima; *v)* la disculpa pública; *vi)* las sanciones judiciales o administrativas a los responsables; *vii)* las conmemoraciones y homenajes, y *viii)* la exposición de las violaciones en la enseñanza de las normas de derechos humanos.
 - e) Las garantías de no repetición comprenden: *i)* el control civil de las fuerzas armadas y de seguridad; *ii)* el ajuste de los procedimientos jurisdiccionales a las garantías de equidad e imparcialidad; *iii)* el fortalecimiento de la independencia judicial; *iv)* la protección de los profesionales de la salud; *v)* la educación en derechos humanos; *vi)* la promoción de la observancia de códigos de conducta; *vii)* la promoción de mecanismos para prevenir, vigilar y resolver conflictos sociales, y *viii)* la revisión y reforma de leyes.

¹⁸ En nuestra opinión, esta medida debe considerarse como de restitución, pues parte del restablecimiento de la situación anterior a la violación implica la cesación de las transgresiones.

Como pudimos observar, los documentos descritos en este apartado son las piezas fundamentales a través de las cuales se han desarrollado tanto a nivel internacional como nacional las bases que conforman la esencia de la teoría sobre el tipo de reparaciones que deben otorgarse para remediar las violaciones a los derechos humanos. Dos de esos desarrollos a nivel internacional son los elaborados por los Sistemas Interamericano y Europeo de Protección de los Derechos Humanos, a los cuales haremos referencia en los siguientes dos apartados.

2. Consolidación del derecho a la reparación en el marco del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Como ha sido reiteradamente sostenido por la doctrina especializada en la materia, aunque el derecho a una reparación integral haya sido construido en el marco del Sistema Universal, sin duda ha alcanzado su consolidación y máxima expresión en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

En dicho sistema, el derecho a una reparación se desprende principalmente de los artículos 2 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana” o “Pacto de San José”). Para el análisis de dicho precepto, vale la pena recordar que su inclusión en el cuerpo de la Convención Americana no es casual. En efecto, tal como explica García Ramírez,¹⁹ el proyecto de

¹⁹ S. García Ramírez, *op. cit.*, n. 6, p. 175.

Convención elaborado en 1959 por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos y los dos proyectos aportados por Uruguay y Chile en 1965 propusieron replicar el esquema previsto en el modelo europeo. A diferencia de estas propuestas, durante la Conferencia de San José de 1969, la delegación guatemalteca,²⁰ encabezada por Carlos García Bauer, propuso tres conceptos sobre los cuales se redactó la versión definitiva del actual artículo 63 de la Convención Americana: *i)* reparar de las consecuencias de la violación, *ii)* garantizar al lesionado en el goce de sus derechos o libertades afectados y *iii)* pagar una indemnización.

Tomando en consideración esa propuesta aceptada, resulta evidente que las delegaciones participantes en la aprobación del Pacto de San José reconocieron la necesidad de consagrar una reparación que fuese más allá de una simple indemnización y del resto de los cánones seguidos por la doctrina imperante en aquella época.

Lo antes expuesto resulta más claro si atendemos a los dos artículos de la Convención Americana que constituyen el fundamento de las medidas de reparación. En efecto, el artículo 2o. de la Convención Americana establece que ante la falta de garantía de un derecho humano contenido en ese instrumento, el Estado respectivo deberá implementar las acciones legislativas o de otra naturaleza que resulten necesarias para la debida tutela de los derechos humanos. En virtud de ello, si bien de acuerdo con dicho artículo la adopción de medidas internas constituye una obligación para los Estados independiente de la existencia de una transgresión

²⁰ La delegación guatemalteca se hallaba al frente de la Comisión II de la Conferencia, encargada de los medios de protección.

a las normas internacionales, ello no excluye la posibilidad de que la Corte Interamericana ordene la adopción de esas medidas como forma de reparación dentro de los asuntos sometidos a su conocimiento. Por ello, consideramos que este precepto constituye un fundamento de gran importancia para el dictado de *garantías de no repetición*.

Por su parte, el artículo 63.1 prevé las medidas que la Corte Interamericana puede ordenar a los Estados cuando determine que han violado derechos humanos. Así, la primera parte del artículo 63.1 señala que la Corte Interamericana ordenará como medida de reparación que los Estados garanticen al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Por consiguiente, esta primera parte constituye el fundamento de las medidas de *restitución*, pues con ellas se busca la garantía del derecho violado, de modo que a partir del cumplimiento de la sentencia cese la falta de tutela del derecho en cuestión.

Además, este artículo establece que la Corte Interamericana “dispondrá asimismo” otras medidas para reparar las “consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de [...] derechos”. Este mandato convencional debe entenderse como el fundamento de las medidas de *satisfacción y rehabilitación*, cuya finalidad consiste, precisamente, en la eliminación de los efectos del hecho victimizante en aras de que las víctimas de violaciones a los derechos humanos puedan retomar sus vidas sin que las secuelas deven en obstáculos insuperables.

Por último, el artículo 63.1 ordena la imposición de medidas de *indemnización* a favor de las víctimas, las cuales deben ser “justas”, lo que claramente se refiere al pago en dinero de los daños materiales y morales causados.

De conformidad con lo expuesto en los párrafos precedentes, resulta claro que los artículos 2 y 63.1 de la Convención Americana constituyen el fundamento convencional de las medidas que integran lo que se conoce como el *derecho a una reparación integral*, es decir, las medidas de restitución, satisfacción, rehabilitación, indemnización y no repetición.

Cabe mencionar que a pesar de lo anterior y de que la Convención Americana se suscribió en 1969, no fue sino hasta el 10 de septiembre de 1993, con motivo de la sentencia de reparaciones dictada en el caso *Aloboetoe y otros vs. Surinam*, que la Corte Interamericana empezó a construir en una sentencia el concepto de “reparación integral”, pues en sus sentencias anteriores sólo había ordenado como reparación el pago de indemnizaciones económicas compensatorias. La emisión de esta sentencia coincide en tiempo con el informe mencionado, que fue publicado por el relator Theo van Boven, el cual incorpora las categorías de reparaciones previstas en el Derecho Internacional Público (respecto de las relaciones interestatales) al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo que nos permite pensar que dicho informe fue la base que utilizó la Corte para esbozar su concepto de reparación integral.²¹

²¹ En el texto de la sentencia no se cita el informe del relator especial y, de hecho, no se utiliza el mismo esquema clasificatorio de medidas de reparación (pues se implementó formalmente hasta algunos años después); sin embargo, basamos nuestra conclusión en dos hechos. El primero consiste en que la sentencia cita las fuentes consultadas por el relator especial, lo cual apunta a presumir, cuando menos, un estudio similar al realizado por éste. El segundo hecho consiste en la coincidencia cronológica, ya que la sentencia se dictó dos meses después de la presentación del informe y coincide con las conclusiones de éste. Cf. Corte IDH, *Caso Aloboetoe y otros vs. Surinam. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C Núm. 15. El concepto de reparación como conjunto aglutinador de distintos tipos de medidas se ha ido construyendo con el paso de

A partir de esa sentencia, la Corte Interamericana ha construido un extenso catálogo de estándares en materia de reparación, los cuales son considerados un referente a nivel mundial. Esos estándares serán presentados a continuación de forma sucinta, ya que no es la finalidad de este trabajo realizar una sistematización exhaustiva de los mismos, lo cual ya ha sido realizado en otros trabajos recientes, en los que nos basamos para hacer la clasificación que presentamos a continuación.²²

En primer lugar, cuando así lo requiere el caso, la Corte Interamericana suele ordenar la *investigación de los hechos* y la identificación, juicio y eventual sanción de los responsables como una medida independiente, aun cuando en el esquema de los principios de Naciones Unidas suele catalogarse como una medida de satisfacción. Así, el tribunal interamericano ha señalado que la investigación debe: *i)* abarcar a los autores materiales e intelectuales, así como a los cómplices y encubridores; *ii)* garantizar a las víctimas y familiares pleno acceso y capacidad de actuar durante todas las etapas e instancias de las investigaciones; *iii)* desarrollar la investigación a pesar de los obstáculos internos, como leyes de amnistía, prescripción, cosa juzgada y otras excluyentes de responsabilidad; *iv)* desarrollar la investigación con todos los recursos

los años. En la sentencia del caso Garrido y Baigorria *vs.* Argentina (1998) se habló de las indemnizaciones y de “otras formas de reparación”. En el caso Molina Theissen *vs.* Guatemala (2004), estas últimas se identificaron como “medidas de satisfacción y no repetición”. A partir del caso Tiu Tojin *vs.* Guatemala (2008), dentro de las medidas de reparación se incluyeron expresamente las de rehabilitación y se ordenó la investigación de los hechos como una medida aparte, con lo cual se implementó el esquema que, con algunas modificaciones, sigue siendo utilizado en las sentencias recientes.

²² Véase, por ejemplo, Y. Saavedra Álvarez, *op. cit.*, n. 8, pp. 25 a 42, y S. García Ramírez, *op. cit.*, n. 6, pp. 184 a 199.

humanos, económicos, logísticos y científicos que sean necesarios para el esclarecimiento de los hechos delictivos; *v*) agotar todas las líneas de investigación que resulten pertinentes, adoptando inclusive medidas diplomáticas para la extradición de los responsables, y *vi*) concluir con la divulgación pública de los resultados obtenidos.²³

En cuanto al resto de las medidas, la Corte Interamericana ha ordenado:

- 1) Como medidas de restitución que: *i*) se dejen sin efectos sentencias internas; *ii*) se eliminen antecedentes penales o disciplinarios de la víctima; *iii*) se restablezca la libertad de la víctima; *iv*) se reincorpore a la víctima a algún cargo; *v*) se restituyan ciertos bienes o valores; *vi*) se devuelvan, delimiten y titulen tierras indígenas; *vii*) se establezca un procedimiento orientado a vincular a la víctima con sus hijos, y *viii*) se neutralicen, desactiven y retiren explosivos penetrados en territorio indígena con motivo de actividades de exploración y explotación petrolera.²⁴
- 2) Como medidas de satisfacción: *i*) la publicación de la sentencia dictada por la propia Corte Interamericana o de un resumen oficial de la misma, tanto en medios impresos –oficiales o comerciales– como en sitios *web* oficiales; *ii*) la traducción de la sentencia a lenguas indígenas para su publicación y difusión, en aquellos casos en los que las víctimas pertenezcan a comunidades indígenas; *iii*) la difusión por radio de ciertas sentencias

²³ Y. Saavedra Álvarez, *op. cit.*, pp. 25-29.

²⁴ *Ibid.*, pp. 30 y 31.

para hacerlas más accesibles; *iv*) la celebración de actos públicos de reconocimiento de responsabilidad; *v*) la realización de medidas o actos en conmemoración de las víctimas, y *vi*) la realización de obras de infraestructura con efecto comunitario.²⁵

- 3) Como medidas de rehabilitación: el otorgamiento de atención médica, psicológica o psiquiátrica brindada por instituciones públicas en forma especializada, inmediata y gratuita, que incluya el suministro de medicamentos, durante el tiempo que sea necesario, de preferencia en lugares cercanos al lugar de residencia de las víctimas.²⁶
- 4) Como garantías de no repetición: *i*) la sanción de reformas legislativas o constitucionales; *ii*) la tipificación de delitos como tortura o desaparición forzada, o su adecuación a los estándares interamericanos; *iii*) la adopción de medidas administrativas como *a*) la creación y

²⁵ *Ibid.*, pp. 31-34. En algunos casos, la Corte Interamericana ha condicionado la publicación de la sentencia a la autorización de las víctimas. Por otra parte, dentro de las medidas conmemorativas podemos destacar: *a*) levantamiento de monumentos, develados en ceremonias públicas y que cuenten con una placa en la que se haga constar que se erigen como medida de reparación ordenada por la Corte Interamericana; *b*) otorgamiento de becas de estudio, incluyendo gastos de manutención, matrícula y material educativo, a favor de las víctimas, sus familiares o de otras personas como forma de conmemorar a las víctimas; *c*) nombramiento de una calle, plaza o escuela con el nombre de las víctimas, y *d*) realización de un video documental sobre la vida de las víctimas o alguna temática relacionada con el caso. Dentro de las medidas de infraestructura con efectos comunitarios podemos encontrar las mejoras a los sistemas de comunicación vial entre comunidades, de alcantarillado o de suministro de agua potable, la dotación de recursos materiales y humanos a centros de capacitación, y el establecimiento de centros de salud.

²⁶ *Ibid.*, pp. 34 y 35. La Corte ha ordenado que cuando las víctimas no residan en el territorio del Estado responsable precisamente como consecuencia de los hechos victimizantes o de otras circunstancias, el Estado debe otorgar una determinada suma de dinero para cubrir los gastos correspondientes.

establecimiento de registros de nacimiento y defunción cercanos al lugar de residencia de ciertas comunidades, *b*) la instrucción de procedimientos eficaces de reclamación de tierras ancestrales o tradicionales, *c*) el fortalecimiento de los mecanismos de control de detenciones o *d*) la mejora de las condiciones carcelarias; *iv*) el desarrollo de un control de convencionalidad por parte de las autoridades jurisdiccionales; *v*) la realización de capacitaciones o programas de formación para funcionarios estatales; *vi*) la realización de programas de educación o campañas de concientización y sensibilización dirigidas a la población en general, y *vii*) la elaboración de políticas públicas.²⁷

- 5) Indemnización: el pago monetario tanto del daño moral como del daño material (el cual incluye el lucro cesante y el daño emergente) ocasionados a la víctima.²⁸

Aunado a estos estándares de la Corte IDH, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”), además de aportar avances de gran importancia en la materia a través del litigio de casos y de sus propios informes de fondo,

²⁷ *Ibid.*, pp. 36-38.

²⁸ *Ibid.*, pp. 39-41. La Corte Interamericana ha desestimado las pretensiones de indemnización ejemplarizantes o disuasivas, que también son conocidas como *daños punitivos*. Sin que se trate de una excepción a lo anterior, resulta interesante revisar la sentencia dictada en el caso *Xákmok Kásek vs. Paraguay*, en la que se determinó que la persistencia del daño consistente en la falta de devolución de las tierras ancestrales a la comunidad indígena *Xákmok Kásek* durante más de tres años daría lugar a una indemnización de diez mil dólares de los Estados Unidos de América por cada mes de retraso, adicionales al monto compensatorio señalado en la sentencia. Véase Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C Núm. 214, párrs. 288 a 290.

ha emitido una serie de lineamientos con la intención de guiar políticas integrales de reparaciones de carácter nacional, los cuales no son objeto de este trabajo pero resultan de interesante lectura.²⁹

Ahora bien, una vez expuesto el origen del derecho a una reparación integral y su proceso en el Sistema Interamericano, en los siguientes capítulos haremos un estudio de su desarrollo en el orden jurídico mexicano, tanto a nivel jurisprudencial como legal, para tratar de acercarnos a la elaboración de una propuesta sobre una perspectiva constitucional del derecho a la reparación integral en México.

CAPÍTULO III. DESARROLLO DEL DERECHO A LA REPARACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA NACIONAL

A diferencia del Sistema Interamericano, la jurisprudencia mexicana no ha hecho un desarrollo verdaderamente significativo ni profundo del derecho a una reparación integral. Es más, antes de la reforma constitucional de 2011 no existían pronunciamientos sobre el tema. No obstante, la citada enmienda constitucional sentó las bases para un cambio de rumbo que se materializó con el amparo directo en revisión 1068/2011, resuelto el 19 de octubre de 2011 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante

²⁹ CIDH, Lineamientos para una política integral de reparaciones, aprobados por la CIDH el 19 de febrero de 2008, Doc. OEA/Ser/L/V/II.131. Los lineamientos se emitieron en respuesta a una solicitud presentada por Colombia respecto de la implementación de la Ley de Justicia y Paz.

“Suprema Corte” o “SCJN”), único precedente sobre la materia de reparaciones en específico.

Este caso se originó con motivo del “despiste de un avión” ocurrido el 31 de octubre de 2002 durante el aterrizaje de un vuelo comercial. Como consecuencia de ese accidente, el Instituto Mexicano del Seguro Social determinó la incapacidad total para trabajar de uno de los pasajeros. El pasajero entabló un juicio ordinario mercantil en contra de la aerolínea, la compañía aseguradora de ésta y los pilotos del vuelo, con el que buscaba obtener una reparación integral por las afectaciones sufridas.

El asunto fue resuelto en primera instancia en sentido adverso al demandante. Con motivo del recurso de apelación interpuesto por el pasajero, un Tribunal Unitario de Circuito confirmó la sentencia de primera instancia. Inconforme con lo anterior, el pasajero promovió un juicio de amparo, que fue resuelto en el sentido de ordenar a la autoridad responsable la emisión de una nueva resolución en la que se tuviera por demostrada la relación de causalidad entre el daño sufrido por el quejoso y el accidente aéreo.

En cumplimiento a la sentencia de amparo, el Tribunal Unitario tuvo por acreditada la acción de responsabilidad civil objetiva y condenó a los codemandados al pago de \$553,851.00 M.N.,³⁰ en términos del artículo 62 de la Ley de Aviación Civil. Nuevamente inconforme, el pasajero afectado promovió un segundo juicio de amparo, que le fue negado, en el que, entre otras cuestiones, alegó la inconstitucionalidad del artículo 62 de la Ley de Aviación Civil por

³⁰ A reserva de las fluctuaciones del tipo de cambio, dicha cantidad equivale a casi 43,000 dólares estadounidenses.

fijar una cantidad máxima para el monto de las indemnizaciones por accidentes aéreos. El argumento central del quejoso consistió en señalar que la limitación de la responsabilidad civil carece de un fin legítimo, además de que resulta innecesaria para tutelar la finalidad pretendida –ilegítimamente– por el legislador, pues existen otros medios que permiten individualizar la indemnización y además evitar que resulte excesiva.

Con motivo de esta nueva negativa, el quejoso presentó un recurso de revisión ante la Suprema Corte, quien lo declaró fundado y esbozó una primera conceptualización del derecho a una reparación integral. Al respecto, la Primera Sala sostuvo los siguientes criterios sobre el derecho a una reparación:

- 1) De la Convención Americana sobre Derechos Humanos se desprende el derecho a una *justa indemnización* ante la vulneración de derechos fundamentales.
- 2) Por *justa indemnización* debe entenderse una *indemnización integral* que restablezca la situación anterior y, *de no ser posible*, que comprenda el pago de una indemnización que compense los daños ocasionados.
- 3) En la construcción del contenido de esta *indemnización integral* se deberá atender también a los principios y directrices emitidos por la Organización de las Naciones Unidas sobre los alcances del derecho a obtener reparaciones.
- 4) Aunque la obligación de reparar violaciones a los derechos humanos ha sido desarrollada respecto de violaciones cometidas por un Estado, sus órganos o funcionarios, es necesario extender su procedencia a casos en que sean particulares quienes violan los derechos, pues una

interpretación contraria haría nugatorio el respeto a los derechos humanos y la interpretación que esta Primera Sala ha sosteniendo sobre la vigencia plena de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares.³¹

- 5) Para ser justas y no excesivas, las indemnizaciones deben buscar la reparación integral del daño y determinarse en forma individualizada. Así, la individualización de las indemnizaciones debe atender, entre otros criterios, a los daños causados, la posibilidad de rehabilitación del pasajero, los gastos médicos, el grado de incapacidad, el grado de responsabilidad y la situación económica de las partes.

Expuesto lo anterior, es importante aclarar que en México la fuerza vinculante de las sentencias emitidas por la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito no obedece primordialmente a un sistema de precedentes, sino al esquema de tesis aisladas y jurisprudenciales desarrollado por la Ley de Amparo.³² En consecuencia, resulta de gran

³¹ En realidad, la sentencia hacía referencia a una doctrina jurisprudencial, más que a una tesis jurisprudencial en sentido formal.

³² Esta afirmación puede dar lugar a un estudio autónomo que nos alejaría por entero del tema que ahora abordamos. No obstante, para efectos de no dejar completamente descontextualizada esta afirmación, mencionaremos las premisas que la sustentan. En México, la jurisprudencia se forma por reiteración de criterios o por la solución de contradicciones suscitadas entre éstos. De conformidad con el modelo antes expuesto, las tesis aisladas (que aún no forman jurisprudencia o que no son idóneas para formarlas por no alcanzar la mayoría calificada para tal efecto) y los precedentes respecto de los cuales no se extraiga una “tesis”, no resultan *obligatorios* en un sentido fuerte de la palabra, aun y cuando tienen un valor orientador privilegiado, por la *auctoritas* –y *potestas*– de que gozan los órganos que los emiten. No obstante, la fuerza vinculante de los precedentes emitidos por la Suprema Corte se ha robustecido en fechas recientes, quizá por el rol cada vez más definido de dicho órgano como un tribunal constitucional, aunque esto también se apunta como una conclusión *prima facie*.

relevancia mencionar las dos tesis aisladas que se derivan de la sentencia en comentario:

- 1) La tesis aislada 1a. CXCIV/2012 (10a.),³³ en la cual la Primera Sala estableció que del primer párrafo del artículo 1o. constitucional se desprende que los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales se encuentran incorporados a la Constitución, de modo que “el derecho a una reparación integral o justa indemnización ante la vulneración de derechos fundamentales, previsto en el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede considerarse incorporado al ordenamiento jurídico mexicano”.
- 2) La tesis aislada 1a. CXCV/2012 (10a.),³⁴ en la cual la Primera Sala explicó que, según los criterios emitidos

³³ Tesis aislada 1a. CXCIV/2012 (10a.), registro de IUS 2001744, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, t. 1, p. 522, cuyo rubro y texto son:

“REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. Este derecho fundamental 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.

“El decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el medio de difusión y fecha referidos, tuvo por objeto ampliar el marco jurídico en la protección de los derechos fundamentales y obligar a los órganos del Estado a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, para lo cual se consideró necesario incorporar a la Ley Fundamental los derechos humanos previstos en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano [...]”

Así, a partir de la entrada en vigor de la citada reforma constitucional, el derecho a una reparación integral o justa indemnización ante la vulneración de derechos fundamentales, previsto en el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede considerarse incorporado al ordenamiento jurídico mexicano.

³⁴ Tesis aislada 1a. CXCV/2012 (10a.), registro de IUS 2001626, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, t. 1, p. 502, cuyo rubro y texto son:

por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la reparación integral busca anular todas las consecuencias del hecho ilícito y restablecer la situación que debió haber existido si el acto no se hubiera cometido. Asimismo, sostuvo que, de no ser esto posible, es procedente el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados. Por último, enfatizó 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.

“DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. CONCEPTO Y ALCANCE.

“El derecho a una reparación integral o justa indemnización es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, y no debe restringirse en forma innecesaria. *Atendiendo a* los criterios que ha emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, 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, y de no ser esto posible, es procedente el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual de ninguna manera debe implicar generar una ganancia a la víctima, sino otorgarle un resarcimiento adecuado. El derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño, a las víctimas y no a los victimarios. El daño causado es el que determina la indemnización. [...] limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada. Una indemnización no es justa cuando se le limita con topes o tarifas, cuando en lugar de ser el juez quien la cuantifique con base en criterios de razonabilidad, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y su realidad [...]”

Del asunto en comento también se desprenden las tesis aisladas 1a. CXC-VI/2012 (10a.) y 1a. I/2011 (10a.), pero, no desarrollamos su contenido en atención a que únicamente reiteran el contenido de la tesis previamente comentada, para aplicarla al caso específico estudiado por la Suprema Corte.

Al analizar conjuntamente ambas tesis sólo en lo que respecta a la construcción del derecho a una reparación integral, encontramos que la Suprema Corte partió de una argumentación que consta de tres pasos: *i)* el primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un catálogo o conjunto de derechos humanos que, en su totalidad, goza de supremacía constitucional y que por tanto constituye el parámetro de control de regularidad o validez del resto de los actos jurídicos del ordenamiento jurídico mexicano; *ii)* ese catálogo de derechos humanos se compone de los reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales,³⁵ y *iii)* el derecho a una reparación integral está reconocido en el artículo 63.1 de la Convención Americana y, en consecuencia, forma parte del catálogo constitucional de derechos humanos.

El argumento antes descrito puede enfrentar dos posibles objeciones. La primera consiste en determinar si los derechos humanos mencionados en el artículo 1o. constitucional gozan de rango constitucional. Para nosotros la respuesta es afirmativa y así lo ha reconocido implícitamente la Suprema Corte, aun cuando la discusión sobre la existencia de un “bloque de constitucionalidad” se encuentra *sub judice*.³⁶ En segundo lugar, puede debatirse si el artículo 63.1 del Pacto de San José en realidad reconoce un derecho humano, para lo cual nos remitimos a las consideraciones desarrolladas en

³⁵ En este sentido, podríamos concluir que existen derechos humanos reconocidos en la Constitución en forma expresa e implícita, siendo los primeros los enunciados en el texto constitucional y los segundos los contenidos en tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte.

³⁶ Se encuentra pendiente de discusión la contradicción de tesis 293/2011, turnada a la ponencia del ministro Arturo Zaldivar Lelo de Larrea.

el apartado III.2 del presente estudio, en el cual respondimos este interrogante en sentido afirmativo.

Con posterioridad al amparo directo en revisión 1068/2011, la Primera Sala emitió un pronunciamiento adicional que contribuyó a la construcción de una doctrina jurisprudencial del derecho a una reparación integral, a pesar de que la discusión del caso en cuestión no versaba sobre ese derecho. Se trata del amparo directo 8/2012, resuelto el 4 de julio de 2012 por mayoría de cuatro votos. A pesar de que el tema central del caso era el estudio de un conflicto entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho al honor, la Suprema Corte abonó al desarrollo del tema que nos ocupa al analizar la naturaleza jurídica de una medida de reparación prevista en 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. Según se desprende de la tesis aislada 1a. CLXXIV/2012 (10a.),³⁷ la Suprema Corte sostuvo que

En materia de reparaciones por violaciones a derechos humanos pueden identificarse distintas medidas que, conjuntamente, comprenden el derecho a una reparación integral. En ese sentido podemos identificar medidas de: *i*) restitución; *ii*) satisfacción; *iii*) rehabilitación; *iv*) indemnización, y *v*) no repetición.

Como puede observarse, la Suprema Corte reconoció las mismas categorías de reparaciones desarrolladas en los Sis-

³⁷ Tesis aislada 1a. CLXXIV/2012 (10a.), registro de IUS 2001368, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, Libro XI, agosto de 2012, t. 1, p. 488, cuyo rubro es “Ley de responsabilidad civil para la protección del derecho a la vida privada, el honor y la propia imagen en el Distrito Federal. Su artículo 20 no prevé una medida cautelar”.

temas Universal e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, pero sin pronunciarse sobre el contenido de cada una de esas medidas ni sobre su aplicabilidad y operatividad como figuras jurídicas internas.

Una vez revisada la jurisprudencia nacional, en el siguiente apartado presentaremos el contenido de la Ley General de Víctimas, lo que nos permitirá finalizar el estudio de los estándares existentes en México en materia de reparaciones.

CAPÍTULO IV. DESARROLLO DEL DERECHO A LA REPARACIÓN EN LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

La utilización de una ley en sentido formal y material para el desarrollo de nuestro estudio podría considerarse equivocada si ello se hiciera para definir el derecho a una reparación integral previsto en la Constitución de conformidad con la ley, lo cual sería contrario a los principios elementales de interpretación constitucional. Alejándonos de la idea antes mencionada, dentro del presente apartado haremos un análisis de las principales aportaciones de la Ley General de Víctimas en relación con la construcción del derecho a una reparación integral, en atención a que su creación pretende cumplir con la misión de desarrollar el concepto constitucional de “reparación”, por lo cual esta ley constituirá la principal herramienta para el desarrollo del derecho que ahora estudiamos.

La disertación que realizaremos en torno a la Ley General de Víctimas se desarrollará en dos partes, una de observacio-

nes generales a la ley y otra de observaciones sobre el contenido específico de la misma.

1. Observaciones generales de la ley

Antes de iniciar con las observaciones generales respecto de la ley, vale la pena hacer una aclaración sobre la jerarquía normativa en México. Por años ha existido un debate respecto de si existen leyes emitidas por el Congreso de la Unión que tengan distinta naturaleza jurídica o, cuando menos, distinta jerarquía normativa. Este dilema surgió por la existencia de dos *principios constitucionales* aparentemente encontrados en el texto constitucional. El primero reconoce la existencia de una distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, lo que ha generado la concepción de que la relación entre las leyes federales y las locales no puede entenderse en clave de jerarquía, sino como una distribución de competencias dentro de la cual la normativa expedida por la Federación no podría ser inválida por resultar contraria a la legislación local pero sí por invadir su esfera competencial, y viceversa. El segundo principio es el contenido en el artículo 133 constitucional, según el cual las leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución y los tratados internacionales que se celebran de acuerdo con ella son considerados, junto al propio texto constitucional, como Ley Suprema de la Unión.

El concepto *Ley Suprema de la Unión* es quizás uno de los principios constitucionales más imprecisos y problemáticos de la teoría constitucional en México, pues no está muy claro en contenido y alcances. No obstante, existen dos conclusio-

nes sobre el artículo 133 y el concepto de *Ley Suprema de la Unión* que suelen resultar comúnmente aceptadas. La primera de ellas es que dicho artículo constituye el fundamento de la supremacía constitucional, pues, por una parte, reconoce la primacía de la Ley Suprema frente al resto del ordenamiento jurídico, y por la otra, establece que la validez de las leyes del Congreso de la Unión y de los tratados internacionales debe determinarse de conformidad con el texto constitucional.³⁸ La segunda conclusión consiste en que, en efecto, existe una igualdad jerárquica entre las leyes federales y las locales. No obstante, existen algunas leyes del Congreso de la Unión que forman parte de la Ley Suprema de la Unión.

³⁸ En cuanto a los tratados internacionales, el cuestionamiento que podría formularse a lo anterior consiste en dilucidar si esta supremacía de la Constitución se erige frente a las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Este cuestionamiento se volvió una objeción con la reforma constitucional de 2011, al reconocer en el primer párrafo del artículo 1o. que el catálogo constitucional de derechos humanos comprende los reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

En este sentido, podríamos considerar que las normas de derechos humanos de origen internacional se integran a ese conjunto o catálogo construido a partir del artículo 1o. y que, por ello, también gozan de supremacía constitucional. Esto abre un interrogante adicional: si estas normas gozan de supremacía constitucional, ¿cómo es que el artículo 133 constitucional exige que los tratados internacionales que las contengan estén “de acuerdo” con la Constitución? La respuesta a esta duda sería objeto de un estudio independiente, por lo que de momento sólo adelantaremos que esto puede entenderse si consideramos que la regla consistente en que un tratado internacional esté “de acuerdo” con la Constitución se aplica en un doble esquema: *i)* la validez constitucional de las normas internacionales en general se desprende de su no contradicción con los principios constitucionales en general, mientras que *ii)* la validez constitucional de las normas internacionales de derechos humanos depende de las reglas específicas de la materia, dentro de las cuales debe entenderse que el artículo 133 constitucional remite al artículo 15 de dicho ordenamiento, según el cual un tratado internacional puede celebrarse siempre y cuando no afecte los derechos humanos ya reconocidos a nivel interno. Así, una norma internacional de derechos humanos será válida siempre y cuando resulte igual o más favorable para las personas que las ya reconocidas a nivel interno.

Al respecto, existen normas emitidas por ese órgano legislativo que se encuentran por encima de la distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas y, por tanto, están en una posición jerárquica superior a las leyes locales y al resto de las federales. Estas leyes han sido identificadas como “orgánicas”, “reglamentarias” o “generales”, dependiendo de 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*).

Este análisis es importante para poder encuadrar la Ley General de Víctimas, ya que ésta contiene elementos de una *ley orgánica* en cuanto al funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y, especialmente, de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; tiene elementos de una *ley reglamentaria*, al desarrollar el contenido de los artículos 1o., tercer párrafo, 17 y 20 constitucionales; y también tiene rasgos de una *ley general*, al determinar la distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en relación con la reparación integral por daños ocasionados por hechos delictivos o por violaciones a los derechos humanos. El principal problema en esta triple naturaleza de la ley se encuentra en 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.

La segunda observación que estimamos pertinente formular es que el texto del tercer párrafo del artículo 1o. constitucional establece que el Estado mexicano tiene la obligación

de “reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley”. Aunque el texto mismo del precepto constitucional resulta claro en cuanto a que se emitirá una ley que reglamente las reparaciones por violaciones a los derechos humanos, lo cual se fortalece con la lectura del artículo segundo transitorio de la reforma,³⁹ el Congreso de la Unión reguló en ese mismo cuerpo normativo las reparaciones por violaciones a los derechos humanos y por hechos constitutivos de delito, incorporando también las reparaciones previstas en los artículos 17 y 20 constitucionales. A reserva de que existen múltiples objeciones a este modelo, basta adelantar que la mecánica de las reparaciones por una u otra fuente atienden a distintas razones jurídicas y requieren de procedimientos distintos para su cumplimiento, motivo por el cual consideramos problemática la decisión del legislador secundario, máxime cuando el Constituyente Permanente claramente dejó de lado las reparaciones por hechos delictivos en la concepción de la ley.⁴⁰

Una vez apuntadas estas dos observaciones generales, en el siguiente apartado desarrollaremos algunas observaciones específicas al contenido de la ley.

³⁹ Segundo. 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.

⁴⁰ Esta decisión del Congreso de la Unión tiene una justificación sociopolítica y no jurídica, pues distintos movimientos sociales, principalmente el dirigido por Javier Sicilia, buscaron obtener una respuesta por parte del Gobierno mexicano frente a la creciente ola de violencia que aquejaba al país y a la impunidad que la acompañaba.

2. Observaciones sobre el contenido de la ley

Antes de explicar las observaciones que haremos sobre la ley, introduciremos de forma resumida su contenido respecto de las medidas de reparación que postula. La ley reconoce que la reparación integral comprende medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.⁴¹ Asimismo, establece que la reparación deberá ser integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva.⁴²

En cuanto a los derechos de las víctimas, la ley hace referencia a un vasto catálogo de derechos, dentro del cual podemos identificar dos grupos: uno que comprende aquéllos previstos en otras fuentes normativas y que no necesariamente son privativos de las víctimas,⁴³ por ejemplo, la asistencia consular, el derecho a acceder al expediente de investigación o judicial, la no discriminación en los procesos judiciales, entre otros, y otro que constituye el *núcleo duro* de derechos de las víctimas, sobre el cual se construye gran parte del andamiaje de la ley. Así, los derechos que la ley reconoce como característicos de las víctimas son ayuda, asistencia, atención, verdad, justicia y reparación integral.⁴⁴

En primer lugar, como se puede notar en la clasificación anterior, la ley distingue entre ayuda, asistencia y atención, entendiendo las garantías correlativas a cada uno de esos derechos como medidas que deben cumplirse a favor de las

⁴¹ Arts. 1o. y 27.

⁴² Arts. 7o. y 26.

⁴³ Art. 7o.

⁴⁴ Arts. 2o., fracción I, y 8o. a 27.

víctimas, sin que sustituyan o reemplacen las medidas de reparación integral. De acuerdo con la ley:

- a) La *ayuda* debe ser provisional, oportuna y rápida, comprendiendo las medidas de emergencia que se requieran para atender las necesidades inmediatas que surjan como consecuencia del hecho victimizante.⁴⁵
- b) Las medidas de *asistencia* se encuentran dirigidas a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, estableciendo las condiciones para que lleven una vida digna y se incorporen a la vida social, económica y política.⁴⁶
- c) La *atención* comprende la información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas.⁴⁷

En resumen, estos derechos garantizan una respuesta inmediata del Estado tras el hecho victimizante y continúan vigentes hasta que se obtiene una reparación integral que subsane todos los efectos de daño.

Los derechos restantes son verdad, acceso a la justicia y reparación integral, los cuales tienen una naturaleza sustantiva y, a diferencia de los anteriores, se erigen como finalidades del conjunto de medidas previstas en la ley:

⁴⁵ Arts. 8o. y 28 a 41. Estas medidas comprenden las de protección, alojamiento, transporte, aseo personal, alimentación, atención médica y psicológica de emergencia (como servicios de anticoncepción de emergencia e interrupción voluntaria del embarazo).

⁴⁶ Arts. 9o. y 60.

⁴⁷ *Idem.*

- a) En primer lugar, el *acceso a la justicia* constituye una de las finalidades esenciales de todo procedimiento jurisdiccional, pero no podemos perder de vista que lo que en realidad regula la ley es el acceso a la jurisdicción a través de un recurso judicial que garantice el derecho a la verdad, la debida diligencia en la investigación, juicio y sanción de los responsables, y la obtención de una reparación integral por los daños sufridos.⁴⁸
- b) En segundo lugar, el *derecho a la verdad* exige que las víctimas y la sociedad conozcan los hechos constitutivos del delito o violación a los derechos humanos, así como la identidad de los responsables y las circunstancias del caso, con lo cual se pretende buscar la verdad histórica de los hechos, ya sea mediante procedimientos jurisdiccionales o de investigaciones desarrolladas a través de mecanismos de investigación independiente, imparcial y legalmente competente.⁴⁹
- c) Por último, el derecho a la reparación integral se estudia en distintos artículos que pueden dividirse en dos, según se encuentran dirigidos a determinar su *contenido* o a regular el procedimiento para su *garantía*, lo cual será explicado a continuación.

⁴⁸ Arts. 10 a 17. En este sentido, si bien la justicia es una de las finalidades pretendidas por la ley, al regularse el acceso a la jurisdicción se enuncian derechos y medidas de naturaleza adjetiva y no sustantiva, tal y como ocurre con las medidas de ayuda, asistencia y atención.

⁴⁹ Arts. 18 a 25.

En cuanto al *contenido* del derecho a una reparación integral, la ley reconoce que existen las siguientes medidas de reparación:⁵⁰

- 1) *Restitución*: estas acciones buscan devolver a la víctima a la situación anterior al hecho victimizante y comprenden: *i)* restablecimiento de la libertad; *ii)* restablecimiento de derechos jurídicos; *iii)* restablecimiento de la identidad; *iv)* restablecimiento de la unidad familiar; *v)* restablecimiento de la ciudadanía y los derechos políticos; *vi)* el regreso digno y seguro al lugar de residencia; *vii)* la reintegración al empleo; *viii)* la devolución de bienes o valores incautados o recuperados por las autoridades, con sus frutos y accesorios, el pago de su valor actualizado si no fuere posible o la entrega de un objeto igual si se tratare de bienes fungibles, y *ix)* la eliminación de antecedentes penales.⁵¹
- 2) *Rehabilitación*: buscan facilitar a las víctimas el proceso de hacer frente a los efectos del hecho victimizante y comprenden: *i)* la atención médica, psicológica y psiquiátrica especializadas; *ii)* la prestación de servicios y asesoría jurídica; *iii)* la prestación de servicios sociales; *iv)* el establecimiento de programas de educación; *v)* la implementación de programas de capacitación laboral;

⁵⁰ La definición de cada una se encuentra en el art. 27, el cual también hace referencia a una reparación colectiva para los casos en los cuales se afecten derechos de grupos, comunidades u organizaciones sociales o cuando el daño comporte un impacto colectivo. Así, en estos casos la reparación deberá orientarse a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo.

⁵¹ Art. 61. Aunque la ley no lo prevé, consideramos que el cese a las violaciones en general debe ser considerado una medida restitutiva.

- vi*) otras medidas tendentes a reintegrar a la víctima a la sociedad, y *vii*) la atención tanatológica.⁵²
- 3) *Compensación*: buscan indemnizar a la víctima por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicas, inclusive los derivados del error judicial. Comprenden la indemnización por: *i*) daños en la integridad física; *ii*) daño moral; *iii*) lucro cesante o perjuicios; *iv*) pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales; *v*) daños patrimoniales; *vi*) gastos y costas cuando la víctima cuente con asistencia jurídica privada; *vii*) pago de tratamientos médicos y terapéuticos, y *viii*) los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación originados por el traslado al lugar del juicio o del tratamiento.⁵³
- 4) *Satisfacción*: estas medidas buscan reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas y comprenden: *i*) la verificación de los hechos y la revelación pública de la verdad, siempre que esto no provoque más daños ni amenace la seguridad o los intereses de la víctima; *ii*) la búsqueda de las personas desaparecidas y de los cuerpos u osamentas de las que hayan sido asesinadas; *iii*) la declaración oficial o la decisión judicial que restablezca la dignidad, reputación y derechos de la víctima y de las personas vinculadas a ella; *iv*) la disculpa pública de parte del Estado y las personas involucradas en el hecho victimizante; *v*) la

⁵² Arts. 62 y 9. La atención tanatológica no se encuentra prevista específicamente en el listado de medidas de rehabilitación, pero sí aparece contemplada como medida de asistencia. No obstante, consideramos pertinente incluirla, pues la duración de la asistencia de este tipo puede prolongarse hasta la etapa de otorgamiento de las medidas de reparación.

⁵³ Art. 64.

aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables, y *vi*) la realización de actos conmemorativos del honor, la dignidad y la humanidad de las víctimas.⁵⁴

- 5) *No repetición*: estas acciones buscan que los hechos victimizantes no vuelvan a ocurrir. Su naturaleza cambia según el tipo de hecho victimizante, es decir, los hechos correspondientes a violaciones a *derechos humanos* y los relativos a los *hechos delictivos*. Los correspondientes a *violaciones de derechos humanos* comprenden: *i*) el control efectivo por las autoridades civiles de las fuerzas armadas y de seguridad; *ii*) la garantía de que todos los procedimientos penales y administrativos (sancionadores) se ajusten a los estándares de competencia, independencia e imparcialidad de las autoridades jurisdiccionales y a las garantías del debido proceso; *iii*) el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial; *iv*) la limitación en la participación en el gobierno y en instituciones públicas de los autores intelectuales o materiales de graves violaciones a derechos humanos; *v*) la exclusión de participación en el gobierno o en fuerzas de seguridad de militares que hayan intervenido en graves violaciones a derechos humanos; *vi*) la protección de personas defensoras de derechos humanos y de profesionales del derecho, la salud y la información; *vii*) la educación de todos los sectores de la sociedad en cuanto a derechos

⁵⁴ Art. 73. La medida de disculpa pública se regula de la misma forma para violaciones a derechos humanos que para hechos delictivos. No obstante, no es lo mismo exigir al Estado que “se disculpe” por una violación a los derechos humanos que exigirle a una persona que lo haga en forma pública, pues ello podría incluso conllevar violaciones a los derechos del sentenciado.

humanos; *viii*) la capacitación de funcionarios en materia de derechos humanos; *ix*) la promoción de la observancia de códigos de conducta y normas éticas sobre protección de derechos humanos; *x*) la promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver por medios pacíficos los conflictos sociales, y *xi*) la revisión y reforma de leyes, normas u ordenamientos legales que contribuyan o permitan violaciones manifiestas de normas internacionales de derechos humanos.⁵⁵ Por su parte, las correspondientes a hechos constitutivos de delitos comprenden: *i*) la supervisión de la autoridad; *ii*) la prohibición de ir a un lugar determinado o la obligación de residir en él; *iii*) la caución de no ofender; *iv*) la concurrencia a actividades de capacitación, y *v*) la asistencia a tratamiento de deshabitación o desintoxicación dictada por un juez, cuando dicha adicción haya ocasionado la comisión del delito.

Una vez explicado el contenido de la ley, haremos algunas breves observaciones sobre el mismo. En primer lugar, queremos hacer notar, en relación con las medidas de restitución y satisfacción, que aunque la ley no lo establece expresamente, parece que el obligado de cumplir con esas medidas siempre será el Estado. Cuando exista un sentenciado por hechos delictivos, podrá exigírsele, eventualmente, la compensación

⁵⁵ Art. 74. La ley establece distintas consecuencias para quienes participan en graves violaciones a derechos humanos, pues, si son militares, exige su exclusión de cualquier participación en el gobierno, mientras que si no lo son, simplemente exige su limitación. Por otro lado, en cuanto a la protección de las personas defensoras de derechos humanos y de periodistas, es importante atender a la ley de la materia.

de los gastos incurridos con motivo de algún determinado tratamiento médico o psicológico o alguna cuestión análoga, pero no será ese sujeto el encargado de cubrir la totalidad de las medidas de restitución.

De hecho, siguiendo el comentario sobre las medidas de restitución, parece que la atención a las víctimas puede funcionar como una extensión de la garantía de ciertos derechos, principalmente los de salud, a ciertas personas o sectores de la población que aún no tengan acceso a los servicios estatales correspondientes. En ese sentido, las medidas en comento guardan una importante relación con el principio de progresividad de los derechos humanos previsto en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional.

Por otra parte, en cuanto a las medidas de compensación, la ley estableció ciertos lineamientos para su cumplimiento.⁵⁶ Sobre el tema, la ley señala que los términos y el monto de la compensación deberán estar determinados en la resolución que emita un órgano jurisdiccional nacional o internacional o un organismo público o internacional de protección de los derechos humanos. La reparación será cubierta con cargo al patrimonio del sentenciado, a los recursos que se obtengan de la liquidación de los bienes decomisados a éste o al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. En el último supuesto estaremos ante una compensación subsidiaria, que debe determinarse por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. El monto de la compensación subsidiaria será de hasta 500 veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal (lo que equivale, aproximadamente, a un millón de pesos). A este respecto, la principal problemática que podría surgir

⁵⁶ Arts. 65 a 72.

con las medidas de compensación sería la efectividad del aseguramiento de bienes de los responsables de la comisión de delitos para garantizar la compensación, así como la efectividad de la acción de repetición que el Estado pueda ejercer en contra de dichas personas en aquellos casos en los cuales el Estado responda subsidiariamente. En efecto, partiendo de los alarmantes niveles de impunidad que existen en México, podríamos llegar a un escenario en el cual el Estado mexicano tenga que soportar un porcentaje importante –cercano a la totalidad– de las indemnizaciones correspondientes a la comisión de delitos, lo cual, de no realizarse de forma sustentable y junto con el fortalecimiento de las instituciones de investigación y persecución del delito, podría llevar en un caso extremo a la quiebra del Estado.

Sobre las medidas de satisfacción, estimamos pertinentes dos observaciones. La primera consiste en los problemas que se derivan del entendimiento de la investigación judicial de los hechos como una medida de reparación. El problema no está, *per se*, en dicha conceptualización de la investigación, juicio y eventual sanción, sino en una situación eminentemente fáctica: como mencionamos, los niveles de impunidad en México son tan altos que esas medidas rara vez han sido cumplidas en la experiencia del Estado mexicano. Si estas condiciones no cambian, se generará un alto índice de casos abiertos por la falta de reparación total de los daños. Esto puede verse con los casos resueltos por la Corte Interamericana, en los cuales, a pesar de existir avances significativos en varios de ellos, ninguna de las reparaciones que comprende la investigación de los hechos se ha dado por totalmente cumplida. Este reto, como mencionamos en la observación anterior, exigirá un replanteamiento de las

exigencias de las investigaciones y de su complementariedad con los mecanismos independientes en aquellos supuestos en los cuales resulten de mayor complejidad. La segunda observación se refiere a los actos de disculpa pública, pues, tratándose de hechos delictivos, las personas responsables, a diferencia del Estado, no podrán ser obligadas a pedir disculpas o a participar en dichos actos públicos.

Por último, las medidas de no repetición son las que pueden suscitar mayores problemas en su aplicación, por lo que esgrimiremos varias reflexiones sobre el tema. De entrada, resultará fundamental que las medidas dictadas en diversos casos guarden relación unas con otras y que se coordinen de forma estratégica para evitar incumplimientos al tratar de que, por ejemplo, en las capacitaciones a ciertos funcionarios públicos se aborden tantas temáticas específicas que sea imposible llevarlas a cabo con vocación verdaderamente transformadora. En segundo lugar, resulta evidente que existen medidas que requieren de la participación de servidores públicos de distintos niveles y de los tres Poderes de la Unión, por lo cual será vital la coordinación entre éstos a través de mecanismos que permitan el cumplimiento efectivo de los fines establecidos en la ley. En tercer lugar, debe tomarse en cuenta que existen medidas que tienen una clara vocación transformadora de la sociedad mexicana, por lo que su cumplimiento se encuentra más allá de un simple caso, lo que debe motivar su evaluación conjunta, tanto para dictarse como para supervisarse. En cuarto lugar, en cuanto a las medidas que pueden dictarse para asegurar la no repetición de los delitos, deberá revisarse con cuidado la compatibilidad de cada una con los principios de presunción de inocencia y del derecho penal del acto, así como la necesidad de que la mayoría

de ellas sean dictadas por una autoridad judicial (a pesar de que esto sólo se exija respecto de la asistencia a tratamientos de deshabitación o desintoxicación). Finalmente, la idea de que puedan dictarse o exigirse garantías tendentes a evitar la repetición de actos antijurídicos tiene un origen eminentemente internacional, cuya recepción en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos fue mayoritariamente aplaudida por una sencilla razón: una de las características de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos es su naturaleza subsidiaria y complementaria, de donde se desprende el carácter paradigmático de las sentencias y resoluciones internacionales. Esto quiere decir que, partiendo de la premisa de que la llegada de casos a los sistemas internacionales es excepcional, las sentencias o resoluciones dictadas con motivo de los mismos deben ser paradigmáticas. Así, también las medidas de reparación dictadas en cada asunto suelen ser consideradas paradigmáticas, siendo en este rubro las garantías de no repetición las que con mayor fuerza entrañan el carácter paradigmático de una sentencia. Nuestra reflexión sobre el tema consiste en que no todos los casos son paradigmáticos ni podrían serlo, por lo que tampoco las medidas de reparación pueden ser ejemplares en cada asunto.

Todo lo anterior conduce a una reflexión que resulta aplicable respecto de todas las medidas antes descritas. Los aplicadores de la ley deberán ser muy cuidadosos con la pertinencia de cada medida, pues no debe olvidarse que siempre deberá existir una relación de causalidad entre la medida ordenada y el hecho victimizante, de modo que la primera sea proporcional y razonable. Así, aunque una medida esté prevista en la ley, no necesariamente deberá ordenarse en cada caso.

Terminamos este capítulo aclarando que, a pesar de las observaciones que hacemos a la ley, ésta es ejemplar. Su publicación ha sido uno de los grandes avances del Estado mexicano para consolidar un verdadero Estado democrático de Derecho en relación con el respeto y garantía de los derechos humanos. Asimismo, la ley es uno de los pocos referentes a nivel mundial sobre la materia y es un instrumento muy valioso para avanzar con pasos firmes en la satisfacción de los derechos de todas las personas que son víctimas de violaciones a los derechos humanos o de aquellas que se han convertido en víctimas por la falta de respuesta adecuada del Estado ante la búsqueda de justicia.

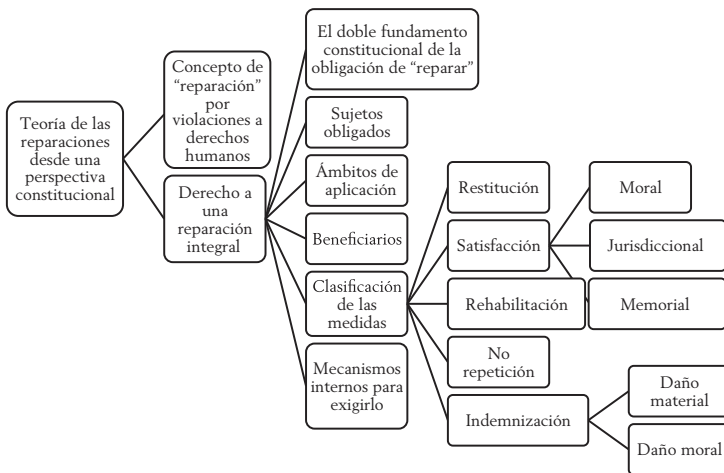
CAPÍTULO V. EL DERECHO A UNA REPARACIÓN INTEGRAL DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

En este apartado haremos una propuesta sobre la forma en que, desde nuestro punto de vista, debe leerse el derecho a una reparación integral desde una perspectiva constitucional, de manera que esa lectura dé cuenta de los ejes sobre los cuales se tendrán que desarrollar los alcances y límites de ese derecho. Para ello es necesario aclarar que el esquema de la “teoría de las reparaciones por violaciones a derechos humanos” ya ha sido esbozado anteriormente,⁵⁷ de modo que nuestra intención es desvincularlo de la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sobre la cual se ha

⁵⁷ Véase, por ejemplo, Y. Saavedra Álvarez, *op. cit.*, n. 8, p. 17 y ss, y Diego Vera Piñeros, *op. cit.*, n. 10, p. 753 y ss.

construido tradicionalmente, para insertarlo en la teoría constitucional y con ello permitir su desarrollo en México. En ese sentido, el planteamiento que se desarrollará en las líneas subsecuentes no pretende modificar el esquema internacional dentro del cual se ha construido el derecho a una reparación integral en sede internacional, el cual determinará si las medidas de reparación dictadas a nivel interno resultan adecuadas y de conformidad con los estándares internacionales en la materia.

Una vez aclarado eso, consideramos que el *derecho a una reparación integral desde una perspectiva constitucional* podría construirse de conformidad con el siguiente esquema:



1. Concepto de “reparación” por violaciones a los derechos humanos

La obligación de “reparar” presupone la existencia de una violación a los derechos humanos, lo que quiere decir que su surgimiento se encuentra sujeto a la condición necesaria de que se hayan incumplido obligaciones primarias de tutela a los derechos humanos. En ese sentido, debe entenderse que la noción de responsabilidad implica sustituir la obligación primaria de tutelar los derechos humanos por la obligación secundaria de reparar las consecuencias de la infracción.⁵⁸

Antes de continuar es pertinente recordar que la teoría de las reparaciones ha sufrido grandes modificaciones para llegar al modelo actual, pues las primeras teorías solían interesarse poco o nada en el impacto del hecho dañoso.⁵⁹ En efecto, las primeras reflexiones en torno a la reparación dieron lugar a la “teoría de las obligaciones”, cuya concepción eminentemente civilista de las reparaciones conllevaba la fijación de consecuencias impositivas que aseguraran la actuación consciente y responsable de las partes de una relación contractual. En esa primera concepción, la reparación dependía del papel de los individuos y la afectación personal material resentida por uno de ellos.

Esta aproximación al concepto de reparación fue modificada en el paradigma liberal clásico de la responsabilidad civil, dentro del cual la capacidad de los individuos se analizaba en conjunto con el grado de intencionalidad en que incurría quien producía resultados adversos a otros. Así, la reparación

⁵⁸ Y. Saavedra Álvarez, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁹ Diego Vera Piñeros, *op. cit.*, n. 10, pp. 742-744.

construida sobre la base de la noción de “culpa” buscaba la corrección de la relación contractual y la imposición de un castigo patrimonial. Con el paso de los años, el énfasis en la necesidad de reparar un daño dejó de ponerse en el repudio de una conducta individual considerada “desviada”, para ubicarse en el impacto multidimensional de un hecho lesivo, incluyendo tanto el sufrimiento de la víctima como la cadena de impactos negativos desatada por un hecho (*justicia restaurativa*).

Por lo anterior, la concepción de reparación adoptada por nuestra Constitución –y por los Sistemas Universal e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos– asume como ideal la *restitutio in integrum*, es decir, la restitución integral de la situación existente con anterioridad a que ocurriese el hecho victimizante. Al ser imposible regresar en el tiempo y evitar que un hecho violatorio de los derechos humanos ocurra, lo siguiente mejor consiste en identificar cada uno de los efectos en los que puede proyectarse un hecho violatorio de derechos humanos, para intentar eliminarlos con medidas de distintos enfoques cuyo cumplimiento conjunto permita revertir, en la medida de lo posible, las indeseadas consecuencias del hecho victimizante. En conclusión, consideramos que el concepto del derecho a una reparación integral constituye ese conjunto de medidas que se requiere en un caso específico para eliminar, en la medida de lo posible, los efectos de la violación cometida.

2. Derecho a una reparación integral

Aclarado lo que entendemos cuando hacemos referencia a una reparación integral por violaciones a los derechos hu-

manos, a continuación daremos cuenta de los distintos elementos que conforman la perspectiva constitucional del derecho a una reparación integral.

El doble fundamento constitucional de la obligación de reparar

Retomando las consideraciones plasmadas en el segundo apartado del presente trabajo, es necesario concluir que la obligación estatal de reparar las violaciones a los derechos humanos tiene un doble fundamento constitucional. En primer lugar, está prevista en el artículo 63.1 de la Convención Americana (en conjunto con el artículo 2o. de dicho instrumento), por lo que se encuentra indirectamente reconocida en la Constitución, al formar dicha norma de derechos humanos parte del catálogo constitucional previsto en el primer párrafo del artículo 1o. de nuestra Carta Fundamental. En segundo lugar, la obligación de reparar se encuentra expresamente reconocida en la parte final del tercer párrafo del mismo artículo 1o. constitucional.

Sujetos obligados

El artículo 1o. constitucional, así como los tratados internacionales y la jurisprudencia y doctrina internacionales, coinciden en identificar al Estado como el sujeto obligado a reparar las violaciones a los derechos humanos, para lo cual es necesario que surja responsabilidad a cargo de éste con motivo del incumplimiento de alguna de sus obligaciones. Por consiguiente, podemos encontrar casos en los cuales el Estado se encuentra obligado a reparar como consecuencia

de su responsabilidad directa, generada a raíz de un acto directo de violación a los derechos humanos, o como resultado de su responsabilidad indirecta, por actos de particulares que generan responsabilidad estatal por la falta de prevención, investigación o sanción de los mismos.

Esta última aclaración da lugar a un nuevo interrogante: ¿es posible que surja para el Estado la obligación de reparar violaciones a los derechos humanos cometidas por particulares? La respuesta exige distinguir dos cuestiones. En primer lugar, como mencionamos, la Suprema Corte consideró en el amparo directo en revisión 1068/2011 que también los particulares se encuentran obligados a reparar las violaciones que cometan en contra de los derechos humanos de otros particulares. Eso representa un nuevo alcance de la doctrina de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales según el cual los derechos, además de concebirse como derechos públicos subjetivos, constituyen también principios objetivos que permean todo el ordenamiento jurídico, lo cual comprende las relaciones entre particulares. Por ende, el derecho a la reparación integral también resulta exigible entre particulares, aunque ello debe entenderse en el marco de la responsabilidad civil extracontractual, de conformidad con las reglas y principios específicos de esa rama del Derecho. Así, las distintas categorías de lo que se entiende como una reparación integral sólo serán aplicables en la medida que sean compatibles con los principios de responsabilidad civil y atendiendo a las particularidades de cada caso.

La segunda cuestión consiste en que si el Estado no garantiza que los particulares cumplan con la reparación del daño, puede surgir a cargo del Estado la obligación de reparar las consecuencias de su propia conducta irregular.

Finalmente, la responsabilidad subsidiaria del Estado mexicano descrita en la Ley General de Víctimas en relación con la reparación del daño producido por la comisión de hechos delictivos obedece a un esquema similar al de la responsabilidad estatal por la falta de garantía de la reparación por violaciones a los derechos humanos cometidas por particulares. No obstante, el Estado ha asumido en este caso nuevas obligaciones como consecuencia de la expedición de la ley mencionada, las cuales se justifican por la particular gravedad de los hechos victimizantes. A pesar de lo anterior, no deben olvidarse las advertencias formuladas respecto de la aplicación de las medidas de reparación que resulten procedentes como resultado de esta responsabilidad subsidiaria del Estado.

Ámbitos de aplicación

El derecho a una reparación integral debe tutelarse con independencia de la naturaleza de la actividad irregular estatal que haya ocasionado el daño. Al respecto, es importante recordar que el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional señala que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias se encuentran obligadas a respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos, lo cual implica que también deben reparar las violaciones a los mismos. En este tenor, el ordenamiento jurídico mexicano ha regulado un amplio abanico de acciones y recursos jurisdiccionales a los que se puede acudir para exigir la tutela de los derechos humanos. Así, por ejemplo, existen el juicio de amparo, el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, las controversias constitucionales y las

acciones de inconstitucionalidad, aunque estas últimas dos sólo de forma indirecta por su naturaleza especial. Ahora bien, puede ocurrir que ninguno de dichos procesos garantice por sí mismo la reparación integral del daño; sin embargo, para ello se creó el mecanismo previsto en la Ley General de Víctimas, que puede accionarse con una sentencia dictada en dichos procedimientos jurisdiccionales, en aras de complementar la reparación.⁶⁰

Por otra parte, es importante formular una precisión en cuanto a la vigencia del derecho a la reparación integral en las relaciones entre particulares. La doctrina de la eficacia horizontal de los derechos humanos fue adoptada por la Suprema Corte a partir del amparo directo en revisión 1621/2010, sentencia en la cual se determinó que la eficacia horizontal no puede excluirse respecto de derechos en específico, pero sí respecto de cierto tipo de relaciones entre particulares. Así, debemos excluir de los alcances del derecho a una reparación integral las relaciones contractuales o laborales, cuyos incumplimientos se rigen por las reglas específicas de la materia.

Beneficiarios

El artículo 1o. constitucional establece que todas las personas gozarán de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales. De este modo, todas las perso-

⁶⁰ Pensemos por ejemplo en una persona que tras siete años en la cárcel ha sido declarada inocente en un juicio de amparo directo en revisión. Si la sentencia acredita que existió un error judicial en su contra, dicha persona podría acudir al procedimiento previsto en la Ley General de Víctimas para intentar acceder a las medidas de reparación previstas en ella, en especial a las de rehabilitación, que difícilmente podrían ser dictadas en una ejecutoria de amparo.

nas gozan del derecho a una reparación integral en caso de que resulten transgredidos sus derechos humanos.

Ahora bien, para que se considere que una persona es titular del derecho en comento es necesario que previamente haya sido considerada como víctima de alguna violación a los derechos humanos. Al respecto, la Constitución remite a la ley para efectos de la determinación de quiénes pueden ser consideradas víctimas en un caso específico.

La Ley General de Víctimas regula en su artículo 4o. las distintas “categorías de víctimas”:

- * Directas: las personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental o emocional, o la puesta en peligro o lesión de sus bienes jurídicos o derechos, como consecuencia de la comisión de un delito o de violaciones a sus derechos humanos.
- * Indirectas: familiares o personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.
- * Potenciales: personas físicas cuya integridad o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima, ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.
- * Los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieren sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos.

Será importante la postura que adopte la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas respecto de las personas morales, pues resulta cuestionable si pueden considerarse un “grupo social” en términos de la ley. Creemos que las personas mora-

les deben incluirse en esa categoría, aunque ello se deberá realizar en forma casuística, por ejemplo, al tratarse de un caso específico de una radio comunitaria o de un sindicato, y evitando desnaturalizar la figura de la reparación integral.

Además, las víctimas potenciales pueden ser consideradas personas defensoras de derechos humanos, por lo cual también podrían ser beneficiarias de las medidas previstas en la ley respectiva. En consecuencia, podría actualizarse una superposición normativa respecto de las medidas de ayuda, asistencia y atención, caso en el que tendríamos que aplicar la normativa que resulte más favorable para la persona.

Clasificación de las medidas

Ahora bien, al hablar de una reparación integral claramente hacemos referencia a una multiplicidad de medidas que pueden agruparse en cinco categorías, las cuales ya han sido ampliamente descritas en este trabajo según la doctrina desarrollada en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos y continuada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana y ahora por la Ley General de Víctimas. Aunque lo mencionamos con anterioridad, es conveniente recordar que no existe un orden o prelación entre las medidas de reparación, ni éstas se excluyen entre sí, puesto que cada una se encuentra encaminada a eliminar ciertos efectos del hecho victimizante. En ese sentido, la multiplicidad de medidas de reparación se justifica por la multidireccionalidad de los efectos del hecho violatorio de derechos humanos. Al respecto, resulta ilustradora la metáfora utilizada por la Corte Interamericana para describir esa multidireccionalidad de los efectos del hecho victimizante:

Todo acto humano es causa de muchas consecuencias, próximas unas y otras remotas. Un viejo aforismo dice en este sentido: *causa causæ est causa causati*. Piénsese en la imagen de una piedra que se arroja a un lago y que va produciendo en las aguas círculos concéntricos cada vez más lejanos y menos perceptibles. Así, cada acto humano produce efectos remotos y lejanos.⁶¹

No reiteraremos el catálogo de medidas de reparación, toda vez que, como hemos expuesto, las categorías previstas en los Sistemas Universal e Interamericano, así como en la jurisprudencia de la Suprema Corte y en la Ley General de Víctimas, resultan coincidentes. En consecuencia, nos remitimos en este punto a lo dicho en los apartados precedentes, señalando que los catálogos de medidas deben hacerse compatibles.

Mecanismos internos para exigir el derecho a una reparación integral

Con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y de resoluciones de la Suprema Corte, como la emitida en el expediente “varios 912/2010”, se ha modificado la concepción tradicional del esquema de órganos y autoridades involucradas en la defensa de la Constitución. El cambio consiste en que a partir de esas modificaciones, cada autoridad jurisdiccional se ha erigido en garante de la Constitución, lo que también puede explicarse mediante la afirmación de que cada uno de los mecanismos jurisdiccionales y cuasi jurisdiccionales de protección de los derechos hu-

⁶¹ *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam*, n. 21, párr. 48.

manos puede constituir un mecanismo para exigir el derecho a una reparación integral.

El problema con lo anterior consiste en que los efectos de las resoluciones que eventualmente se emitan dentro de los mecanismos aludidos se encuentran naturalmente acotados por la competencia de las autoridades encargadas de resolver. Esto constituye un gran obstáculo para el entendimiento de esos mecanismos como verdaderos instrumentos para la obtención de una reparación integral. Lo interesante entonces está en considerarlos a todos como partes de un mismo conjunto articulado por el procedimiento previsto en la Ley General de Víctimas. En ese sentido, cada resolución judicial o administrativa constituye un paso en la obtención de una reparación integral. De este modo, el camino culminará con la inscripción de una persona en el Registro Nacional de Víctimas y la correlativa obtención de los beneficios que ello conlleva, como, por ejemplo, el acceso a cada una de las medidas integrantes del concepto genérico de reparación integral previsto en la ley antes citada.

CAPÍTULO VI. REFLEXIONES FINALES

Podemos decir a modo de conclusión que el reconocimiento constitucional del derecho a una reparación integral, del cual se desprendió la Ley General de Víctimas, constituye un avance trascendental para restaurar y dignificar la lucha de las personas que han sido víctimas directas o indirectas de violaciones a los derechos humanos, lo que significa necesariamente un paso firme en el fortalecimiento del Estado de Derecho en México.

No obstante, este primer avance apenas constituye el inicio de una tarea de suma relevancia que tiene el Estado mexicano en sus manos para concretar una adecuada, sustentable y razonable aplicación del derecho a una reparación integral. En efecto, la determinación de un marco jurídico constitucional y legal del derecho en comento solamente marca el punto de partida y delimita los lineamientos generales dentro de los cuales se tendrá que desarrollar en la práctica, caso por caso, el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral por las violaciones sufridas.

Corresponde ahora a las víctimas y a la sociedad en general alzar su voz y proyectarla en el plano jurídico, para que los operadores jurídicos, en total complicidad con los primeros, puedan definir las condiciones de aplicabilidad y operatividad de este derecho. En este sentido, consideramos que el presente estudio pretendió analizar ese punto de partida, es decir, la concepción constitucional de la cual, desde nuestra opinión, debe partirse para desarrollar el derecho efectivo a una reparación integral.

FUENTES CONSULTADAS

Documentos oficiales, libros y artículos

ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 2005”, 21 de marzo de 2006, Doc. ONU A/RES/60/147.

CÁMARA DE SENADORES, 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, respecto de la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

CARBONELL, Miguel, “Una nota sobre las reparaciones de hechos violatorios de derechos humanos”, *Sufragio. Revista especializada en derecho electoral*, núm. 8, diciembre de 2011.

CIDH, Lineamientos para una política integral de reparaciones, aprobado por la CIDH el 19 de febrero de 2008, Doc. OEA/Ser/L/V/II.131.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, “Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, presentado como informe definitivo por el relator especial Theo van Boven el 2 de julio de 1993, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1993/8.

———, “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”, 24 de mayo de 1996, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1996/17.

———, “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 Lois Joinet, 2 de octubre de 1997, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1.

———, “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”, 8 de febrero de 1999, Doc. ONU E/CN.4/1999/65.

———, “El derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, Informe final del Relator Especial, Sr. M. Cherif Bassiouni, 18 de enero de 2000, Doc. ONU E/CN.4/2000/62.

COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, Dictamen de 7 de abril de 2010 respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación General Núm. 31, “Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”, 14 de mayo de 2004, Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Reparaciones de fuente internacional”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, coords., *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México, Instituto de investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.

SAAVEDRA ÁLVAREZ, Yuria, “Teoría de las reparaciones a la luz de los derechos humanos”, *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 Méxi-

co del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 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*, vol. 13, núm. 2, julio-diciembre de 2008.

Sentencias y tesis

CORTE IDH, *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C Núm. 15.

———, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C Núm. 214.

PRIMERA SALA DE LA SCJN, amparo directo 8/2012, resuelto el 4 de julio de 2012 por mayoría de 4 votos, ponencia del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

———, amparo directo en revisión 1068/2011, resuelto el 19 de octubre de 2011 por unanimidad de 5 votos, ponencia del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

———, tesis aislada 1a. CLXXIV/2012 (10a.), registro de IUS 2001368, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, Libro XI, agosto de 2012, t. 1, p. 488.

———, tesis aislada 1a. CXCIV/2012 (10a.), registro de IUS 2001626, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, t. 1, p. 502.

———, tesis aislada 1a. CXCIV/2012 (10a.), registro de IUS 2001744, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, t. 1, p. 522.

Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos.
Fascículo 3. *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*, fue editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional.
La copia se realizó en 1,000 discos.

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Rafael Estrada Michel

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano

María Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

Norma Inés Aguilar León

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretario Ejecutivo

Héctor Daniel Dávalos Martínez

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Manuel Martínez Beltrán

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O

ALEJANDRA NEGRETE MORAYTA

ARTURO GUERRERO ZAZUETA

Alejandra Negrete Morayta. Es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México con un Máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante. Fue abogada en la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, fue asesora del Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y en la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. También se desempeñó como Directora General Adjunta de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Actualmente se desempeña como Comisionada Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Arturo Guerrero Zazueta. Es abogado por la Escuela Libre de Derecho y Máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante. Trabajó como abogado en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como secretario auxiliar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y como Director General Adjunto de Derechos Humanos de la Asesoría Jurídica Federal, en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Fue consultor de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Actualmente se desempeña como Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ha sido profesor titular y adjunto de Derechos Fundamentales en nivel licenciatura y actualmente es profesor titular de la Maestría de Derecho Procesal Constitucional del Centro de Estudios de Actualización de Derecho, en Querétaro.

ISBN: 978-607-729-101-5



ISBN: 978-607-729-105-3

