

13

serie
documentos
oficiales

Programa Preventivo en Materia de Reparación del Daño

Programa Preventivo en Materia de Reparación del Daño



Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
México, 2009

Primera edición, 2009

D. R. © 2009, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

ISBN: 978-607-7625-21-6

Impreso en México

Printed in Mexico

Índice

Introducción

Antecedentes	11
I. Marco teórico y normativo	15
1. La responsabilidad y el deber de reparar por violaciones a los derechos humanos	15
Existencia de la obligación	16
Implicaciones para el Estado al contraer obligaciones en materia de derechos humanos	18
Consecuencias ante el incumplimiento de las obligaciones del Estado	21
Determinación de la responsabilidad por violación a derechos humanos	23
Concreción de la responsabilidad en la forma y medidas de reparación	24
2. Marco jurídico de la responsabilidad de reparar el daño en materia de derechos humanos en el Distrito Federal	28
Marco jurídico que prevé las facultades y atribuciones de la CDHDF para determinar el deber de reparar	28
II. Estudio de campo: materialización e instrumentación de medidas de reparación en el Distrito Federal y categorización de las mismas	33
1. Incorporación de estándares internacionales en la experiencia de la CDHDF	33
2. Diagnóstico sobre la pertinencia de las reformas administrativas y legales	40
Respecto a la atención, aceptación y cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades	40
Respecto a las partes que intervienen en la instrumentación de las medidas	41
Respecto a los obstáculos que presentan las autoridades para cumplir la obligación de reparar	43

III.Recomendaciones y propuestas	47
1. Propuestas en materia legislativa	48
2. Propuestas de reformas administrativas	57
IV.Consideraciones finales	65
Bibliografía	67
Anexo 1. Elementos mínimos para una ley reglamentaria del artículo 113 constitucional	71
Anexo 2. Iniciativa de ley	73

Introducción

El Programa Preventivo en Materia de Reparación del Daño (PPMRD) se basa en dos fuentes de información principales: los estándares internacionales de derechos humanos y experiencias de derecho comparado, y las líneas y criterios generales que la práctica institucional de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y su relación con autoridades ha ofrecido en los últimos años.

A partir de un análisis preliminar de nueve expedientes de seguimiento de recomendaciones, se estableció un conjunto de parámetros con respecto a las mejores prácticas observadas. Éstos sirvieron como referencia para realizar el estudio de la totalidad de las recomendaciones emitidas de 2002 a la fecha. También se usó y sistematizó la información pública disponible con respecto al seguimiento de los puntos recomendatorios y de los términos de su cumplimiento.

El resultado del ejercicio anterior es la identificación de los sujetos que intervienen en la implementación de una medida de reparación (activos, pasivos, directos e indirectos, primarios y secundarios), y del marco jurídico que fundamenta la obligación de reparar —el que determina el contenido de la medida de reparación, así como aquel que posibilita la instrumentación y la satisfacción de su cumplimiento—. Asimismo, se identifican aspectos del marco legal que deben ser modificados y ciertas medidas administrativas que son indispensables para poder establecer una política estatal en materia de reparaciones.

La información analizada se integra en dos aspectos concretos. El primero es un estudio que atiende a los principales problemas derivados de la experiencia de la CDHDF cuando requiere a las autoridades del Gobierno del Distrito Federal (GDF) que hagan efectivas las medidas de reparación. Aunque este Programa no deriva de un análisis de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal (LRPDF) sino de la convicción de la necesaria existencia de normas y procesos específicos en la materia, la coyuntura de su reciente publicación nos lleva a hacer algunas referencias prospectivas sobre su entrada en vigor.

El segundo aspecto es una propuesta de ley en materia de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos que contiene propuestas específicas para implementar una

política pública en el Distrito Federal al respecto. Para ello, el Programa se presenta con la siguiente estructura:

1. Un análisis del marco teórico y normativo que regula la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos. En esta sección, a partir de la identificación de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, se busca fijar las bases que fundamenten la idea de reparación, y aclarar la relación y el obligado acatamiento del derecho internacional y el derecho doméstico. Desde hace varios años, la CDHDF ha venido enfatizando que el derecho internacional de los derechos humanos forma parte de nuestro orden jurídico interno, y en esa medida debe ser aplicado por las instancias locales y no sólo por los tribunales y órganos internacionales. En este apartado también se hace una breve referencia a las implicaciones de la publicación de la LRPDF y a las razones por las que se considera que ciertos artículos contravienen algunas disposiciones constitucionales.
2. Un estudio de campo en donde se presenta una sistematización que busca agrupar las diversas experiencias de la CDHDF en materia de reparación a la luz de dos categorías conceptuales: medidas reparatorias y medidas de efecto reparatorio.¹ Esta categorización tiene una utilidad práctica que se explica en el mismo apartado; está directamente vinculada con la naturaleza de las medidas propuestas e implementadas y atiende, entre otros criterios, a la titularidad del derecho a la reparación y a las formas de instrumentarse. Este apartado también presenta un diagnóstico sobre la implementación de medidas de reparación por violaciones a los derechos humanos en el Distrito Federal que incluye consideraciones sobre la práctica y los obstáculos legales.
3. Dos propuestas concretas orientadas a la necesidad de instrumentar una política pública congruente con la obligación jurídica y ética de observar las normas nacionales e internacionales en términos de lo dispuesto en el artículo 133 constitucional. El primer perfil de propuestas es de carácter legislativo y apunta a solucionar las complicaciones de antinomia y vacío legal que ocasiona la carencia de normas, procesos y de una consecuente política pública en materia de reparación del daño. El segundo modelo de propuestas es de carácter administrativo; en este sentido, se aclara que su implementación es viable al margen de lo que disponga la legislación secundaria,

¹ Más adelante se explican las diferencias entre ambas medidas y se detallan las implicaciones de unas y otras.

en vista de la naturaleza jurídica de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Contar con medidas de política pública y un marco normativo basado en el principio pro persona, especializado en reparaciones por violaciones a derechos humanos, es una necesidad que requiere atención inmediata, pues no se puede tolerar que en un Estado de derecho las víctimas no obtengan reparaciones que compensen en equidad la responsabilidad objetiva y directa del Estado.

Debe aclararse que la especialidad de la reparación por violaciones a los derechos humanos no impide que se obtenga la reparación en otras materias, por ejemplo por responsabilidad individual en los ámbitos penal, civil o administrativo.

De hecho, el elemento medular del Programa es la consideración de que el acudir a la CDHDF no implica que las y los peticionarios, así como las víctimas, renuncien a su derecho a solicitar la reparación por vía judicial. Por ello, se busca que las medidas de reparación por violaciones a los derechos humanos formen parte de una política integral que incorpore las dimensiones sociales, jurídicas y políticas.

Antecedentes

Como muestra del compromiso que tiene la CDHDF con la plena vigencia y ejercicio de los derechos humanos, y en ejercicio de sus atribuciones y facultades legales, este organismo público se adentró en la exploración de las condiciones fácticas y jurídicas que permiten u obstaculizan el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la determinación de la responsabilidad de las autoridades capitalinas por violaciones a los derechos humanos.

La propuesta que presentamos para un PPMRD en el Distrito Federal deriva de la necesidad de instrumentar políticas públicas y acciones concertadas como una respuesta del Estado en materia de derechos humanos.

Si bien el tema ha sido abordado en la agenda pública, tal como lo muestra la publicación de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de octubre de 2008, sólo se emitió esta ley pero no una política integral que ponga en la centralidad a las víctimas.

Por ello, desde la visión de la CDHDF, estas medidas no se han desarrollado con los estándares más garantistas y de máxima protección de los derechos humanos; prueba de ello es que los artículos 11, segundo párrafo, 24, 27, 32 y sexto transitorio de la LRPDF violan la garantía de las víctimas de violaciones a derechos humanos a la reparación integral del daño,² razón por la cual se ejerció la legitimación para presentar una acción de inconstitucionalidad.

En este sentido, el Programa también permitirá ofrecer información y alternativas para avanzar en la construcción de instituciones jurídicas de corte democrático, como la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos, en el entendido de que su naturaleza jurídica es autónoma y complementaria de otras medidas de reparación legalmente reconocidas (como la responsabilidad patrimonial). Aunado a ello, la reparación del daño

² Véase Demanda de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por Emilio Álvarez Icaza Longoria, en representación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 105, fracción II, inciso g, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

por violaciones a los derechos humanos es una medida que responde al incumplimiento de obligaciones internacionales por parte de las agencias de Estado, además de que constituye un derecho de las víctimas de dichas violaciones.

La pertinencia del presente Programa surge de un entendimiento amplio e integral de las funciones y atribuciones de la CDHDF pues, si bien el trabajo de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) suele asociarse de manera preponderante con la formulación de recomendaciones,³ la tramitación de quejas, la realización de informes y la legitimación activa para presentar acciones de inconstitucionalidad, su mandato se ha venido expandiendo mediante la incorporación de atribuciones que fortalecen su tarea de defensa y promoción.⁴ Una de ellas es la relacionada con la coadyuvancia con las autoridades (generando información relevante o con la difusión del marco normativo vigente) en el ánimo de avanzar hacia el pleno respeto a los derechos humanos.

En el caso de la CDHDF, para los fines de este Programa conviene hacer referencia al artículo 17 de la ley del organismo, ya que en la fracción VI señala que será atribución de la CDHDF “proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal en el ámbito de su competencia la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal redunden en una mejor protección de los derechos humanos”.

La fracción IX del mismo artículo prevé la atribución para “elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos”, y la fracción XI establece que puede “formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes, para impulsar el cumplimiento de los tratados, convenciones, acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos. Para ello,

³ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B.

⁴ Por ejemplo, el artículo 17 de la Ley de la CDHDF establece en su fracción VII que es atribución de la Comisión “promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en su ámbito territorial”. La fracción X del mismo artículo prevé que forma parte de sus atribuciones el “supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de los derechos humanos, pudiendo solicitar el reconocimiento médico de reos o detenidos cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas”.

elaborará y actualizará de manera constante, una recopilación de dichos documentos, que divulgará de manera amplia entre la población”.

Con fundamento en estas potestades otorgadas por ministerio de ley a la CDHDF,⁵ se ha encomendado a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento (DES)⁶ elaborar un estudio que aborde de forma concreta los instrumentos empleados y las alternativas disponibles en materia de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos en el Distrito Federal y, con base en él, elaborar una propuesta para el Programa Preventivo en Materia de Reparación del Daño.

La encomienda tiene como objetivo general dar elementos a quienes toman las decisiones sobre la importancia de contar con medidas jurídicas, administrativas y de otra índole que garanticen el derecho a la reparación por violaciones a derechos humanos. Las propuestas se realizan con fundamento en el derecho internacional de los derechos humanos y en un diagnóstico basado en la experiencia institucional de la CDHDF. De ahí se desprenden lineamientos para la creación de una política pública en materia de reparaciones en el Distrito Federal que supere o modifique la derivada de la implementación de la LRPDF, la cual, de acuerdo con la visión de este organismo, ha sido encontrada como inconstitucional.

En este sentido, y debido a que la implementación de medidas de reparación es propia de países democráticos apegados al Estado de derecho, es imperativo impulsar en el Distrito Federal un conjunto de medidas que hagan viable el cumplimiento del deber del

⁵ También son relevantes las siguientes disposiciones reglamentarias. El artículo 7º del Reglamento Interno de la CDHDF señala que “entre las atribuciones de la o el Presidente está la de proponer al Consejo, para su aprobación, los lineamientos y programas generales de este organismo, así como la normatividad interna, manuales y los procedimientos administrativos necesarios para su buen funcionamiento”. Por su parte, el artículo 23 *bis* dispone que “para el cumplimiento de las tareas sustantivas y administrativas de esta Comisión se establecerán programas que conforme al objeto legal de la misma se dividirán en: [...] II. Programa de Defensa; integrado por las Visitadurías Generales, la Dirección General de Quejas y Orientación, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento y la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos”. El artículo 39 del mismo Reglamento prevé en su fracción IV que la Dirección Ejecutiva de Seguimiento tendrá entre sus atribuciones “iniciar investigaciones de oficio, pudiendo elaborar pronunciamientos generales y programas preventivos en materia de derechos humanos, conforme a lo establecido en los artículos 17, fracciones VI y IX, así como 50 de la Ley”.

⁶ Corresponde a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento (DES) verificar el cumplimiento de las recomendaciones. Entre sus atribuciones está el determinar si las medidas de reparación que se solicitaron a las autoridades recomendadas han sido cumplidas y, en su caso, si cumplen o no con la reparación integral. Por tales razones, la DES, en los términos del artículo 145 del Reglamento Interno, tramita los expedientes de seguimiento en los que constan las acciones implementadas por las autoridades.

Estado y el correlativo derecho de las víctimas a obtener la reparación del daño, poniendo en el centro de cualquier política la perspectiva de las víctimas.

En este sentido, la CDHDF pretende que las medidas de reparación, además de hacer justicia a las víctimas y lograr la restitución⁷ o la reparación del daño por la vía de la compensación, formen parte de una política integral que incorpore las dimensiones sociales, jurídicas y políticas. Su instrumentación se basa en el estricto respeto y satisfacción de los reclamos individuales (o individualizados), armonizados con la implementación de medidas que tengan un impacto positivo en un universo más amplio de beneficiarios.⁸

La responsabilidad por violaciones a derechos humanos implica el deber de implementar medidas tendientes a garantizar una reparación integral, las cuales involucran a los tres poderes (Jefatura de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal Superior de Justicia, todos del Distrito Federal), así como al conjunto de instituciones públicas, incluidos los órganos constitucionales autónomos.

⁷ Cuenta de ello es, por ejemplo, que la aspiración transversal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en sus sentencias de reparaciones sea la *restitutio in integrum*, es decir, la plena restitución del derecho conculcado.

⁸ Han sido considerados los elementos objetivos y subjetivos en la lesión de derechos que supone una violación a tratados internacionales. Más adelante se explican con detalle sus respectivas implicaciones. *Vide infra*, p. 33.

I. Marco teórico y normativo⁹

1. La responsabilidad y el deber de reparar por violaciones a los derechos humanos

En un Estado constitucional y democrático de derecho debe existir la seguridad de que, en caso de que alguna persona sufra una violación a sus derechos humanos que tenga como consecuencia un daño material o inmaterial, ésta se encuentre en posibilidad de reclamar a su causante para que asuma las consecuencias de la lesión producida. En este sentido, toda vez que el Estado es garante de la efectiva protección a los derechos humanos, en aquellos casos en que por su acción o por su conducta omisa (conducta irregular) afecte o vulnere los derechos humanos, deberá responder por la lesión del derecho.

En su sentido amplio, responsabilidad significa asumir las consecuencias de los hechos o actos propios o ajenos, ilícitos e incluso lícitos, que causen un daño a terceros. En términos concretos, implica el surgimiento de la obligación de reparar el daño causado a un tercero.

De forma general, la responsabilidad encuentra su fundamento en la idea de reciprocidad en los intercambios, por lo que toda ruptura en el equilibrio de una relación debe ser restablecida.¹⁰ En el caso de las violaciones a los derechos humanos, la obligación estatal de reparar el daño tiene su origen en la existencia de una obligación del Estado cuyo incumplimiento genera un daño, por lo que ha de tomar las medidas para repararlo en su dimensión subjetiva –de cara al titular del derecho–, así como las necesarias para proteger su dimensión objetiva, adoptando las medidas que considere pertinentes para que la vulneración no se repita. Esta obligación adquiere un matiz protector que se traduce no sólo

⁹ Para mayores referencias sobre este marco teórico véase Graciela Rodríguez Manzo, *et al.*, *Responsabilidad y reparación: un enfoque de derechos humanos*, México, CDHDF/Fundar/UIA, 2007.

¹⁰ Asdrúbal Aguiar, “La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos” en *Revista IIDH*, núm. 17, enero-julio, 1993, p. 13.

en el deber estatal de abstenerse de desconocer los derechos sino también en la necesidad de desarrollar políticas y actuaciones positivas para asegurar su efectiva vigencia.¹¹

Conviene por ello, antes de continuar con el desarrollo de los efectos de la responsabilidad, hacer una remisión al concepto de obligaciones como una fuente de mandatos jurídicos y de expectativas de derecho, en vista de que se trata del origen y fundamento de la responsabilidad.

EXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN

Una de las principales características de los tratados en materia de derechos humanos es que, a diferencia de los tratados internacionales clásicos que sólo producen derechos y obligaciones entre Estados, éstos generan derechos a los particulares, los cuales son exigibles directamente a los Estados. Es decir, las personas tienen el derecho a hacer valer el contenido y los derechos previstos en los tratados, al igual que tienen derecho a exigir cualquier derecho contemplado en las normas nacionales.

Si bien la existencia de una obligación se determina principalmente a través de lo establecido en tratados internacionales en materia de derechos humanos (que en nuestro país¹² forman parte del derecho interno), esta determinación también se realiza a través de las normas y jurisprudencias nacionales, la costumbre internacional, los principios generales del derecho y las decisiones judiciales internacionales.

Por ello, la conexión entre el sistema de protección interno y el internacional es, en consecuencia, estrecha y subsidiaria, tanto que “el derecho internacional de los derechos humanos es parte de un cuerpo de garantías de derechos fundamentales que viene a complementar

¹¹ Sentencia T-576/2008, expediente T-1.247.553. Acción de tutela instaurada por Yohana Andrea Rivera contra Salud Coop., Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, Bogotá, 5 de junio de 2008, disponible en <<http://www.corteconstitucional.gov.co/corte/T-576-08.doc>>, página consultada el 16 de mayo de 2009.

¹² En México, según el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales forman parte de la ley suprema de la Unión. Existe una serie de debates sobre cuál es la jerarquía de los tratados; según la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 133, los tratados están por debajo de la Constitución y por encima de las leyes; véase Amparo en revisión 1475/98, Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999, *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis P. LXXVII/99, p. 46. Asimismo, tomar en cuenta la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 13 de febrero de 2007, en torno a 14 amparos interpuestos por diversas empresas, la cual ubica a la Constitución por encima de los tratados internacionales.

lo que se hace en el ámbito interno [pues] aporta criterios de interpretación y también establece mecanismos de garantía de los derechos”.¹³

Ello es así debido a que el Estado que suscribe, aprueba y ratifica un tratado internacional en materia de derechos humanos se compromete a que todas las autoridades que actúan a nombre del mismo cumplirán con las obligaciones derivadas de aquél. En este orden de ideas, el Estado se obliga tanto frente a los individuos que habitan en su territorio como respecto de los otros Estados que, junto con él, aprobaron el texto de los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos. Como señala Claudio Nash:

en esto se refleja la idea de la “interacción” entre los sistemas nacionales e internacionales, es decir, son derechos que se adquieren internamente, pero también que tienen una connotación internacional; hay un orden público internacional que es el que le exige al Estado que cumpla y honre sus compromisos internacionales.¹⁴

En estos términos, en las sociedades modernas es frecuente reconocer que los derechos humanos se erigen como objetivo, parámetro y límites en la actuación de los órganos del Estado. El compromiso de los Estados de cumplir sus obligaciones se manifiesta, por ejemplo, cuando en ejercicio de su soberanía firman tratados en esta materia que establecen un conjunto de obligaciones que no constituyen un simple catálogo declarativo. Por el contrario, se trata de fuentes de derecho que conllevan un conjunto de obligaciones específicas.

Los derechos consignados en los pactos internacionales tienen una perspectiva objetiva consistente no sólo en reaccionar frente a un estado imperante de las cosas –la violación a derechos humanos por parte de los Estados– y sancionar a quienes vulneran tales derechos. Estos instrumentos cumplen también un fin protector. Se orientan a prevenir que en el futuro los derechos sean desconocidos; buscan, en otras palabras, que las violaciones no se repitan, que el desconocimiento de los derechos no vuelva a suceder y abarca, en tal senti-

¹³ Claudio Nash Rojas, “Trabajo con casos de reparaciones”, charla dictada en el seminario Reparación del Daño por Violación de los Derechos Humanos, Universidad Iberoamericana y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 5 de julio de 2005. Disponible en <http://www.cdh.uchile.cl/conferencias_charlas/responsabilidad_Anuario.pdf>, página consultada el 2 de julio de 2009.

¹⁴ *Ibid.*

do, un conjunto de medidas que deben ser adoptadas para garantizar la plena vigencia de los derechos.¹⁵

IMPLICACIONES PARA EL ESTADO AL CONTRAER OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Las fuentes que generan obligaciones vinculan a la totalidad de los Estados Parte¹⁶ y no solamente a sus gobiernos. Esto incluye, por supuesto, a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos en sus distintos ámbitos.¹⁷ Dichas obligaciones son, por consiguiente, múltiples y comprometen a todos los sectores estatales sin excepción: político, administrativo y judicial.

Presentadas de manera sucinta las consecuencias jurídicas para los Estados, podríamos decir que, derivado de estas obligaciones, deben: *i)* interpretar los derechos constitucionales de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre derechos huma-

¹⁵ Véase Sentencia T-576/2008, *op. cit.*

¹⁶ “4. Las obligaciones del Pacto en general y su artículo 2° en particular son vinculantes para todos los Estados Parte en conjunto. Todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y otras autoridades públicas o estatales, a cualquier nivel que sea nacional, regional o local, están en condiciones de asumir la responsabilidad del Estado Parte”. Observación General 31 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2004, disponible en <<http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom31.html>>, página consultada el 4 de junio de 2009.

¹⁷ Incluso pueden llegar a comprometer la responsabilidad de aquellas personas que, sin formar parte de un órgano del Estado, actúan bajo su aquiescencia. Ello significa que existe responsabilidad estatal, dado que el Estado no actuó para prevenir o sancionar a un particular; o bien, que algún funcionario estatal instigue o autorice que un particular cometa una violación. En ambos supuestos, la responsabilidad del Estado radica en no haber respetado o garantizado los derechos humanos. En este sentido, véase por ejemplo:

- Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez *vs.* Honduras, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4.
- Corte IDH, Caso de la Masacre de Mapiripán *vs.* Colombia, Sentencia del 15 de septiembre de 2005, serie C, núm. 134.

Y más recientemente se puede ver:

- Corte IDH, Caso Ximenes López *vs.* Brasil, Sentencia del 4 de julio de 2006, serie C, núm. 149. En este caso, la Corte IDH señaló, respecto a los particulares que prestan o realizan funciones de autoridad: “Los supuestos de responsabilidad estatal por violación a los derechos consagrados en la Convención pueden ser tanto las acciones u omisiones atribuibles a órganos o funcionarios del Estado, como la omisión del Estado en prevenir que terceros vulneren los bienes jurídicos que protegen los derechos humanos. No obstante, entre esos dos extremos de responsabilidad se encuentra la conducta descrita en la Resolución de la Comisión de Derecho Internacional, de una persona o entidad que, si bien no es un órgano estatal, está autorizada por la legislación del Estado para ejercer atribuciones de autoridad gubernamental. Dicha conducta, ya sea de persona física o jurídica, debe ser considerada un acto del Estado, siempre y cuando estuviere actuando en dicha capacidad”.

nos aprobados por el Estado; *ii*) ajustar la legislación interna y los mecanismos internos de protección a lo establecido en tales tratados; *iii*) abstenerse de promulgar normas que contraríen dichos tratados sobre la protección a los derechos humanos (armonización legislativa); *iv*) evitar que por la acción u omisión de las autoridades o agentes estatales se desconozcan las obligaciones establecidas en los acuerdos internacionales —con independencia del cargo en el cual se desempeñen las autoridades o agentes estatales o el nivel en que realicen sus funciones, sea en el plano nacional o en el territorial—, incluso cuando se trate de la omisión de prevenir o reprimir acciones ilícitas de los particulares; *v*) adoptar medidas y efectuar tareas encaminadas a lograr que se presenten las condiciones indispensables para garantizar la vigencia efectiva de los derechos, así como reparar las consecuencias derivadas de la vulneración de los mismos, y *vi*) procurar vías ciertas, ágiles y efectivas de acceso a la justicia.

En este sentido, es importante precisar que la doctrina judicial internacional ha reconocido, entre otros principios, los siguientes:

- Sin excepción ni limitación alguna, las disposiciones contenidas en los tratados internacionales son aplicables a todas las partes que componen los Estados federales.¹⁸ Por ejemplo, en el caso del Distrito Federal son de observancia obligatoria ya que el sistema jurídico de la ciudad deriva de un sistema normativo federal expresado en la Constitución, el cual ofrece normas base que se pueden desarrollar de manera local, atendiendo a los ámbitos de aplicación.
- El derecho interno no puede ser alegado para justificar el incumplimiento de una obligación internacional,¹⁹ ello sin importar la jerarquía de la norma interna. Esto es particularmente importante en aquellos casos donde se pretende argumentar la incompatibilidad de las normas presupuestarias con la obligación de pagar una reparación.²⁰

¹⁸ Véanse artículo 29 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 27: “El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

²⁰ En estas eventualidades se aplica el principio del derecho internacional, según el cual los pactos deben ser cumplidos *Pacta Sunt Servanda*.

- El Estado debe emplear todos los recursos disponibles necesarios para cumplir sus obligaciones. Aunque se demuestre que dichos recursos son insuficientes, se mantiene la obligación de asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos. De ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización de los derechos y de elaborar estrategias y programas para su promoción.²¹
- Un derecho-obligación que exista en los tratados internacionales, por ejemplo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), pero no en el orden jurídico de un Estado, debe considerarse justiciable. También funge de manera complementaria las normas internacionales; es decir, por su fuente primaria y por las que derivan de ella.²² Esto es importante bajo el principio pro persona, tomando en cuenta que el derecho internacional de los derechos humanos es parte del derecho interno y que los órganos nacionales son los encargados de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en los tratados internacionales. De ahí que la CDHDF pueda determinar la responsabilidad por violaciones al contenido de la CADH sin necesidad de que el derecho violado esté positivado en el ámbito jurídico interno.

Para medir el alcance de las obligaciones del Estado, debe tenerse en cuenta:

- El principio pro persona, que implicaría que siempre se debe usar la norma o medida que más proteja a la persona.

²¹ Observación General 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo primero del artículo 2º, 1990, disponible en <<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/Sepcomm3.htm>>, página consultada el 4 de junio de 2009.

²² “La responsabilidad internacional del Estado por desconocimiento de las obligaciones previstas en la Convención Americana también surge cuando se infringen otros documentos internacionales por medio de los cuales se reconoce la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tal es el caso, por ejemplo, de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y los artículos 8º y 13 del Protocolo de San Salvador. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la Convención de Viena sobre los Tratados de 1969 y por el artículo 29 del Pacto de San José de Costa Rica, los que se encaminan a regular la interpretación sistemática de los tratados, la Corte Interamericana también ha tenido ocasión de declarar la responsabilidad de los Estados por violación a derechos consagrados en la Convención Americana, interpretada a la luz de los Convenios de Ginebra de 1949, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y el Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Prohibición del Trabajo forzado,” véase Sentencia T-576/2008, *op. cit.*

- El desarrollo progresivo y la no regresión. Una vez que el Estado, de acuerdo con los estándares de derechos humanos, fije un parámetro de protección, no podrá disminuirlo. Al mismo tiempo, implica que el alcance de la obligación puede irse ampliando. Este principio tiene una especial implicación en el caso del cumplimiento de la obligación de reparar y en la aplicación de los principios de no discriminación, igualdad y equidad.
- El Estado debe aplicar el máximo de los recursos disponibles a fin de brindar a las personas el goce efectivo de sus derechos humanos aspecto que adquiere particular relevancia al momento de destinar recursos suficientes para la instrumentación de las medidas de reparación.²³

CONSECUENCIAS ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO

El incumplimiento de las obligaciones del Estado (a través de actos u omisiones de cualquiera de los agentes del poder público, o de la tolerancia de éstos respecto de actos u omisiones de particulares) genera responsabilidad nacional e internacional en distintas materias.²⁴ “Además, toda violación a los derechos humanos que pueda ser atribuida, según las reglas del derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado.”²⁵

La responsabilidad del Estado en esta materia consiste en asumir las consecuencias que se deriven de la violación a los derechos humanos previstos en los ámbitos nacional e internacional.²⁶ Toda violación a derechos humanos causa un daño que debe ser reparado de

²³ Si bien esta obligación surge de la interpretación del contenido del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no sólo es aplicable a las normas primarias derivadas del Pacto, sino también a las obligaciones que derivan de él. La obligación de reparar es una de ellas.

²⁴ Técnicamente, en derecho internacional, cualquier conducta del Estado que constituya un hecho ilícito (violación a una obligación internacional), genera responsabilidad. Se trata de un hecho que produce principalmente un daño jurídico y que genera responsabilidad objetiva y directa del Estado. Como ejemplos se pueden citar las responsabilidades determinadas por el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, los paneles binacionales o multinacionales, las derivadas de la Corte Internacional de Justicia o las derivadas de la Carta de la ONU.

²⁵ Véase CDHDF, *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso New’s Divine*, México, CDHDF, 2008, p. 275, disponible en <http://directorio.cd hdf.org.mx/informes/informe_news_divine.pdf>, página consultada el 2 de julio de 2009.

²⁶ Se entienden por obligaciones primarias las que surgen directamente del contenido de un instrumento jurídicamente vinculante, y como obligaciones secundarias a las que surgen de la interpretación de los tratados o de su cumplimiento. El punto es que, una vez que existen, las obligaciones secundarias obligan en igualdad de fuerza a los Estados.

manera proporcional, justa y atendiendo a la naturaleza del acto violatorio y del derecho conculcado.²⁷

En lo que hace específicamente a la obligación de reparar, encontramos un amplio desarrollo normativo en el derecho internacional de los derechos humanos, tanto en el sistema universal como en el sistema interamericano. De este amplio *corpus juris* destacan los 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,²⁸ por ser de los primeros instrumentos en ofrecer una visión integral de las reparaciones.

También son importantes y han representado significativos aportes los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder,²⁹ y los Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha contra la Impunidad.

En lo que hace a la normatividad internacional, destaca la interpretación del artículo 63.1 de la CADH que ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Esta disposición señala:

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

Y la interpretación que de este artículo ha hecho la Corte IDH es:

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior, la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extramatrimoniales, incluyendo el daño moral.

²⁷ Véase CDHDF, *op. cit.*, p. 265.

²⁸ Aprobados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la Resolución E/CN.4/RES/2005/35 del 20 de abril de 2005, disponible en <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/RES/2005/35>, página consultada el 4 de junio de 2009.

²⁹ Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985, disponible en <<http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/40/list40.htm>>, página consultada el 4 de junio de 2009.

La responsabilidad internacional surge, entonces, a raíz de la vulneración de las obligaciones contenidas en los tratados internacionales debidamente suscritos, aprobados y ratificados que se vuelven, por tanto, derecho aplicable y dan origen a un régimen de responsabilidad objetiva y directa. De *responsabilidad directa* significa que es el Estado quien responde al reclamo de indemnización que le formulan los particulares cuando la actuación de las o los servidores públicos les ocasionan lesiones en sus respectivos derechos, en la inteligencia de que el Estado se reserva el derecho de repetir lo pagado contra las y los servidores públicos que con su actuar o no actuar, tratándose de una conducta omisa, hayan incurrido en falta o infracción grave. Por su parte, un régimen de *responsabilidad objetiva* significa que, independientemente de que la conducta de la o el servidor público que ocasione la lesión haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada debe indemnizarse en tanto que tal acción u omisión conculca un derecho a la integridad humana que se contempla previamente como garantía. Lo anterior significa que la lesión (o daño, en sentido amplio) resentida por una persona o colectivo constituye un perjuicio antijurídico, lo cual no implica una antijuridicidad referida a la conducta del agente causante del daño, sino el perjuicio antijurídico en sí mismo.³⁰

DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD POR VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS

De manera sencilla se puede señalar que, para que la responsabilidad del Estado por violación a derechos humanos sea determinada, deben concurrir los siguientes elementos: *a*) acción u omisión³¹ del Estado (órganos, servidoras o servidores públicos y particulares con la anuencia del Estado); *b*) que cause un daño y que vulnere un derecho humano, y *c*) una resolución del órgano competente que así lo declare; en el caso del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será la CDHDF.

³⁰ Véase CDHDF, *op. cit.*

³¹ Éstas incluyen las obligaciones de hacer o no hacer de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y órganos autónomos en sus respectivos ámbitos de competencia.

Cuadro 1. Responsabilidad en materia de derechos humanos en el Distrito Federal

Elemento	Descripción
Acto u omisión del Estado ↓	Cometida por órganos del Estado, las y los servidores públicos y particulares con anuencia del Estado.
Vulneración de un derecho humano ↓	Reconocido en una norma internacional vinculante para el Estado o en una norma doméstica.
Resolución que lo declare	Resolución de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o de otra instancia con las mismas facultades.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el análisis normativo y doctrinario de las responsabilidades en materia de derechos humanos en el Distrito Federal.

CONCRECIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EN LA FORMA Y MEDIDAS DE REPARACIÓN

El daño es el principal elemento de la responsabilidad. Sin daño no puede haber responsabilidad y tampoco podría ser identificable el objeto de la medida de reparación. Consiste en todo detrimento, alteración, pérdida o menoscabo que pueda afectar a una persona en sí misma o en su patrimonio, a consecuencia de un hecho ilícito o incluso lícito.³²

Son características del daño para que sea resarcible o reparable, que sea identificable, cierto e individualizable. Por *identificable* se entiende que el daño debe ser determinable y, en caso de que sea material, poder ser valuado económicamente.³³ Por *cierto* se entiende que el daño debe ser real y no hipotético, es decir, que éste sea actual o con posibilidad real de que ocurra;³⁴ y por *individualizable*, que el daño debe poder ser referido a una persona o grupo determinado.

En este sentido, la evolución doctrinal y jurisprudencial del sistema interamericano es una de las más avanzadas en materia de reparaciones. A través de las resoluciones de la Corte IDH, de las demandas que a ella presenta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como de las intervenciones de las víctimas en el proceso contencioso, los tipos de daño por violaciones a derechos humanos que se han identificado son:³⁵

³² El daño también es determinante para establecer qué persona será titular del derecho a la reparación.

³³ Al respecto véase Graciela Rodríguez Manzo, *et al.*, *op. cit.*

³⁴ Ejemplo: una persona sufre lesiones graves en la cabeza (daño actual) y los exámenes médicos indican que en un futuro perderá la vista (daño cierto futuro).

- *Daño físico.* Como consecuencia directa de las violaciones que son consideradas por la Corte IDH, es común que las víctimas que sobreviven hayan sufrido daños físicos severos que provocan muchas veces lesiones irreversibles.
- *Daño moral.* Está relacionado con la psique del individuo, quien ha asociado la experiencia de miedo y sufrimiento a diversos grados de ansiedad, humillación y degradación, y sentimientos de inferioridad, inseguridad, frustración e impotencia. También se ha asociado con la obstaculización de valores culturales que son particularmente significativos para la parte lesionada, y ha sido visto como equivalente de la violación a la integridad personal, la cual se basa en el principio de equidad.

La jurisprudencia constante de la Corte IDH ha considerado el daño moral como consecuencia necesaria de las violaciones a derechos humanos.

- *Daño material.* En contraste con las dimensiones humanas del daño físico y moral, el daño material se refiere exclusivamente al detrimento del patrimonio o activos de la parte lesionada, es decir, el impacto dinerario de la violación. El daño material ha sido dividido para su consideración en tres rubros: lucro cesante, daño emergente, y costas y gastos.
 - *Lucro cesante.* Es todo el ingreso que la víctima no recibió como resultado de la violación, y generalmente se refiere a la interrupción de salarios, honorarios y retribuciones. Por lo tanto, refleja el efecto dañino sobre las condiciones objetivas que efectivamente disfrutaba la víctima, así como la probabilidad que existía de que dichas condiciones continuaran y progresaran si la violación no se hubiese consumado. El lucro cesante tiene referente automático en el nivel de educación de la víctima, sus calificaciones profesionales, salarios y beneficios laborales.
 - *Daño emergente.* Corresponde a los gastos en que han tenido que incurrir las víctimas o sus familiares como resultado directo de la violación. Incluye en particular las acciones realizadas para clarificar las violaciones a derechos humanos per-

³⁵ Clasificación tomada de Corte IDH, *Memorando sobre reparaciones*, CIDH, Washington, D. C., 15 de julio de 2005. En la práctica, la CDHDF ha empleado el desarrollo de la Corte IDH en las recomendaciones emitidas. La incorporación de dicha evolución jurisprudencial destaca en los siguientes instrumentos recomendatorios: 3/2002, 12/2002, 6/2003, 3/2004, 4/2004, 7/2004, 8/2004, 9/2004, 1/2005, 2/2005, 3/2005, 7/2005, 1/2006, 2/2006, 3/2006, 4/2006, 5/2006, 6/2006, 4/2007, 5/2007, 7/2007, 9/2007, 10/2007, 11/2007, 14/2007, 18/2007, 9/2007, 1/2008, 2/2008, 7/2008 y 8/2008. Véase también CDHDF, *op. cit.*, p. 265 y ss.

petradas contra la víctima o el destino de personas desaparecidas o muertas, así como los gastos asociados con visitas a personas detenidas y mantenidas en detención de manera indebida.

También incluye gastos médicos en que han incurrido la víctima o sus familiares a consecuencia de las violaciones de las cuales es responsable el Estado. Incluye también los gastos de funerales.

- *Costas y gastos.* Son los pagos o compromisos financieros generados como consecuencia directa de la pretensión del acceso a la jurisdicción nacional e internacional, desde la iniciación de los procedimientos internos hasta la sentencia condenatoria emitida, en su caso, en el seno del sistema interamericano. La determinación de costas se realiza con base en la razón y la equidad, a través de una evaluación prudente del alcance específico de los costos a los que se refiere la sentencia condenatoria, tomando en cuenta su verificación oportuna, las circunstancias de cada caso, la naturaleza de la jurisdicción para la protección de los derechos humanos y las características de los procedimientos respectivos.
- *Daño al proyecto de vida.* La Corte IDH ha establecido también el daño al proyecto de vida, el cual “atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas”.³⁶ La reparación del daño al proyecto de vida se sustenta en la necesidad de restablecer, en la medida de lo posible y con los medios adecuados, la pérdida de las opciones que tenía la víctima para conducir su vida y alcanzar el destino propuesto antes del hecho ilícito.³⁷

Como se dijo, otra fuente para determinar las formas de reparación del daño es la normatividad surgida en el sistema universal de derechos humanos, como 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

³⁶ Corte IDH, Caso Loayza Tamayo, Reparaciones (artículo 63.1 de la CADH), Sentencia del 27 de noviembre de 1998, serie C, núm. 42, párrafo 147.

³⁷ *Ibid.*, párrafos 148 y 151.

humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones,³⁸ que en lo que ahora interesa dispone lo siguiente:

Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debe dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva en las formas siguientes: indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición (numeral 18).

- La *indemnización* ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos, tales como los siguientes: *a)* el daño físico o mental; *b)* la pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; *c)* los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; *d)* los perjuicios morales, y *e)* los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos, psicológicos y sociales (numeral 20).
- La *rehabilitación* ha de incluir la atención médica y psicológica, así como los servicios jurídicos y sociales (numeral 21).
- La *satisfacción* ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de, entre otras, las medidas siguientes: *a)* la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de los familiares de la víctima y de los testigos; *b)* una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella, y *c)* la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones (numeral 22, incisos b, d y f).
- Las *garantías de no repetición* han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de, entre otras, las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención: *a)* la capacitación en materia de derechos humanos, dirigida a las y los funcionarios encar-

³⁸ Aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005, disponible en <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm>>, página consultada el 5 de junio de 2009.

gados de cumplir y hacer cumplir la ley, así como a las fuerzas de seguridad, y b) la promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por parte de las y los funcionarios públicos, e inclusive del personal de las fuerzas de seguridad (numeral 23, incisos e y f).

2. Marco jurídico de la responsabilidad de reparar el daño en materia de derechos humanos en el Distrito Federal

MARCO JURÍDICO QUE PREVÉ LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA CDHDF PARA DETERMINAR EL DEBER DE REPARAR

El 21 de octubre de 2008 fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el decreto de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal (LRPDF). Con la promulgación de dicha ley, y de acuerdo con su exposición de motivos, se busca dar por cumplida la obligación de establecer un régimen de responsabilidad patrimonial derivado de la inclusión de esta obligación-derecho en nuestro marco constitucional a raíz de la reforma al artículo 113.

No obstante, el alcance de la LRPDF es limitado y afecta en dos dimensiones el marco jurídico en materia de reparación por violaciones a los derechos humanos:

- a) La primera es que, hasta antes de la publicación de esta ley, la legislación en materia patrimonial había sido empleada de forma directa para fundamentar la obligación de reparar. Es decir, el régimen jurídico en nuestro país, y con el cual la CDHDF se regía, incluía los artículos 102, apartado B, y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 1910, 1915 y 1916 del Código Civil para el Distrito Federal; 77 *bis* de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 17, fracción IV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 46 de la Ley de la CDHDF; y 389, 390, fracción II, 391 y 392 del Código Financiero del Distrito Federal.

A pesar de que en su calidad de ente público la CDHDF tiene reconocida su competencia para emitir declaraciones de violación a los derechos humanos, y de que, como se ha dicho, reparar el daño es precisamente una consecuencia de la actividad irregular del Estado, el artículo sexto transitorio de la LRPDF deroga los últimos cuatro artículos citados (389, 390, 391 y 392, todos del Código Financiero del Distrito Federal), los cuales preveían como fundamento para que las autoridades del Distrito Federal pagaran las reparaciones por violaciones a los derechos humanos, las recomen-

daciones emitidas por la CDHDF. Con esto quedan sin efecto ejecutivo las medidas de reparación por la responsabilidad objetiva y directa consideradas en dichas recomendaciones, que hasta ahora habían sido el procedimiento de reparación no jurisdiccional empleado por la CDHDF en ejercicio de las facultades constitucionales.

- b) La segunda consecuencia de la promulgación de esta ley es que ocasiona un vacío legislativo (una laguna jurídica). La reparación del daño por violaciones a los derechos humanos es una obligación del Estado, autónoma de otras medidas de reparación, y existe independientemente de que se cuente o no con la legislación secundaria que regule los procedimientos para instrumentarla. Es decir, el régimen jurídico en nuestro país prevé, tanto desde la perspectiva de la norma interna como del derecho internacional, el derecho a la reparación del daño de las víctimas de violaciones a derechos humanos. En este sentido, estaríamos hablando de un derecho-obligación especializado por materia, con sustento legal en normas internas e internacionales. Por ello, la obligación de reparar los daños en materia de derechos humanos es una responsabilidad tan firme y tan verdadera, legalmente hablando, como lo es en materia civil, penal o administrativa,³⁹ por lo cual la derogación de los artículos del Código Financiero del Distrito Federal produce un vacío en los mecanismos para instrumentar la responsabilidad del Estado en el ámbito no jurisdiccional de protección a los derechos humanos.

Fundamento de ello es el contenido del artículo 113 constitucional, cuya reforma en 2002 tuvo por objetivo garantizar el derecho a exigir la responsabilidad del Estado por el actuar de sus representantes, por lo que en el segundo párrafo de dicho precepto se reconoce este tipo de responsabilidad. En la exposición de motivos de la reforma se señala:

Estas modificaciones constitucionales permitirán desarrollar más adelante, a través de una ley reglamentaria de la materia, un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en mérito de la cual se reconocería la obligación de éste de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.⁴⁰

³⁹ Véase la Recomendación 19/2008 emitida por la CDHDF.

⁴⁰ Véase la Exposición de motivos del dictamen de reforma al artículo 113 constitucional de 2002.

En este aspecto es importante señalar que la fundamentación sobre la reparación del daño en cuanto a derechos humanos incluye también a los instrumentos internacionales en esta materia. Cabe señalar que el artículo 133 de la CPEUM establece que todos los tratados que estén de acuerdo con la ley fundamental, “celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión”. Hay que hacer énfasis en el mandato constitucional contenido en el precepto que se señala, por cuanto textualmente dice lo siguiente:

Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Sobre este particular cabe recordar el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto de la jerarquía que en el orden jurídico mexicano guardan los tratados internacionales celebrados de conformidad con el artículo 133 constitucional, misma que se conoce con el rubro de “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”.⁴¹ Esta tesis, al realizar la interpretación del texto del artículo 133 constitucional, permite comprender que el orden jurídico mexicano está regulado no sólo por la norma interna, sino también por la norma internacional debidamente ratificada, y que incluso ésta tiene preeminencia sobre las leyes federales y estatales o locales. Ello es relevante en términos de la aplicación del ya referido artículo 63.1 de la CADH, por ejemplo.

Por su parte, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece las facultades de la Comisión como órgano público para determinar la responsabilidad por violaciones a derechos humanos y la consecuente obligación de reparar. El artículo 3° de esta ley señala que:

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será competente para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autori-

⁴¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo X, emitida por el Pleno, p. 46, Tesis aislada, núm. de registro 192.867, en materia constitucional, núm. de control P.LXXVII/99, noviembre de 1999. También son relevantes las siguientes tesis: Tratados internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional; Tesis aislada de jurisprudencia con núm. de registro 172.667, en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, emitida por el Pleno, p. 6, núm. de control P.VIII/2007, abril de 2007.

dad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

A su vez, el artículo 17 señala, entre otras, como atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal las siguientes:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones a derechos humanos en los siguientes casos:
 - a) Por actos u omisiones de índole administrativo de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal a que se refiere el artículo 3° de esta ley.
 - b) Cuando los particulares o algún agente social cometa ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad local del Distrito Federal, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- III. Formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores públicos presuntos responsables, para la inmediata solución del conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permita;
- IV. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;
- V. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal;

Por otra parte, el artículo 46 establece que:

concluida la investigación, el visitador correspondiente formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación o Acuerdo de No Responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados al haber incurrido en actos y omisiones legales, irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y si procede para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos antes mencionados serán sometidos al presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para su consideración y resolución final.

Como se aprecia en la lectura de los artículos anteriores, la CDHDF es el órgano competente para determinar cuándo las autoridades o servidoras y servidores públicos del Distrito Federal han cometido violaciones y, en consecuencia, señalar las correspondientes medidas de reparación.

Estas atribuciones se encuentran reguladas, además, por el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en los artículos 121, 130 y 138. En su conjunto son el fundamento legal en función del cual, por la vía de la conciliación (artículo 17, fracción III de la ley, y 121, fracción VII del reglamento) y de la Recomendación (artículo 17, fracción IV de la ley, y artículo 121, fracción IX del reglamento) la Comisión determina la obligación de reparar en el Distrito Federal.⁴²

Lo anterior permite señalar que en el sistema no jurisdiccional de derechos humanos se pueden solicitar medidas de reparación del daño y ello otorga a todas las personas víctimas de violaciones a derechos humanos la posibilidad de acudir a un sistema alternativo al jurisdiccional para solicitar la investigación de los hechos y, en su caso, la emisión de una Recomendación que, al ser aceptada, sea plenamente exigible y cumplimentada.⁴³

⁴² Los artículos 80 y 82 mencionan la facultad de la CDHDF para elaborar propuestas generales y los informes especiales. En la práctica, el objetivo de ambos instrumentos se ha orientado al abordaje novedoso de temas de alta relevancia jurídica, política y social. Un caso paradigmático de la exploración de estos instrumentos en materia de reparación del daño lo constituye el *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso New's Divine*, que contiene un apartado en la materia.

⁴³ El artículo 2º de la CADH señala que “los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. Para garantizar los derechos ante sus violaciones es necesaria una investigación eficaz de esas violaciones, el procesamiento de los responsables y la imposición de sanciones justas, así como también la aplicación de reparaciones adecuadas a favor de las víctimas de dichas violaciones”.

II. Estudio de campo: materialización e instrumentación de medidas de reparación en el Distrito Federal y categorización de las mismas

1. Incorporación de estándares internacionales en la experiencia de la CDHDF

Aunque hasta antes de la publicación de la LRPDF no existía una legislación específica en la materia que previera expresamente la responsabilidad objetiva y directa de las autoridades del Distrito Federal⁴⁴ –y la consecuencia práctica fue un amplio margen de interpretación en el que incurrieron las personas que tienen por encargo instrumentar las medidas en el cumplimiento de las recomendaciones–, todavía no se cuenta con una política pública garante del derecho a la reparación del daño, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el no jurisdiccional.

A continuación se revisa la experiencia adquirida por la CDHDF en el impulso al cumplimiento de las recomendaciones sujetas a seguimiento.

El periodo de estudio se inscribe entre 2002 y 2008; a pesar de que la evolución del marco constitucional apuntaba hacia la consolidación de un régimen que incluyera expresamente la obligación del Estado de asumir la responsabilidad por violaciones a derechos humanos, no se logró una consolidación de dicha figura.⁴⁵ En todo caso, el principal avance lo representó la reforma al artículo 113 constitucional en 2002, que reconoció por primera vez la responsabilidad objetiva y directa del Estado. De hecho, la exposición de motivos del dictamen de reforma señala:

⁴⁴ Sobre el particular véase Alejandro Delint, “La reparación del daño en los organismos públicos de derechos humanos”, en *DFENSOR*, año III, núm. 9, septiembre de 2005, pp. 47-51; y Alvaro Castro, “El sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado”, en *Gaceta CNDH*, núm. 56, julio de 2003, pp. 107-122.

⁴⁵ Se pueden citar varios cambios en la legislación que tienden puentes para hacer efectiva la reparación. Por ejemplo, la exposición de motivos que reformó la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (del 10 de enero de 1994) señala que “es de importancia capital que quienes ejercen la función pública ajusten sus actos a la jerarquía que, a partir de la norma fundamental, respetuosa de la dignidad humana, configura al orden jurídico mexicano. Por ello es imperativo que cuando un servidor público deliberadamente viola los derechos humanos, la persona afectada debe ser plenamente resarcida de los daños y perjuicios sufridos”.

Estas modificaciones constitucionales permitirán desarrollar más adelante, a través de una ley reglamentaria de la materia, un sistema de responsabilidad directa y objetiva del Estado, en mérito de la cual se reconocería la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.

Derivado de esta reforma se logró contar con un reconocimiento legislativo de la responsabilidad patrimonial del Estado, prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Con todo, y contrastando entre la ley federal y la del Distrito Federal, la primera presenta algún avance menor, pues en su exposición de motivos establece que entre sus objetivos está el cumplimentar las resoluciones de la Comisión y Corte interamericanas de derechos humanos. Por todo lo anterior una ley que pretenda apuntalarse como eje central de una política pública en materia de reparación del daño no pueden dejar sin efecto las resoluciones de organismos internacionales y organismos públicos de derechos humanos.⁴⁶

Como se ha dicho, a pesar de las carencias normativas, la experiencia en el Distrito Federal mostró que era posible lograr condiciones para continuar con los avances en la materia⁴⁷ gracias al impulso progresivo del principio pro persona, realizado en la CDHDF. En el caso de las reparaciones, esto se ha traducido en la incorporación de un conjunto de medidas que apuntan a la satisfacción del reclamo individual, así como de otras que tienen un impacto mayor en la vida pública o suponen transformaciones institucionales orientadas, entre otros fines, a la no repetición de los hechos.

A continuación se presenta el cuadro 2 que muestra, a partir de casos concretos seleccionados por su carácter ilustrativo, aquellas medidas que han sido determinadas por la Comisión como equitativas y proporcionales al daño causado. Se presentan con base en el nombre técnico con que se les ha denominado en la teoría y en el derecho comparado, es decir, conforme a la categorización de medidas reparatorias⁴⁸ y medidas de efecto reparatorio.⁴⁹

⁴⁶ Es importante recordar que, según los artículos 2º y 18 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cumplimentará las resoluciones de la Comisión y de la Corte, ambas interamericanas de derechos humanos en materia de indemnizaciones.

⁴⁷ Destacan, entre otras experiencias positivas en que se ha logrado el cumplimiento y satisfacción de las medidas de reparación, las siguientes recomendaciones: 1/1995, 3/2002, 7/2002, 1/2003, 3/2003, 5/2003, 6/2003, 1/2004, 2/2004, 3/2004, 4/2004, 5/2004, 7/2006 y 6/2007.

⁴⁸ Esta categorización también se encuentra en Claudio Nash Rojas, *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Santiago, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, 2004.

⁴⁹ *Ibid.*

Si bien ambas surgen como resultado de la determinación de la responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos, existe una consideración que las diferencia. Las medidas que se han llamado reparatorias (que surgen del componente subjetivo de los tratados vulnerados,⁵⁰ también llamadas medidas de reparación tradicionales)⁵¹ forman parte de la esfera patrimonial y de las expectativas jurídicas materiales de las personas en términos individuales o individualizables. En cambio, con aquellas medidas de efecto reparatorio (llamadas también de carácter honorario⁵² o identificadas por surgir del componente objetivo de los tratados vulnerados⁵³) se busca, entre otras cosas, asegurar la no repetición de los hechos así como la recuperación moral y social de las víctimas o, en su caso, de la sociedad.

⁵⁰ La Corte Constitucional de Colombia las reconoce así: “Cuando se constata que el Estado como garante de la efectiva protección de los derechos no cumplió con sus obligaciones y bien sea por su acción o por su conducta omisiva se desconocen derechos constitucionales, entonces debe responder por la lesión del derecho y ha de tomar las medidas para reparar el daño provocado en su dimensión subjetiva –de cara al titular del derecho”, Sentencia T-576/2008, *op. cit.*

⁵¹ Sobre el particular, García Ramírez señala que “las medidas de reparación tradicionales y mejor conocidas son aquellas que se concretan en indemnizaciones por concepto de daño material o daño moral, noción, esta última, superada por la jurisprudencia de la Corte a favor del daño inmaterial, que abarca extremos adicionales al sabido daño moral. También es conocido el concepto de gastos y costas, con respecto al cual la Corte ha formulado precisiones conducentes a establecer el alcance de los gastos (tanto en instancias nacionales como internacionales), los componentes que éstos abarcan, la forma de acreditarlos o apreciarlos (inclusive, en equidad), las referencias útiles para establecer los honorarios por asistencia legal a las víctimas, etcétera”, Sergio García Ramírez, *La jurisdicción interamericana de derechos humanos*, México, CDHDF/Corte IDH, 2006, p. 157.

⁵² Entre las medidas honorarias están las siguientes: “rescate del prestigio, buen nombre, crédito social de las víctimas [...] Asimismo, se ha dispuesto la realización de actos públicos de desagravio o solicitudes de perdón o reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado, con asistencia de funcionarios de alto rango; la designación de sitios o establecimientos de servicio general con denominaciones que contribuyan a la buena memoria de las víctimas y a la prevención de las violaciones; la construcción de monumentos o colocación de placas. En algunas resoluciones se ha previsto la adopción de medidas de políticas públicas conducentes a evitar la reiteración de violaciones del género correspondiente”, *ibid.*, pp. 157 y 158.

⁵³ La Corte Constitucional de Colombia ha dicho que cuando se da la lesión de derechos contenidos en los tratados internacionales el Estado tiene la obligación “de proteger su dimensión objetiva adoptando las medidas que considere pertinentes para que la vulneración no se repita”. Continúa la Corte: “esta obligación adquiere, pues, un matiz protector que se traduce no sólo en el deber estatal de abstenerse de desconocer los derechos sino, tanto más, en la necesidad de desarrollar políticas y actuaciones positivas para asegurar su efectiva vigencia [...] En consecuencia, esto ha obligado a tomar medidas preventivas por manera que los derechos no continúen siendo desconocidos”, Sentencia T-576/2008, *op. cit.*

Cuadro 2. Medidas implementadas por la CDHDF

Medida	Alcance	Recomendaciones de la CDHDF
<i>Restitutio in integrum</i> (medida reparatoria)	Es el modo de reparación ideal. Se busca el restablecimiento de la situación que debería haber permanecido si la violación no se hubiese cometido. Busca volver al estado inmediatamente anterior a la violación al derecho. También se ha empleado en casos de violación por omisión, buscando dar cumplimiento a la obligación incumplida.	4/2006. Una persona que ocupaba un espacio en una plaza comercial, después de la firma de un convenio con fecha 11 de febrero de 2002 fue reubicada por autoridades de la delegación debido a trabajos de remodelación. Sin embargo, el 15 de junio de 2005 fue desalojada de manera ilegal y arbitraria, sin que la persona conociera el destino de sus enseres laborales. Como parte de la reparación integral del daño se determinó <i>respetar y cumplir en sus términos el convenio del 11 de febrero de 2002, dar a la persona agraviada un local y devolverle sus enseres laborales.</i>
Indemnización por equivalente (medida reparatoria)	Se ha instrumentado cuando la restitución no es posible o existe un acuerdo entre las partes. Consiste en la compensación pecuniaria por el daño sufrido. En la práctica, la CDHDF ha determinado que debe comprender los daños materiales e inmateriales causados, así como los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicinas y servicios médicos, psicológicos y sociales erogados por la o las víctimas.	6/2006. Una persona sufrió negligencia y deficiente atención médica, resultado de una intervención quirúrgica (una colecistomía en el Hospital General de Ticomán) en la que se olvidó retirar una compresa, lo que generó una grave infección y la posterior muerte de la paciente. Como reparación se determinaron indemnizaciones respecto a las afectaciones ocasionadas por mala praxis médica (culpa), empleando para el cálculo el mayor porcentaje establecido en la tabla de incapacidades del artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo en su numeral 385 (80%) y el artículo 1915 del Código Civil para el Distrito Federal. Además, se determinó que en consideración de que la agraviada ya falleció, y que por tanto <i>era materialmente imposible reparar el daño con una medida restitutoria, procede una compensación</i> (propuesta por la Comisión de 170 539.68 pesos).

Cuadro 2. Medidas implementadas por la CDHDF (*continuación*)

Medida	Alcance	Recomendaciones de la CDHDF
<p>Rehabilitación (medida reparatoria)</p>	<p>Se refiere a la atención médica y psicológica, así como a los servicios jurídicos y sociales que requieren la o las víctimas para recuperarse de las afectaciones causadas por el daño sufrido. La CDHDF la ha empleado de forma reiterada en casos de personas en reclusión.</p>	<p>También está la Recomendación 18/2007 (<i>véase</i> más adelante), en la que se pide la indemnización por daño material y moral. En ambos casos el cumplimiento de las medidas está en gestión.</p> <p>6/2006. La muerte de una persona (por negligencia y deficiente atención médica) causó diversos daños. Además del daño emergente (<i>véase</i> arriba), se determinó el daño moral de acuerdo con el artículo 1916 del Código Civil para el Distrito Federal, y como medida de reparación (para la hija de la agraviada) <i>se determinó el tratamiento psicológico y/o psiquiátrico de tal forma que se pueda restablecer su estado emocional.</i></p> <p>18/2007. Como consecuencia de un diagnóstico equivocado, realizado con base en una prueba de VIH sin consentimiento, una persona permaneció durante dos años creyendo que tenía este padecimiento.</p> <p>Por la afectación causada a la familia, la Secretaría de Salud del Distrito Federal canalizó a la esposa del agraviado al Centro de Atención a las Adicciones y Riesgos Victimales de la PGJDF, para su atención psicológica. Asimismo, dicha Secretaría canalizó al hijo del agraviado a un centro toxicológico para su rehabilitación. Sin embargo, debido a que el hijo del agraviado, por decisión propia, dejó de asistir a ese centro, la CDHDF obtuvo la colaboración de un organismo de asistencia privada para el mismo propósito.</p>

Cuadro 2. Medidas implementadas por la CDHDF (*continuación*)

Medida	Alcance	Recomendaciones de la CDHDF
<p>Satisfacción (medida de efecto reparatorio)</p>	<p>La CDHDF la ha empleado en términos de su valor simbólico, pues consiste en una reparación no pecuniaria.</p> <p>En términos generales, busca la disculpa pública o el reconocimiento de la los responsables. En este último caso, se ha materializado en recomendaciones concretas respecto a los términos de los procesos sancionatorios (administrativos o penales).</p>	<p>3/2003. Un niño de cuatro años de edad fue sujeto de una investigación ministerial acusado de abuso sexual. El Ministerio Público inició un proceso como si fuera adulto, omitiendo considerar el interés superior del niño.</p> <p>La reparación del daño consistió <i>en la investigación y el castigo de los responsables</i> que presuntamente constituyeron responsabilidad administrativa y/o penal. Como resultado, la Contraloría Interna de la PGJDF resolvió el procedimiento administrativo sancionando a los servidores públicos involucrados en los hechos.</p> <p>11/2006. Servidores públicos de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal autorizaron el acceso de diversos medios de comunicación al interior del Reclusorio Preventivo Varonil Norte, con lo que se violó el derecho a la privacidad (intimidad).</p> <p>Como medida de reparación se pidió aceptar la responsabilidad derivada de la violación a la intimidad y <i>una disculpa pública</i>, lo que fue aceptado y cumplido.</p>
<p>Garantías de no repetición (medida de efecto reparatorio)</p>	<p>Incluye todo tipo de medidas que prevengan nuevas violaciones. Entre ellas se encuentran el cambio de políticas públicas, la revisión de ordenamientos jurídicos contrarios a los instrumentos internacionales, la capacitación de las autoridades en materia de derechos humanos, la elaboración de manuales, y la entrega por escrito de instrucciones y límites precisos a la actuación de las y los agentes gubernamentales, principalmente.</p>	<p>7/2004. Como consecuencia de las inadecuadas condiciones de funcionamiento de los centros penitenciarios, especialmente en lo concerniente al hacinamiento, las deficientes condiciones de seguridad y la inexistencia de sistemas de seguridad, se cometieron diversas violaciones a los derechos humanos contra personas internas en los reclusorios Sur, Norte y Oriente de la ciudad de México, como fueron homicidio, violación y atentados contra la seguridad de las personas.</p>

Cuadro 2. Medidas implementadas por la CDHDF (*continuación*)

Medida	Alcance	Recomendaciones de la CDHDF
		<p>Se recomendó implementar medidas de no repetición y se han instrumentado diversas acciones como un estudio técnico y presupuestal que determinará la necesidad de personal de custodia y la tramitación de una partida presupuestal para la contratación de dicho personal; la formalización en un documento del perfil y los requisitos del personal de seguridad y custodia, su capacitación y su distribución, medidas para una vigilancia más estricta y un diagnóstico sobre programas de readaptación social.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de casos paradigmáticos en materia de reparación del daño derivados de expedientes de seguimiento de recomendaciones emitidas.

Este cuadro busca ilustrar la incorporación del desarrollo de los estándares más altos en materia de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos (tanto del sistema interamericano como del sistema universal) en el ámbito territorial de la CDHDF. Además de las reflejadas en el cuadro, otras experiencias de reparación han sido el pago de los gastos médicos, la provisión de empleos, la atención psicológica y rehabilitación médica, el pago de indemnización, la provisión de dietas especiales y la investigación de los hechos.⁵⁴

Todas las medidas de reparación han atendido a las particularidades del caso concreto y se han adecuado a las afectaciones de las víctimas.

⁵⁴ Sistematización realizada por la DES con base en las recomendaciones 1/1995, 3/2003, 7/2002, 5/2004, 3/2002, 5/2003, 6/2003, 1/2004, 2/2004, 3/2004, 4/2004 y 7/2006, y sus respectivos expedientes de seguimiento.

2. Diagnóstico sobre la pertinencia de las reformas administrativas y legales

Hasta aquí se ha mostrado que la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos cuenta en México con fuentes legales, tanto internas como internacionales, y que por tal razón es una obligación del Estado y un derecho de las víctimas. También se han identificado los estándares que la experiencia de la CDHDF ha logrado al incorporar a su práctica el desarrollo de los sistemas universal y regional (interamericano) de derechos humanos.

Sin embargo, en la práctica, algunas autoridades manifiestan resistencia a cumplir con la satisfacción del derecho de las víctimas a recibir reparaciones. Por ello, en vista de que estos obstáculos afectan negativamente el derecho de las personas a recibir reparaciones, deben erradicarse mediante la política pública que se pretende se desprenda de este Programa.

RESPECTO A LA ATENCIÓN, ACEPTACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES

La Recomendación es, por naturaleza jurídica, una resolución que determina la responsabilidad objetiva y directa de las autoridades por violaciones a los derechos humanos. Ésta tiene como consecuencia que, una vez aceptada, obliga a las autoridades a emprender determinadas acciones que se concretan en los puntos recomendatorios. Incluso, una vez aceptada la Recomendación, las autoridades tienen la responsabilidad de su total cumplimiento,⁵⁵ con lo que se busca que ésta ajuste su actuación al marco normativo de los derechos humanos y que la víctima logre la finalidad “reparadora”,⁵⁶ el resarcimiento o la mitigación del daño sufrido.

Sin embargo, un primer dato a destacar es que existe por parte de las autoridades una interpretación equivocada tanto del artículo 49 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que establece la obligación del total cumplimiento de las recomendaciones aceptadas, como de la naturaleza jurídica de la propia figura de los OPDH. Esto se obser-

⁵⁵ Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 49.

⁵⁶ Sobre el “carácter reparador” de las recomendaciones y su naturaleza como “fuente de derechos” para las víctimas de violaciones a los derechos humanos, véase el voto particular del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, correspondiente al Amparo en Revisión 507/96, disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaEj.asp?nEjecutoria=1193&Tpo=3>>, página consultada el 9 de junio de 2009.

va en una tendencia a cumplir sólo con ciertas medidas de efecto reparatorio, por lo menos en contraste con la aceptación y cumplimiento de las medidas reparatorias.⁵⁷ Entre las medidas que destacan por su aceptación y cumplimiento están: la implementación de medidas de seguridad, elaboración de estudios de disponibilidad presupuestaria, capacitación a personal, redacción de circulares, cesación de las violaciones, establecimiento de reuniones, difusión informativa y el establecimiento por escrito de instrucciones y órdenes.⁵⁸

Otras de las medidas de efecto reparatorio que han sido cumplidas satisfactoriamente (o con mayor frecuencia) son aquéllas en las que la autoridad debe pedir una disculpa pública.⁵⁹ En cambio, en las indemnizaciones, las medidas de rehabilitación o las reparaciones por compensación, las autoridades no han mostrado buena disposición para aceptar las recomendaciones. Esta inconsistencia en la actuación de la autoridad es resultado de una interpretación sesgada de la legislación y, en ocasiones, del desconocimiento de las implicaciones y la recepción que debe tenerse del derecho internacional en el ámbito nacional. Tomando en cuenta las experiencias positivas y las fuentes legales, las propuestas del Programa atienden los problemas derivados de la atención, aceptación y cumplimiento de la Recomendación, reduciendo las afectaciones negativas que para las víctimas tiene la resistencia a cumplir con los puntos recomendatorios.

RESPECTO A LAS PARTES QUE INTERVIENEN EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS

El análisis de las propias recomendaciones y de los correspondientes expedientes de seguimiento refleja que en su trayectoria (y en gran parte inspirada en las categorizaciones de la Corte IDH) la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha identificado a las y los siguientes sujetos o partes en un proceso de reparación: personas titulares de la medida de reparación o sujetos activos⁶⁰ (*directos*, cuando son quienes reclaman en nombre propio, o *indirectos* cuando reclaman violaciones cometidas contra alguien más como víctima

⁵⁷ Es el caso, por ejemplo, de las recomendaciones 1/2002, 13/2002, 8/2004, 1/2005, 1/2006 o las que están en seguimiento pero presentan alguna dificultad para lograr su entera satisfacción, como las siguientes: 2/2002, 5/2002, 12/2002, 6/2004, 3/2005, 7/2005 y 2/2006.

⁵⁸ Véase por ejemplo, en el caso de las averiguaciones previas, las recomendaciones 5/2002, 2/2006 y la 10/2007. En el caso de la negativa para ejecutar sanciones administrativas y fincar responsabilidades médicas, véanse por ejemplo las recomendaciones 45/2007 y 8/2008.

⁵⁹ Aceptada en las recomendaciones 11/2006 y 3/2004.

⁶⁰ Existe, en la doctrina y la legislación, un cambio de paradigma respecto a los sujetos procesales en el derecho penal y en el derecho de los derechos humanos. Originalmente se consideraba que las víctimas del deli-

y cuya medida de reparación puede trascenderles).⁶¹ De aquí se deriva la identificación de las víctimas *directas e indirectas* (o primarias y secundarias); directas en el caso de quienes sufren el menoscabo de forma inmediata y personal, e indirectas tales como los familiares o amigos de quien, de manera personal, sufrió el daño.⁶²

También encontramos *sujetos pasivos* (o quienes tienen el deber de reparar)⁶³ directos: autoridad responsable en lo general (la Secretaría de Seguridad Pública, por ejemplo), y autoridad responsable en lo individual (policía o agente), quienes deben responder si el Estado, luego de asumir su responsabilidad objetiva y directa, determina repetir en contra de ellos. Asimismo, están los sujetos pasivos (con responsabilidades que cumplir) de carácter indirecto: aquellos que son responsables de investigar, responsables de autorizar un pago o una indemnización (el procurador Fiscal, por ejemplo), o responsables de instrumentar las medidas (en el caso de medidas de efecto reparatorio, por ejemplo profesores, terapeutas, médicos, etcétera).

Sin embargo, a pesar de que existen todas estas categorías en las medidas de reparación que han sido satisfechas con éxito, lo cierto es que el marco normativo vigente, incluida la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, no se ocupa de la totalidad de ellas. Por esta razón, se considera pertinente que el Programa presente propuestas específicas para atender estos vacíos legales y administrativos.

to y de violaciones a los derechos humanos eran sujetos pasivos simplemente receptores del acto ilícito. Sin embargo, ahora se les considera personas sujetas de derecho, entre ellos el derecho a la reparación del daño. Por ejemplo, con la reforma al artículo 21 constitucional se “reivindica el abandono y desigualdad en el que se le tenía [a la víctima] por el sistema jurídico penal, al garantizarle a ejercer sus derechos de acceso a la justicia, de restitución, reparación y de restauración, como de asistencia y orientación en todo momento procesal, lo que se traduce a que tiene una participación directa y activa”, María del Rosario Alderete García, *La reparación del daño. Jurisprudencia cuestionable*, Irapuato, 9 de agosto de 2009, documento electrónico disponible en <<http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/324.pdf>>, página consultada el 2 de julio de 2009. Más referencias sobre la evolución y el enfoque multidisciplinario del concepto de *víctima* pueden verse en María de la Luz Lima Malvido, *Modelo de atención a víctimas en México*, México, Porrúa, 2004; Olga Islas de González Mariscal, *Derecho de las víctimas y de los ofendidos por el delito*, México, UNAM/CDHDF, 2003, pp. XIX, XX y XXI; Gilda Pacheco Oreamuno, *et al.* (eds.), *Verdad, justicia y reparación*, Costa Rica, IIDH/IDEA, 2005, pp. 23-26; Jullie Guillerot y Lisa Magarrell, *Memorias de un proceso inacabado. Reparaciones en la transición peruana*, Perú, Aprodeh/ICTJ/Oxfam, 2006, pp. 36-38.

⁶¹ Para más detalle sobre estas categorías procesales, cuál es su desarrollo histórico en la Corte IDH y cuáles son sus implicaciones, véase Sergio García Ramírez, *op. cit.*, pp. 188-189.

⁶² *Ibid.*

⁶³ En la teoría de las obligaciones se considera que es sujeto pasivo de una relación jurídica aquel que tiene el deber de satisfacer una prestación determinada a favor de otra. En este caso, las autoridades tienen la obligación de satisfacer la medida de reparación a las víctimas, razón por la que son el sujeto pasivo de la obligación de reparar el daño por violaciones a los derechos humanos.

RESPECTO A LOS OBSTÁCULOS QUE PRESENTAN LAS AUTORIDADES PARA CUMPLIR

LA OBLIGACIÓN DE REPARAR

Como se ha explicado, existen obstáculos derivados de una interpretación restrictiva o inadecuada del marco normativo por parte de la autoridad en el cumplimiento de las recomendaciones. Estos problemas pueden agruparse en cinco categorías:⁶⁴ 1) los que surgen del desconocimiento de la materia de los derechos humanos por parte de la autoridad;⁶⁵ 2) los que emanan del desconocimiento de las atribuciones y competencias de la CDHDF;⁶⁶ 3) los que surgen de la interpretación restrictiva de las lagunas normativas o la ausencia de reglas y procedimientos;⁶⁷ 4) los derivados de una inadecuada interpretación de la obligatoriedad de las recomendaciones y de la responsabilidad objetiva y directa,⁶⁸ y 5) los que resultan de la aplicación de las reglas sobre disponibilidad (y técnica) presupuestaria.⁶⁹

⁶⁴ Esta clasificación ha sido construida con base en información de la DES sobre las recomendaciones (y sus respectivos expedientes de seguimiento): 2/2002, 5/2002, 12/2002, 6/2004, 7/2004, 2/2005, 3/2005, 7/2005, 2/2006, 6/2006, 9/2006, 10/2006, 11/2006, 12/2006, 13/2006, 14/2006, 15/2006, 4/2007, 5/2007, 10/2007, 12/2007, 13/2007, 14/2007, 15/2007, 16/2007, 17/2007, 1/2008, 2/2008, 5/2008, 6/2008 y 8/2008.

⁶⁵ Recomendación 11/2002. No es posible cumplir con la reparación por motivos de preservación de la paz pública, toda vez que la controversia versa respecto a una propiedad privada –en este caso se omite señalar que la violación no versa sobre la relación entre particulares, sino por la omisión de la autoridad en la regulación del conflicto social y en el aseguramiento del acceso a un recurso judicial efectivo–. Se trata de imprecisiones en las acusaciones hechas a elementos de la institución responsable –se ignora el carácter técnico investigador de la Comisión y sus atribuciones para determinar, con base en sus investigaciones y fe pública, la responsabilidad objetiva y directa por violaciones a los derechos humanos.

⁶⁶ Recomendación 2/2006. Existe incertidumbre de los presuntos responsables, por lo que debe estarse a la determinación del Ministerio Público –este problema se deriva del desconocimiento de la responsabilidad objetiva y directa en la que el elemento relevante es el daño producido y no la individualización del causante.

⁶⁷ Recomendación 13/2002. La medida de reparación contiene elementos generadores de incertidumbre jurídica e inseguridad jurídica, además de que ha quedado sin materia debido a que el caso ya está siendo atendido por la Corte IDH –en este caso se desconoce el carácter estrictamente subsidiario del sistema interamericano y la autonomía de la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos en el derecho doméstico.

⁶⁸ Recomendación 8/2004. Existe incertidumbre de los presuntos responsables, por lo que debe estarse a la determinación del Ministerio Público, y corresponde a la Contraloría General del Distrito Federal conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos –en este caso se desconoce que la Comisión determina, como resultado de sus indagatorias, la responsabilidad objetiva y directa por violaciones a los derechos humanos.

⁶⁹ Recomendación 3/2004. La Tesorería del Distrito Federal condicionó el pago de indemnización a que la Contraloría Interna lo reconociera en una resolución. Los servidores públicos responsables depositaron ante la Tesorería los pagos en favor de los agraviados, omitiendo el pago de los intereses moratorios solicitados en la Recomendación –en este caso la Tesorería desconoció que la Comisión puede, en efecto, emitir documentos de carácter ejecutivo para el pago de la reparación del daño.

Estos problemas de interpretación impactan directamente en la forma en que las personas ven vulnerado el derecho a la reparación y se expresa, entre otras, en las siguientes prácticas negativas:

- 1) La autoridad acepta públicamente la Recomendación, no obstante, al momento de cumplir con la medida de reparación, niega o desconoce la existencia del daño. También se ha negado el nexo causal entre la conducta violatoria de derechos humanos documentada por la CDHDF y el daño causado. Es decir, se argumenta que la afectación identificada por la Comisión (lesión, menoscabo en la salud, etc.) no necesariamente guarda relación con la conducta indebida reseñada en la Recomendación.
- 2) Se desconoce indebidamente la facultad legal que tiene la CDHDF para determinar la responsabilidad y, en consecuencia, el deber de reparar el daño por violaciones a los derechos humanos (pretendiendo reducir esta atribución sólo a los órganos jurisdiccionales).
- 3) Las autoridades suelen desconocer la autonomía del derecho a la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos y se asocia al derecho penal y al derecho civil.
- 4) Se exige el agotamiento de otros medios como la obtención de una sentencia judicial condenatoria en materia penal sobre una persona en lo individual para poder autorizar la disposición presupuestaria. También se sujeta la obligación de reparar a la determinación individual de responsabilidades administrativas, o a la repetición contra las o los servidores públicos presuntamente responsables.
- 5) Se argumenta insuficiencia financiera o que no existe una disposición legal que autorice la disposición de recursos públicos para fines de reparación.
- 6) Ante la ausencia de una ley especial en la materia se ha invocado, en términos de estricta referencia, la aplicación supletoria de criterios establecidos en diversa legislación vigente (Ley Federal del Trabajo o el Código Civil, por ejemplo). En algunos casos la autoridad ha realizado una interpretación formalista que ha ocasionado cierta tensión entre las reglas formales de adjudicación de las medidas de reparación (a quién se le paga la indemnización o los gastos y costas, por ejemplo) y la aplicación de otros criterios como el de equidad y justa retribución (quién realizó los gastos y dio seguimiento a la queja).
- 7) La aceptación de puntos recomendatorios que implican capacitación, modificaciones institucionales o elaboración de criterios por escrito (medidas de efecto reparatorio), pero no de las medidas de reparación.

- 8) Falta de sujeción a la legislación y sus fundamentos: Ley Federal del Trabajo, Código Civil y Código Penal, ambos para Distrito Federal, y falta de interpretación por mayoría de razón y principio pro persona.
- 9) La necesidad de determinar si, al ser un asunto que involucre aspectos patrimoniales, debe sujetarse a la manera en que operan las reglas de sucesión en caso de fallecimiento de la víctima.
- 10) La gran cantidad de autoridades que intervienen en el reconocimiento de la responsabilidad y la decisión de cómo instrumentar la reparación, lo que diluye a los responsables claros y genera dispersión en la interpretación de la norma.
- 11) Problemas en el reconocimiento de los medios de prueba y la determinación de la violación, ello, incluso, a pesar de la condición de fedatarios públicos de las y los visitadores.

En suma la CDHDF, por medio del Programa, busca proponer un marco normativo que precise reglas y procedimientos que eliminen estos amplios márgenes interpretativos pues, si bien existen en la actualidad las condiciones jurídicas que aseguren el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a recibir reparaciones con fundamento en el marco legal nacional e internacional, como se ha mostrado, aún se expresan resistencias al cumplimiento de esta obligación, derivadas de interpretaciones inadecuadas. Por ello, es importante retomar los casos concretos en que la autoridad ha interpretado el marco normativo en mayor beneficio de las personas e instituirlo como un piso mínimo.

III. Recomendaciones y propuestas

Con fundamento en lo hasta aquí descrito, el objetivo del Programa Preventivo en Materia de Reparación del Daño (PPMRD) es impulsar las reformas legales necesarias y los cambios administrativos pertinentes para que se construya una política pública en materia de reparación del daño que ponga en la centralidad el derecho de las víctimas y articule el contenido de los artículos 102 apartado B, 113 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, el contenido del Programa, como punto de partida de la política pública, se nutre de una recuperación de la experiencia práctica, y se identifica como un estándar que impide la regresión en perjuicio de los derechos de las personas. A partir de la experiencia de la CDHDF, se busca sentar las bases para que todas aquellas personas que hayan sufrido daño como consecuencia de la actuación u omisión de ésta por parte del Estado tengan asegurado el derecho a la reparación por violaciones a los derechos humanos.

Por su naturaleza y contenido, la reparación a través de este Programa debe contribuir simultáneamente a restituir o reparar el daño, así como a impulsar las medidas de transformación propias de la no repetición a través de la atención de problemas estructurales y transformaciones institucionales específicas; por ello, debe tenerse cuidado de evitar que las propuestas de reforma se conviertan en planteamientos amplísimos.⁷⁰ La consecuencia de esto podría ser una merma en los efectos positivos del Programa (en términos de su capacidad reparadora) y una pérdida de centralidad en las víctimas.

Por lo anterior, se han establecido tres categorías principales de acción/implementación para el Programa con el fin de atender la compleja relación entre atribuciones, responsabili-

⁷⁰ Por ejemplo, si bien existe una íntima relación entre la pobreza extrema y las violaciones a diversos derechos económicos y sociales, las medidas de reparación del daño no deben instruir a la autoridad la implementación de programas que “resuelvan la pobreza extrema de todos los habitantes de una zona”. En este caso, la medida perdería la centralidad en la víctima de violaciones a los derechos humanos pues, aun siendo colectivas, deben referirse a situaciones concretas.

dades y competencias que establece el entramado jurídico del Distrito Federal en materia de reparación del daño. Piénsese, por ejemplo, en el marco normativo de la Comisión, que establece el carácter de documento ejecutivo para las recomendaciones aceptadas, y la derogación de los artículos 389 y 390 del Código Financiero del Distrito Federal que le daban instrumentalidad jurídica.

La primera de las categorías de acción/implementación, la legislativa, corresponde a la necesidad de revertir los efectos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal en sus términos. Para ello se proponen dos rutas: la primera consiste en la aprobación de una legislación especial en la materia, acompañada de una reforma a ciertos artículos. Como propuesta del Programa, está dirigida al Ejecutivo del Distrito Federal una iniciativa de ley para su envío a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y que ésta, en el ejercicio de sus atribuciones, la resuelva favorablemente.

La segunda, de corte administrativo, corresponde a la instrumentación por parte del Gobierno del Distrito Federal y de las delegaciones políticas, de las medidas necesarias que hagan operativa y funcional la obligación de reparar el daño en los casos que corresponda.

Por último, se presenta una propuesta de corte presupuestario, en el entendido de que los recursos públicos son indispensables para el cumplimiento de cualquier obligación estatal. Dado que sustantivamente la obligación de reparar no difiere del resto de las obligaciones del Estado, en el caso concreto del Distrito Federal las autoridades deben asegurar la suficiencia presupuestaria para el cumplimiento de esta obligación y la correlativa satisfacción de este derecho.

1. Propuestas en materia legislativa

INICIATIVA DE LEY DE REPARACIÓN DEL DAÑO POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS PARA EL DISTRITO FEDERAL⁷¹

Al **Gobierno del Distrito Federal** se le propone elaborar una iniciativa de ley que atienda la obligación que tiene el Estado mexicano de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la CADH, las medidas legislativas o de otro carácter para garantizar los derechos ante sus violaciones, entre las que está la aplicación de reparaciones

⁷¹ Se incluye la propuesta de iniciativa en el Anexo 1, *vide infra*, p. 71.

adecuadas a favor de las víctimas de dichas violaciones.⁷² En este sentido, se sugiere una legislación autónoma que permita hacer efectiva la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos, independientemente de que la actuación irregular del Estado genere responsabilidades en otras materias. Dicha legislación debe ajustarse a los siguientes principios y contener, como mínimo, las siguientes reglas operativas⁷³ para cumplir satisfactoriamente la obligación de reparar por violaciones a los derechos humanos:

a) Respecto a la naturaleza de la ley

Como consecuencia de la publicación de una ley reglamentaria del artículo 113 restringida a la responsabilidad patrimonial en el Distrito Federal, la ley debe ser especializada en la reparación por violaciones a derechos humanos, de orden público y de observancia obligatoria en el ámbito de competencias del Distrito Federal. Con ello se eliminará la laguna jurídica que existe en esta entidad federativa –y de hecho en todo el país– por no contar con una legislación que establezca de forma autónoma las reglas y procedimientos para reparar el daño por violaciones a los derechos humanos. Dicha ley puede expandir el carácter de la responsabilidad objetiva y directa del Estado por su actividad irregular –prevista en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y restringida al aspecto patrimonial, en armonía, además, con los diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos vigentes en nuestro país–, a la responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos.⁷⁴

⁷² Respecto al alcance de las obligaciones del Estado y sus implicaciones en Estados federados, *vide supra* Implicaciones para el Estado al contraer obligaciones en materia de derechos humanos, p. 18.

⁷³ Los principios y las reglas propuestos para la elaboración de una ley en la materia se obtuvieron del análisis de los expedientes de queja. En este sentido, son resultado de una sistematización de las mejores prácticas.

⁷⁴ La SCJN ha señalado en diversas ocasiones que la Constitución establece elementos mínimos para los derechos y que el ámbito de su protección puede ser ampliado por la legislación secundaria, *véase* por ejemplo: Créditos laborales. El artículo 113 de la Ley Federal del Trabajo que establece su prelación, no viola el artículo 123, apartado A, fracción XXIII, constitucional. El artículo 113 de la Ley Federal del Trabajo establece que “los salarios devengados en el último año por los trabajadores y las indemnizaciones debidas a éstos son preferentes a cualquier otro crédito, incluidos los que disfruten de garantía real”. Lo anterior no viola el artículo 123, apartado A, fracción XXIII, de la Constitución federal, que circunscribe el concepto de preferencia a los casos de concurso o quiebra, toda vez que establece un mínimo de garantías y no un límite, y la ley secundaria en la materia, la Ley Federal del Trabajo, puede ampliar los beneficios en él establecidos, sin que por ello conceda un derecho que el constituyente no tenía intención de otorgar, pues el artículo impugnado adop-

b) Respecto al objeto

La ley (de forma particular en su exposición de motivos) debe reconocer que establece los criterios y las reglas en función de las cuales las autoridades del Distrito Federal harán frente a la obligación de reparar el daño por violaciones a los derechos humanos o de armonizar su legislación. En estos términos, fijará claramente que con esto se cumple la obligación prevista en diversos tratados internacionales, entre otros: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1º, 2º y 68, numerales 1 y 2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9.5), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará, artículo 7º, inciso *g*), Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares (artículo 83), el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (artículo 8º, numeral 1, inciso *g*), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 27), la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (artículo 24) y las interpretaciones que de ellos se han hecho, así como las obligaciones que derivan del artículo 113 constitucional. Estas obligaciones se refieren al deber de armonizar la legislación, de respetar los derechos humanos y el contenido de los tratados, y a la emergencia de obligaciones internacionales por su incumplimiento.

c) Respecto a los sujetos

La ley deberá reconocer como sujetos activos (legitimación activa para reclamar las medidas de reparación por conducto de la presentación de quejas ante la CDHDF) a las personas que hayan sufrido de forma directa o indirecta un daño (que no tengan el deber jurídico de soportar) en la esfera jurídica tutelada por el marco normativo de los derechos humanos.

Como sujetos pasivos (con la carga de satisfacer al sujeto activo reparando el daño), la ley deberá reconocer a las autoridades que tienen la obligación de reparar el daño, e

ta el espíritu de dicho constituyente en cuanto a la protección extensiva de las prestaciones por concepto de relaciones de trabajo sobre otros créditos que pudieran disminuir o hacer nugatorias las prestaciones que son derivadas de un trabajo, el cual, con base en el artículo 3º de la ley laboral, no es materia de comercio, sino un derecho y un deber social.

identificará claramente la obligación de determinar, por la vía reglamentaria, a aquellas instancias administrativas que se encargarán de satisfacer la obligación de reparar y el procedimiento para obtener la asignación presupuestaria. La ley también preverá la forma en que se podrá repetir en contra de la o el servidor público responsable en lo individual de la violación cometida, sin que esta identificación sea, por ningún concepto, indispensable para la ejecución de las medidas de reparación.

La ley deberá fijar la autonomía de las diversas medidas de reparación, y señalar que la CDHDF será la encargada de determinar la responsabilidad por violaciones a los derechos humanos; además indicará que no puede existir sujeción de una materia al desahogo de otra, es decir, que si la persona no acude al sistema no jurisdiccional, siempre tendrá expedita la vía jurisdiccional.

d) Respecto a las medidas de reparación y los daños

La ley deberá señalar y describir, como mínimo, las siguientes medidas de reparación: reparación/restauración, indemnización, rehabilitación, cesación de violaciones, atención al proyecto de vida; y como medidas de efecto reparatorio: el derecho a la verdad, garantías de no repetición (capacitación, elaboración de manuales, estudios, reuniones, iniciativas de ley, elaboración de normas reglamentarias, etc.), satisfacción, disculpa pública, y la adopción de medidas simbólicas o emblemáticas para la víctima, con impacto en su comunidad y entorno social. La mención de estas medidas no es exhaustiva, de acuerdo con cada caso y con base en los principios de buena fe, pro persona y equidad.

En lo que hace a los daños, deberán reconocerse las afectaciones físicas, mentales y a la salud, así como los daños patrimoniales, el lucro cesante (perjuicio) y el daño emergente (gastos). También deberá reconocerse que son susceptibles de reparación los daños inmateriales (entre ellos el daño moral) y el daño al proyecto de vida. La ley también debe prever la autorización para la disposición de recursos financieros que permitan aplicar medidas de efecto reparatorio, tales como audiencias de disculpa pública, monumentos, condecoraciones u otras, dispuestas por la autoridad competente⁷⁵ (es decir, la CDHDF).

⁷⁵ Sobre este punto, la Corte Constitucional de Colombia señala que “los derechos consignados en los pactos internacionales también tienen una perspectiva objetiva conectada estrechamente con las finalidades que persiguen estos tratados internacionales sobre derechos humanos consistente no sólo en *reaccionar* frente a un

e) *Respecto a las definiciones o conceptos*

La ley deberá fijar, entre otras definiciones, las siguientes: reparación; violación a los derechos humanos (como consecuencia de la acción u omisión irregular del Estado); víctima (quién tiene esta categorización para los fines y objetos de la ley); derechos humanos; órgano garante, autoridades o dependencias, entidades y órganos autónomos; agentes gubernamentales y/o servidoras y servidores públicos; daño y sus tipos (como resultado del acto irregular), y resolución que determina la obligación de reparar (recomendación, conciliación, informe).

f) *Respecto a la seguridad jurídica*

La ley debe establecer cuáles son los alcances del derecho a recibir reparación o del diseño y contenido de las medidas (por ejemplo, cuando supongan un enriquecimiento irracional para las personas beneficiarias de la medida o supongan de manera razonable la insuficiencia financiera básica del Estado), así como las excepciones para ser titular de una medida.

También debe incluir la especificación de la imprescriptibilidad del derecho a solicitar reparación, así como los términos de sucesión de aquellas medidas que por su naturaleza formen parte de la esfera patrimonial o de las expectativas de prestación activa de servicios por parte de las autoridades.

La ley debe establecer claramente la autonomía de la vía, así como las reglas de concurrencia de competencias y materias. En su caso, deberá establecer de forma expresa si existen o deben aplicarse reglas de supletoriedad.

La ley deberá especificar que, debido a que una Recomendación expresa la convicción de la CDHDF sobre el asunto que la motiva, cuando es aceptada por las autoridades éstas asumen la responsabilidad total del cumplimiento de la misma, en especial –y en lo que hace a esta ley– la obligación de reparar el daño. Es decir, la aceptación de la Re-

estado de cosas imperante –la violación de derechos humanos por parte de los Estados– y *sancionar* a quienes vulneran tales derechos. Estos instrumentos cumplen también *un fin protector*. Se orientan a *prevenir* que en el futuro los derechos sean desconocidos, buscan, en otras palabras, que las violaciones no se repitan, que el desconocimiento de los derechos no vuelva a suceder y abarca, en tal sentido, un conjunto de medidas que deben ser adoptadas para *garantizar la plena vigencia de los derechos*”. Véase Sentencia T-576/2008, *op. cit* (las *cursivas* se incluyen en el documento original).

comendación tiene efectos jurídicos de ejecución, por lo que este documento (la Recomendación aceptada) y esa obligación son el fundamento jurídico para la disposición presupuestaria y para la implementación de medidas administrativas, incluso a pesar de no haber sido previstas originalmente en el Programa Operativo Anual (POA) de la autoridad correspondiente.

Deben contemplarse los procedimientos para la ejecución de las medidas de reparación, aclarando que deberán sujetarse a un plazo prudente para su cumplimiento.

g) Respecto al procedimiento

La ley deberá fijar los lineamientos mínimos para el procedimiento reglado mediante el cual se harán efectivas las medidas de reparación (plazos, acuerdos y tipo de resoluciones que se emitirán, responsables, curso de acción, etc.). Entre ellas deberá establecerse como indispensable la obligación del consentimiento expreso de las personas beneficiarias en casos de acuerdos de conciliación logrados por una medida reparatoria o la renuncia al derecho a recibir la reparación.

Asimismo, deberán establecerse los criterios y las figuras que aseguren la disponibilidad presupuestaria con fundamento en la obligación de cumplir los tratados internacionales en materia de derechos humanos para cualquier autoridad,⁷⁶ así como los principios de no regresión y máxima disponibilidad, los de interpretación (conforme a los tratados y las interpretaciones que hayan hecho los órganos encargados) y pro persona.

El procedimiento tiene que ser expedito y fácil. En todo momento deberá asegurar el interés de las víctimas así como su participación en el proceso de diseño e implementación de las medidas de reparación. Para ello, entre otras medidas, la ley deberá asegurar la existencia de un fondo de reparaciones y contar con los instrumentos presupuestarios adecuados para su cumplimiento.

La ley deberá prever la integración de comités interinstitucionales para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas de reparación. Estos comités podrán tener representación de integrantes de la sociedad civil.

⁷⁶ *Vide supra*, Implicaciones para el Estado al contraer obligaciones en materia de derechos humanos, p. 18.

h) Respecto a la armonización legislativa

Dada la relevancia de la ley, su contenido deberá estar armonizado al menos con los ordenamientos siguientes: artículos 102 B; 108, 113, 122 y 133 de la Constitución; tratados internacionales en materia de derechos humanos; Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal; Código Financiero del Distrito Federal (en especial los artículos ahora derogados por la Ley de Responsabilidad); Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y Ley de la CDHDF.

A la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal** se le propone la discusión, previa convocatoria a audiencias con los sectores interesados y, en su momento, aprobación de la Ley de Reparación del Daño por Violaciones a los Derechos Humanos del Distrito Federal.

PROPUESTA DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL DISTRITO FEDERAL (LRPDF)

En el entendido de que diversos artículos de la LRPDF son inconstitucionales, a la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal** se le propone la elaboración de dictámenes por los que se reforme dicha ley, derogando y reformando diversos numerales, para que con ello se armonice el Código Financiero del Distrito Federal. Los artículos que deberán ser sujetos de dicha reforma son los siguientes:

a) Artículo 11

Se sugiere la derogación del párrafo segundo del artículo 11, que señala:

a quien promueva una reclamación notoriamente improcedente o que sea declarada infundada o con dolo y mala fe, por haberse interpuesto sin motivo, se le impondrá una multa de 80 a 360 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. La multa será impuesta de conformidad con el reglamento de la presente ley

pues se considera inconstitucional en vista de que viola el principio de igualdad previsto en el artículo 1° de la Constitución.

Lo anterior es así debido a que la igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, sobre el cual el artículo 1° de la Carta Magna establece controles estrictos. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden res-

tringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar, en los más amplios términos, el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora de la o el legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente –y el acceso a las medidas de reparación es uno de estos derechos– será necesario aplicar, con especial intensidad, las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación.

Por esta razón, la labor de la o el legislador está sujeta a un escrutinio cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.⁷⁷ En este sentido, y en el entendido de los efectos negativos que puede tener la previsión de una multa de determinadas proporciones, se sugiere que se derogue dicho artículo, pues la distinción legislativa no se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la finalidad de la ley. La persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.⁷⁸

b) Artículo 24 (y su relación con los artículos 27 y 32)

Deberá derogarse el artículo 24 que señala:

las reclamaciones de indemnización por responsabilidad de la Administración Pública del Distrito Federal que se presenten ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, o bien que deriven del conocimiento de una queja o denuncia ante dicho organismo, deberán ser turnadas a las dependencias, entidades de la administración pública, órgano autónomo u órgano local de gobierno, presuntamente relacionadas con la producción del daño reclamado

en vista de que sujeta las recomendaciones de la Comisión a un procedimiento administrativo.

⁷⁷ Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo xx, Tesis: 1a. CXXXIII/2004, diciembre de 2004, p. 361.

⁷⁸ Tomado de la Demanda de Acción de Inconstitucionalidad presentada por Emilio Álvarez Icaza Longoria en representación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

La vigencia de este artículo dentro del ordenamiento jurídico impide la coexistencia de las responsabilidades patrimonial y por violaciones a los derechos humanos, y reduce las posibilidades de reparación sólo al pago de indemnizaciones. En este sentido, su derogación mantendría la validez ejecutiva de las recomendaciones como instrumentos determinantes de las medidas de reparación del daño, específicamente por violaciones a los derechos humanos.⁷⁹

c) *Artículo Sexto Transitorio*

Este artículo es, sin duda, el que presenta mayores problemas de inconstitucionalidad y causa mayores lesiones al derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos a recibir reparaciones mediante la atención del sistema no jurisdiccional. Dicho artículo señala lo siguiente: “se derogan los artículos 389, 390, 391 y 392 del Código Financiero del Distrito Federal, una vez que entre en vigor la presente ley.”

En vista de que se trata de una derogación absoluta de los artículos citados –de forma particular el 389 y el 390–, sin considerar que actualmente funcionan como fundamen-

⁷⁹ Debe aclararse que si bien en la Demanda de Acción de Inconstitucionalidad hecha valer por la CDHDF se impugnan también los numerales 27 y 32 (que en efecto tienen vicios de inconstitucionalidad) dado el carácter técnico de la propuesta de derogación del artículo 24, en caso de ser implementada deja sin efectos los aspectos negativos de los demás artículos impugnados. Por el contrario, de mantenerse vigente en el orden jurídico el artículo 24, los efectos de derogar o modificar los artículos 27 y 32 resultarían prácticamente menores.

El artículo 27 señala que “el daño que sea consecuencia de la actividad administrativa irregular deberá acreditarse ante las instancias competentes, considerando los siguientes criterios: I. En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean claramente identificables, la relación causa-efecto entre el daño y la acción administrativa irregular imputable a los entes públicos deberá probarse fehacientemente; y II. En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación del daño reclamado, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos relevantes para la producción del resultado final, mediante el examen riguroso tanto de las cadenas causales autónomas o dependientes entre sí, como de las posibles interferencias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar el daño patrimonial reclamado”. El artículo 32 establece que “el derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción empezará a correr desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. En el caso de que el particular hubiese intentado la nulidad o la anulabilidad de actos administrativos por la vía administrativa o jurisdiccional y ésta hubiese procedido, el plazo de prescripción para reclamar indemnización se computará a partir del día siguiente de la fecha en que quede firme la resolución administrativa o causa estado a la sentencia definitiva según la vía elegida”.

to para la instrumentación y pago de reparaciones del daño por violaciones a los derechos humanos, y que dichas medidas son autónomas de las de carácter patrimonial (ahora abordadas por la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal), su eliminación del régimen jurídico constituye, entre otras consecuencias, una franca violación a las obligaciones contraídas en los tratados internacionales, de forma especial, la que se refiere a instrumentar las reglas y procedimientos para hacer valer la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos.

En este sentido, se sugiere la revalidación de dichos artículos o la incorporación de nuevos numerales (reforma del texto de los que anteriormente eran vigentes) para que se establezca lo siguiente:

d) Artículo 389

El contenido de este artículo podría reincorporarse en su literalidad pues su redacción no presenta problemas de incompatibilidad con la nueva ley y podría quedar redactado así:

Artículo 389. De conformidad con la [Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal] y lo establecido en la Constitución y el Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.

e) Artículo 390

Para lograr su armonía con la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, este artículo podría quedar redactado de la siguiente forma:

Artículo 390. Sin perjuicio de lo establecido por la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, la Recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios será el documento justificante del gasto, para efectos de pagos y disposición presupuestaria.

2. Propuestas de reformas administrativas

Las propuestas de reformas administrativas están dirigidas al Gobierno del Distrito Federal y a las delegaciones políticas para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementen las medidas necesarias que hagan operativa y funcional la obligación de reparar el daño por violaciones a los derechos humanos en los casos que corresponda. Técnicamente,

para su implementación y validez no es indispensable, aunque sí deseable, que los artículos del Código Financiero local derogados por la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal sean reinsertados en el marco normativo vigente, como resultado de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad o que sea aprobada una legislación especializada y autónoma en la materia, tal como se propone en este Programa. Si bien esto daría mayor certeza jurídica, lo cierto es que por su naturaleza, la obligación de reparar por violaciones a los derechos humanos existe independientemente de las lagunas que puedan haber respecto a sus reglas y procedimientos.

Esto es así, pues en términos del artículo 133 de la Constitución federal, nuestro régimen jurídico se ha abierto hacia el derecho internacional de los derechos humanos y hacia los mecanismos internacionales de protección de estos derechos (como aquí se ha señalado, especialmente, hacia el sistema interamericano).

Dado que los tratados internacionales forman parte del ordenamiento jurídico nacional, las obligaciones contenidas en los instrumentos firmados y ratificados por México deben hacerse valer primero en el ámbito interno.

En resumen: las obligaciones derivadas de los tratados internacionales en materia derechos humanos son, por consiguiente, múltiples y comprometen a todos los sectores estatales sin excepción: político, administrativo y judicial.

En tal sentido, los Estados deben:

- I. Interpretar los derechos constitucionales de conformidad con lo dispuesto en los pactos internacionales en materia de derechos humanos aprobados por el Estado;
- II. Ajustar la legislación interna así como los mecanismos internos de protección a lo que establecen tales pactos;
- III. Abstenerse de promulgar normas que contraríen esos tratados en materia de protección a los derechos humanos;
- IV. Evitar que por la acción u omisión de las autoridades o agentes estatales se desconozcan las obligaciones establecidas en los acuerdos internacionales –independientemente del cargo en el cual se desempeñen o el nivel en que realicen sus funciones–, ya sea en el plano nacional o en el territorial, incluso cuando se trate de la omisión de prevenir o reprimir acciones ilícitas de los particulares;
- V. Adoptar medidas y efectuar tareas encaminadas a lograr que se presenten las condiciones indispensables para garantizar la vigencia efectiva de los derechos, así como

reparar las consecuencias que se derivan de la vulneración de los mismos, y
VI. Procurar vías ciertas, ágiles y efectivas de acceso a la justicia.⁸⁰

En este sentido *la recomendación está dirigida al jefe de Gobierno y a las jefaturas delegacionales* para que se implementen medidas en los siguientes términos:

1. Se deben aprobar manuales operativos (de procedimientos u otros instrumentos normativos, tales como reglamentos) que establezcan los procedimientos específicos para la atención y respuesta de las recomendaciones. Estos procedimientos deberán incluir una ruta clara que precise tiempos máximos de respuesta –incluidos la contestación de oficios–, responsables, así como las modalidades de reuniones que sean necesarias. También deberá prever la obligación de responder por escrito cómo se dará cumplimiento a cada punto recomendatorio a la luz de los criterios de interpretación de las obligaciones nacionales o internacionales del Estado en materia de derechos humanos.
2. En cuanto a las medidas de reparación, los manuales operativos (u otros) deberán fijar con claridad los términos en que los órganos internos de control, consejería jurídica (o equivalente), titular de la dependencia y autoridades financieras intervendrán a fin de cumplir con las siguientes obligaciones:
 - Indemnizar los daños materiales, físicos y morales causados por la violación a los derechos humanos.
 - Rehabilitar a la víctima en su dignidad, reputación, trabajo, bienes, etcétera.
 - Adoptar medidas simbólicas o emblemáticas para la víctima, con impacto en su comunidad y entorno social.
 - Establecer y ejecutar garantías de no repetición.
3. Dar seguimiento a la ejecución y cumplimiento de las medidas de reparación:
 - Para el caso de las indemnizaciones, rehabilitaciones o cualquier otra medida susceptible de apropiación patrimonial por parte de las personas beneficiarias, los manuales de operación deberán contener la obligación de atender el contenido de la Recomendación o las determinaciones que en su momento emita la CDHDF para identificar a las personas que tengan legítimo derecho a la medida y a quienes hubieran incurrido en un gasto particular durante la tramitación de la queja o como consecuencia de la violación.

⁸⁰ Sentencia T-576/2008, *op. cit.*

- En el caso específico de las medidas de reparación cuya implementación esté relacionada con programas gubernamentales o sociales (tales como becas, créditos, seguros, beneficios, etc.), los manuales operativos y las reglas de operación con las que funcionan deberán establecer expresamente el derecho a la prelación que tienen las personas que han sufrido violaciones a los derechos humanos para acceder a dichos programas. También deberán establecer expresamente que estas medidas de reparación, de consideración preferente o prelación en el acceso a programas, no constituyen violaciones al principio de igualdad.
- El manual operativo, así como el resto de la normatividad administrativa emitida ex profeso para la atención de recomendaciones deberá satisfacer los principios de no discriminación y de equidad. En cuanto a discriminación, se deben prohibir las distinciones perjudiciales en las formas de reparar ante situaciones sustancialmente idénticas o entre personas pertenecientes a un mismo grupo de víctimas. A pesar de que la emisión de cada Recomendación es autónoma, lo mismo que su aceptación, la satisfacción de cada reparación constituye un término de referencia para el cumplimiento del mismo derecho para otras personas. Los instrumentos normativos aprobados para estos fines deberán reconocer la obligación de estudiar todos los casos anteriores, particularmente los similares, y fijar el requisito de argumentar razonablemente que no se está discriminando.

Esto es así dado que distintas víctimas pueden requerir distintas medidas, o incluso, al ser un derecho disponible, pueden decidir renunciar a la reparación. Sin embargo, esta renuncia debe ser libre y sólo está a disposición de las propias víctimas.

4. Para la satisfacción del principio de equidad se requiere que las normas administrativas incorporen criterios de proporcionalidad entre la afectación (el daño causado) y la medida. Esto es indistinto de las consideraciones sobre el estatus jurídico, la nacionalidad o cualquier otra. De hecho, el derecho internacional ha dejado sin cabida la noción de que para recibir reparaciones, las víctimas de violaciones a los derechos humanos necesitan tener “manos limpias”⁸¹ o, dicho de otra forma, está fuera de discusión negar a personas responsables de conductas sancionadas en el ámbito penal, el derecho a la reparación.

⁸¹ Véanse los *Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú*, Perú, ICTJ/Aprodeh, 2002.

5. Las y los titulares de las dependencias del Gobierno del Distrito Federal y de las delegaciones políticas deberán emitir dictámenes de insuficiencia presupuestaria cuando esa sea la argumentación para prorrogar el pago de una medida de reparación, para que las medidas que no hayan sido cubiertas por falta de disponibilidad presupuestaria sean cubiertas forzosamente en el año fiscal siguiente. El carácter de esta medida es de tal suerte extraordinaria, que argumentar falsamente la indisponibilidad de recursos debe estar sujeto al régimen de responsabilidades correspondiente.
6. Debido a que una de las medidas de reparación de carácter inmediato es el cese de las violaciones, deberá establecerse la atribución de la o el superior jerárquico para ordenar todas las medidas necesarias para la cesación de las violaciones, cuando sea el caso.
7. Será obligatorio publicar en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* los acuerdos en que se determinen las formas y medidas a instrumentar con el fin de reparar el daño. La publicación de los acuerdos deberá contar con la autorización y consentimiento expreso de las víctimas, especialmente en lo que hace a la tutela de la información personal.

PROPUESTAS PARA LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

Una condición indispensable para el funcionamiento de cualquier política de gobierno en materia de reparaciones es la asignación presupuestaria suficiente. En el caso del Distrito Federal, no obstante el marco normativo constitucional e internacional, el complejo entramado administrativo-presupuestario ha sido interpretado de manera restrictiva.

Para una mejor comprensión de este problema es preciso especificar cuáles son los cuatro momentos del ciclo presupuestario y en qué medida cada uno de éstos guarda relación con la disponibilidad presupuestaria para la reparación:

- a) *Formulación del presupuesto*, donde el Ejecutivo integra la propuesta fiscal para el año siguiente. Técnicamente éste podría ser el momento ideal para dotar de recursos a una partida o incluso para crear un fondo especial para estos fines, como en el caso del Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito o el Fondo para el Pago de las Indemnizaciones por Responsabilidad Patrimonial de los Entes Públicos, previsto en el artículo 20, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal.⁸²

⁸² Debe insistirse en la autonomía de las medidas de reparación por responsabilidad patrimonial y aquella que surge por violaciones a los derechos humanos.

- b) *Etapa de discusión*, que es cuando la ALDF discute, modifica y aprueba el proyecto de presupuesto. En este momento la Asamblea Legislativa podría otorgar o incrementar los fondos originalmente presupuestados por el Ejecutivo para la reparación en caso de que los considere insuficientes. El documento justificante del requerimiento de presupuesto será la emisión y aceptación de una Recomendación emitida por la CDHDF o por los organismos internacionales en la materia.
- c) *El ejercicio del gasto*, que señala el tiempo durante el cual el recurso se aplica a los programas propuestos.
- d) *La revisión de la cuenta pública*, donde se examina cómo se ejerció el presupuesto y se compara lo ejercido con lo proyectado.

Es importante destacar que existen alternativas vigentes para disponer de recursos sin incurrir en figuras de responsabilidad (a pesar de la derogación de los artículos 389, 390, 391 y 392 del Código Financiero del Distrito Federal).⁸³ El marco normativo que regula la creación y ejercicio presupuestario se integra de la siguiente forma: el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, que reconoce expresamente que “el gobierno impulsará el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y promoverá la creación de un Programa de Derechos Humanos del Gobierno del Distrito Federal, formulado de manera conjunta con la CDHDF”.⁸⁴

⁸³ Los artículos en mención son relevantes dado su contenido explícito para la disposición de recursos para el pago de medidas de reparación, de ahí que resulte importante el futuro de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por la CDHDF. Para poner en contexto la trascendencia de estos artículos conviene referir su contenido. El artículo 389 señala que “de conformidad con la legislación aplicable y lo establecido en la Constitución y Estatuto, el Distrito Federal tiene la obligación de pagar los daños que se causen en los bienes o derechos de los particulares, con motivo de su actividad administrativa que no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que se deben observar.” El artículo 390 del mismo Código señala que “para efectuar los pagos a que se refiere el artículo anterior el documento justificante del gasto, según el caso, será: la Recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios”; y el artículo 391 establece que “en los casos señalados en el artículo anterior cuando no se hubiese determinado en cantidad líquida el monto de la indemnización, la Procuraduría Fiscal, con base en la información proporcionada por las dependencias, delegaciones y entidades, determinará en cantidad líquida dicha reparación y lo hará saber a la Secretaría para que ésta ordene su pago”.

⁸⁴ Véase el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, disponible en <http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_0712.pdf>, página consultada el 16 de mayo de 2009.

Incluso, el Clasificador por Objeto del Gasto del Distrito Federal contempla la partida 3905 que corresponde a Gastos por concepto de responsabilidades del Distrito Federal, y los define como “asignaciones que las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y órganos autónomos del Gobierno del Distrito Federal destinan para cubrir indemnizaciones a particulares por daños en sus bienes y derechos, que con motivo de la actividad administrativa irregular ocasionan los servidores públicos de su adscripción”.⁸⁵

En estos términos queda claro que la CDHDF puede y debe determinar las medidas de reparación del daño, y que sus recomendaciones sirven para justificar dichos pagos. Los medios para disponer de dichos recursos están actualmente al alcance de las dependencias, aunque es claro que sólo de aquellas que tienen autonomía para la integración de su proyecto de presupuesto.⁸⁶ En el caso de las delegaciones, éstas proponen al jefe de Gobierno sus proyectos, respetando los techos presupuestarios y presentando, además, un programa de gastos que detalla el resultado del ejercicio anterior, sus programas y el anteproyecto.

Con fundamento en lo anterior, se hacen dos propuestas concretas con la finalidad de asegurar la suficiencia de recursos para el pago de la reparación del daño, en los casos en que sea necesario.

La primera consiste en asegurar que la partida presupuestal destinada al pago de indemnizaciones por responsabilidad objetiva y directa del Estado sea suficiente para todas las unidades ejecutoras del gasto. Para ello los coordinadores sectoriales, al integrar el anteproyecto de presupuesto, deberán tomar en cuenta las recomendaciones pendientes de cumplimiento; y para conformar un piso mínimo, los gastos que significó el cumplimiento de las recomendaciones de ejercicios anteriores.

De acuerdo con el Análisis Funcional Programático para 2008, el total asignado a la partida 3905 en el Distrito Federal fue de sólo un millón 569 mil 824 pesos.⁸⁷ Como se aprecia, se trata de una cantidad menor considerando los fines a los que está destinada.

⁸⁵ Véase el oficio circular número SE/542/2005 de Modificación y Adición de Partidas Presupuestales al Clasificador por Objeto del Gasto del Distrito Federal, disponible en <http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/Clasificador_130405.pdf>, página consultada el 16 de mayo de 2009. Para más información véase el Clasificador por Objeto del Gasto del Distrito Federal en <<http://www.fideicomisoed.df.gob.mx/docs/normatividad23.pdf>>.

⁸⁶ La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, las autoridades electorales, la CDHDF, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

⁸⁷ Véase el Análisis Funcional Programático para 2008, disponible en <<http://www.finanzas.df.gob.mx/fiscal/2.3.html>>, página consultada el 16 de mayo de 2009.

Por ello, esta medida debe complementarse, primero, determinando que exista una partida para Gastos por concepto de responsabilidades del Distrito Federal y que sea considerada en el decreto de presupuesto como Gasto prioritario. De esta forma, y con el marco normativo actual, el jefe de Gobierno cuenta con las facultades para realizar modificaciones al contenido orgánico del proyecto “cuando por razones de interés social, económico o de seguridad pública, lo considere necesario”.⁸⁸ Con ello, en caso de que las proyecciones sean deficitarias, el Ejecutivo se puede asegurar de redefinir el gasto. La última pieza de esta propuesta es que se designen recursos del rubro Ingresos excedentes y que los remanentes se incluyan en un plan que justifique su conservación para posibles pagos por concepto de reparación del daño.⁸⁹

La segunda propuesta del Programa es la creación del Fondo para la Atención a Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos. Éste podría funcionar con las mismas reglas presupuestarias (de financiación) con que lo hacen el Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito o el Fondo para el Pago de las Indemnizaciones por Responsabilidad Patrimonial de los Entes Públicos. El primero de ellos actualmente cuenta con una asignación por concepto de aportaciones del Distrito Federal de 12 millones de pesos, más nueve millones por capital, lo que para 2008 significó un gasto proyectado de 21 millones de pesos.⁹⁰ Por su parte, el Fondo para el Pago de Indemnizaciones por Responsabilidad Patrimonial de los Entes Públicos tiene asegurada una asignación no menor a 4% de los ingresos del Gobierno del Distrito Federal.⁹¹ Al Fondo propuesto le deberán aplicar, en su caso, reglas de remanente tales que, cuando no se ejerza dicho presupuesto, pueda ser conservado para el ejercicio venidero.

⁸⁸ Código Financiero del Distrito Federal, artículo 511.

⁸⁹ Otra alternativa es asegurar este gasto como “comprometido”, tal como lo prevé el Manual de Normas y Procedimientos Presupuestarios para la Administración del Ejercicio Presupuestal. Los documentos justificatorios de este gasto “comprometido” podrían ser los propios acuerdos de conciliación y las recomendaciones.

⁹⁰ Véase el Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2008, disponible en <<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2008/decretoEgresos2008.html>>.

⁹¹ Véase Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, artículo 20, disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Leyes/DFLEY102.pdf>>, página consultada el 16 de mayo de 2009.

IV. Consideraciones finales

Para concluir conviene reforzar dos planteamientos y contenidos centrales del Programa. Éste tiene por objeto impulsar un conjunto de medidas de modificación legislativa y cambios administrativos para contar con una política gubernamental en materia de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos en el Distrito Federal.⁹²

Ello no impide que se obtenga la reparación en otras materias, por ejemplo, por responsabilidad patrimonial del Estado. De hecho, acudir ante la CDHDF no implica que las y los peticionarios, así como las víctimas, renuncien a su derecho a solicitar la reparación por vía judicial o por cualquier otra vía jurídica.

El eje central de este Programa es buscar que las medidas de reparación por violaciones a los derechos humanos formen parte de una política integral que incorpore las dimensiones sociales, jurídicas y políticas.

Por esto es importante explorar las medidas de armonización legislativa disponibles y los mecanismos administrativos que la hagan viable. La instrumentación de la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos se basa en el estricto respeto y satisfacción de los reclamos individuales (o individualizados), armonizados con la aplicación de medidas que tengan un impacto mayor y que sean dirigidas a un universo más amplio de beneficiarios, siempre desde la perspectiva de las víctimas.

⁹² Se hace en ejercicio de las atribuciones que la Ley y el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal le confieren a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento.

Bibliografía

- Aguiar, Asdrúbal, “La responsabilidad internacional del Estado por violación de derechos humanos” en *Revista IIDH*, núm. 17, enero-junio, 1993, pp. 10-46.
- Castro Estrada, Álvaro, “El sistema de la responsabilidad patrimonial del Estado” en *Gaceta CNDH*, núm. 56, julio de 2003.
- Delint, Alejandro, “La reparación del daño en los organismos públicos de derechos humanos” en *DFENSOR*, año III, núm. 9, septiembre de 2005.
- García Ramírez, Sergio, *La jurisdicción interamericana de derechos humanos*, México, CDHDF/ Corte IDH, 2006.
- Guillerot, Jullie y Lisa Magarrell, *Memorias de un proceso inacabado. Reparaciones en la transición peruana*, Perú, Aprobeh/ICTJ/Oxfam, 2006.
- Islas de González Mariscal, Olga, *Derecho de las víctimas y de los ofendidos por el delito*, México, UNAM/CDHDF, 2003.
- Lima Malvido, María de la Luz, *Modelo de atención a víctimas en México*, México, Porrúa, 2004.
- Nash Rojas, Claudio, *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Chile, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2004.
- Pacheco Oreamuno Gilda, *et al.* (eds.), *Verdad, justicia y reparación*, Costa Rica, IIDH/IDEA, 2005.
- Rodríguez Manzo, Graciela, *et al.*, *Responsabilidad y reparación: un enfoque de derechos humanos*, México, CDHDF/Fundar, Centro de Análisis e Investigación/UIA, 2007.

Artículos y archivos electrónicos

Alderete García, María del Rosario, *La reparación del daño. Jurisprudencia cuestionable*, Irapuato, 1 de agosto de 2008, disponible en <<http://www.poderjudicialgto.gob.mx/pdfs/324.pdf>>, página consultada el 9 de junio de 2009.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso New's Divine*, México, CDHDF, 2008, disponible en <http://directorio.cd hdf.org.mx/informes/informe_news_divine.pdf>, página consultada el 16 de mayo de 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Memorando sobre reparaciones*, con base en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D. C., 15 de julio de 2005 (documento en electrónico).

Nash Rojas, Claudio, charla: “Trabajo con casos de reparaciones”, dictada en el seminario Reparación del Daño por Violación a los Derechos Humanos, México, Universidad Iberoamericana y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 5 de julio de 2005. Disponible en <www.cd h.uchile.cl/conferencia_charlas/responsabilidad_Anuario.pdf>, página consultada el 4 de junio de 2009.

Centro Internacional para la Justicia Transicional y Asociación Pro Derechos Humanos, *Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú*, Perú, ICTJ/Aprodeh, 2002, disponible en <<http://www.ictj.org/es/where/region2/617.html>>.

Del Toro Huerta, Mauricio Iván, “La responsabilidad del Estado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos” en Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (col. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM), 2002, disponible en <<http://www.biblio-juridica.org/libros/1/342/32.pdf>>.

Leyes y reglamentos

Convención Americana sobre Derechos Humanos
<<http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32.html>>.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados
<<http://www.cinu.org.mx/onu/doctos.htm>>.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

<<http://www.cinu.org.mx/onu/doctos.htm>>.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<<http://www.cinu.org.mx/onu/doctos.htm>>.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<<http://www.df.gob.mx/wb/GDF/leyes>>.
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
<<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/legmexfe.htm>>.
Ley Federal del Trabajo
<<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/legmexfe.htm>>.
Código Financiero del Distrito Federal
<<http://www.df.gob.mx/wb/GDF/leyes>>.
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
<<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=leycap1>>.
Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
<<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reglatit1>>.

Sentencias, resoluciones y recomendaciones

61ª Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución E/CN.4/RES/2005/35 del 20 de abril de 2005, disponible en <<http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/reparacion.html>>, página consultada el 16 de mayo de 2009.
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 19/2008, CDHDF, 5 de diciembre de 2008, disponible en <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=bol25208>>, página consultada el 16 de mayo de 2009.
Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia T-576/2008, Expediente T-1.247.553, Acción de tutela instaurada por Yohana Andrea Rivera contra Salva Coop., Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, Bogotá, 5 de junio de 2008, disponible en <<http://www.corteconstitucional.gov.co/corte/T-576-08.doc>>, página consultada el 16 de mayo de 2009.
Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf>, página consultada el 16 de mayo de 2009.
_____, *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, Sentencia del 15 de septiembre de

2005, Serie C, núm. 134, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_122_esp.pdf>, página consultada el 16 de mayo de 2009.

_____, *Caso Ximenes López vs. Brasil*. Sentencia del 4 de julio de 2006, Serie C, núm. 149, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf>, página consultada el 16 de mayo de 2009.

_____, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*, Reparaciones (artículo 63.1, CADH), Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C, núm. 42, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf>, página consultada el 16 de mayo de 2009.

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 40/34 del 29 de noviembre de 1985, disponible en <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/485/21/IMG/NRO/48521.pdf?OpenElement>>, página consultada el 16 de mayo de 2009.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo X, emitida por el Pleno, p. 46, Tesis aislada, núm. de registro 192.867, en materia constitucional, núm. de control P. LXXVII/99, noviembre de 1999 (fuente: IUS).

_____, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, emitida por el Pleno, p. 6, Tesis aislada de jurisprudencia, núm. de registro 172.667, en materia constitucional, núm. de control P. VIII/2007, abril de 2007 (fuente: IUS).

Voto particular del ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, correspondiente al Amparo en Revisión 507/96, disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaEj.asp?nEjecutoria=1193&Tpo=3>>, página consultada el 9 de junio de 2009.

Anexo 1. Elementos mínimos para una ley reglamentaria del artículo 113 constitucional

Cuadro 1. Elementos mínimos para una ley reglamentaria del artículo 113 constitucional

Objeto				
Sujetos	Medidas reparatorias	Medidas de efecto reparatorio	Definiciones/conceptos	Armonización legislativa
1. Activos (legitimación activa para reclamar y para recibir la medida)	Restitución/restauración Indemnización Rehabilitación	Derecho a la verdad Medidas de no repetición <i>a)</i> Capacitación <i>b)</i> Manuales <i>c)</i> Estudios de disponibilidad presupuestaria <i>d)</i> Reuniones <i>e)</i> Redacción de instrucciones por escrito <i>f)</i> Iniciativas de ley <i>g)</i> Reglamentos de ley	Violación a derechos humanos (acto irregular) Daño y tipos Víctima Órgano garante, autoridades o dependencias, entidades, etcétera	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 102b, 108, 113, 122 y 133 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas
Directo e indirecto	Cesación de violaciones			
2. Pasivos (legitimación pasiva para responder)			Medidas de reparación Límites y excepciones	Código Financiero del Distrito Federal
Personalidad de la autoridad (quién tiene la obligación de reparar)			Prescripción, caducidad y preclusión Resolución y Recomendación (y recomendaciones aceptadas)	Ley y Reglamento Interno de la CDHDF
Quién tiene la autoridad para		Satisfacción Disculpa pública		

Anexo 1. Elementos mínimos para una ley reglamentaria del artículo 113 constitucional

Cuadro 1. Elementos mínimos para una ley reglamentaria del artículo 113 constitucional (*continuación*)

Objeto			
Sujetos	Medidas reparatorias	Medidas de efecto reparatorio	Definiciones/conceptos
<p>autorizar la ejecución de la medida (disposición financiera)</p> <p>Quién es el responsable individual</p> <p>3. Órgano con capacidad para emitir resoluciones</p>			<p>Armonización legislativa</p> <p>Autonomía de la vía, concurrencia de competencias y materias</p> <p>Disponibilidad presupuestaria</p> <p>Interpretación</p> <p>Relación jerárquica entre titulares (jefe de Gobierno y subordinados)</p> <p>Supletoriedad</p> <p>Repetición</p>

Anexo 2. Iniciativa de ley

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México, D. F., a (fecha)

C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA H. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
PRESENTE.

[“x” en mi calidad de jefe de Gobierno] [“x” diputadas y diputados a la “x” Asamblea Legislativa del Distrito Federal], con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102 B, 113 párrafo segundo y transitorio único; 122, apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos e), g), h) j) y k); 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracciones XI y XII, y 46, fracción I del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10 fracción I, y 17 fracción IV de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 66, fracción I del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sometemos a la consideración de la Honorable Asamblea Legislativa la presente INICIATIVA DE LEY DE REPARACIÓN DEL DAÑO POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS PARA EL DISTRITO FEDERAL, conforme a la siguiente:

Exposición de motivos

La institución de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos se ha convertido en uno de los pilares del Estado de derecho, en virtud de que se afirma que no existe derecho sin remedio; asimismo, encuentra estrecha relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado, aunque es autónoma de ésta y de otras, como la civil o la penal. En este sentido tenemos que la primera institución, es decir, la de la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos, es la consecuencia fundamen-

tal de la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones internacionales suscritas y ratificadas por el Estado mexicano.

La afirmación anterior se fundamenta en el principio jurídico *non altere laedere*, que significa que quien genera un daño está obligado a repararlo; en sentido similar tenemos el principio de que no puede haber *daño sin reparación* a menos de que haya obligación jurídica expresa de soportar ciertos daños. Por otra parte encontramos la justificación de la reparación de las cargas derivadas de la convivencia social en el principio de la *solidaridad social*.

En materia de responsabilidad con respecto a la protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente se establecen relaciones entre Estados e individuos, donde el único sujeto responsable es el Estado.⁹³ Cuando éste incumple, es contra el Estado que se presentan las denuncias por violaciones a los derechos protegidos en el ámbito de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado “surge la responsabilidad internacional de éste por violación de una norma internacional. Con motivo de esta responsabilidad nace para el Estado una relación jurídica nueva que consiste en la obligación de reparar”.⁹⁴

A las relaciones jurídicas de responsabilidad también se les conoce como *obligaciones secundarias* debido a que surgen como resultado de una violación a los derechos humanos, que como ya se ha expresado, también en materia internacional, es una obligación del Estado reconocer y respetar los derechos fundamentales así como garantizar su libre y pleno ejercicio.

En el marco del derecho internacional de los derechos humanos, la responsabilidad internacional deriva del incumplimiento de una obligación primaria, esto es, de la obligación general de respeto y garantía de los derechos humanos por parte de los Estados; por ello, las obligaciones relativas a la responsabilidad internacional son obligaciones secundarias o de reparación.⁹⁵

⁹³ Mauricio Iván del Toro Huerta, “La responsabilidad del Estado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos” en Ricardo Méndez Silva (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (col. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM), 2002, p. 666, disponible en <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/342/32.pdf>>.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 667.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 668.

Las obligaciones primarias son obligaciones objetivas en tanto “tienen como propósito la conformación de un orden público internacional que responde a la protección de los derechos del individuo”.⁹⁶ Al respecto, el artículo 1° de la CADH establece que “los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.⁹⁷

Así pues, los Estados Parte contraen el deber de respetar y garantizar los derechos humanos contenidos en la Convención Americana, en el ámbito interno e internacional. Asimismo, deben prevenir, investigar y sancionar toda violación a los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación a los derechos humanos.⁹⁸

De ahí que, en atención al derecho internacional, sea imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos en la Convención ejecutada por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial.⁹⁹

Con relación a los actos legislativos, la Corte ha sostenido que los Estados Parte en la Convención no pueden dictar medidas que violen los derechos y libertades reconocidos en ella, de tal forma que un Estado que dicte disposiciones contrarias a lo establecido por la Convención o que omita dictar las normas a que está obligado por el artículo 2° de la misma, puede incurrir en responsabilidad internacional.¹⁰⁰

Por último, respecto a los actos judiciales, se reconocen tres supuestos de imputación al Estado de actos o decisiones judiciales para los efectos de la responsabilidad internacional en el marco del derecho internacional de los derechos humanos: el primero, los actos o decisiones de los órganos jurisdiccionales internos manifiestamente incompatibles con una regla del derecho internacional de los derechos humanos; el segundo, la denominada *dene-*

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1°, disponible en <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>>, página consultada el 9 de julio de 2009.

⁹⁸ Mauricio Iván del Toro Huerta, *op. cit.*, p. 672.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 677.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 678.

gación de justicia; y el tercero se produce por toda violación a los derechos humanos que vulnere manifiestamente el ámbito interno, aunque no viole expresamente el internacional, por ejemplo, en caso de error judicial.¹⁰¹

En nuestro país se han realizado esfuerzos legislativos aislados con el fin de cumplir la obligación de contar con reglas y procedimientos para reparar el daño por violaciones a los derechos humanos. Estos esfuerzos han estado influidos por la asimilación de la responsabilidad patrimonial del Estado con la responsabilidad por violaciones a los derechos humanos, como si se tratara de un mismo concepto o instituto jurídico. Prueba de ello es que la reforma realizada al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2002, es el único antecedente legislativo específicamente destinado a superar la etapa de retraso imperante en nuestro país en materia restitutoria del Estado por actividades generadoras de daño.

Sin embargo, dichos avances aún son insuficientes para satisfacer los requerimientos de un Estado democrático de derecho, pues al optar sólo por el establecimiento expreso de una nueva garantía que protege el patrimonio de las personas respecto de la actividad administrativa irregular del Estado y al establecer el deber del Estado de reparar las lesiones anti-jurídicas que con su actividad cause en el patrimonio de toda persona humana, se dejó de lado uno de los objetivos originalmente reconocidos en la exposición de motivos de dicha reforma, que es el orientado a tutelar el derecho a la reparación también por violaciones a los derechos humanos.

En este sentido tenemos que la incorporación de la figura jurídica de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado a la Constitución, si bien en sus términos no es plenamente satisfactoria de la obligación de establecer la responsabilidad por violaciones a los derechos humanos, sí constituye la base para establecer la obligación del Estado de reparar el daño a la persona humana que haya sufrido una afectación que no haya tenido la obligación legal de soportar, y que afecte los derechos humanos amparados por el orden jurídico mexicano. De esta forma puede establecerse expresamente en los ordenamientos legales secundarios que en todas las esferas de gobierno se desarrollen y pormenoricen los mecanismos a partir de los cuales las personas afectadas puedan reclamar la reparación correspondiente, respecto de aquellas lesiones y daños, por violaciones a los derechos humanos, causados por la autoridad.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 682.

En igual sentido, tenemos que una de las funciones principales de los organismos de protección de los derechos humanos es la de emitir recomendaciones públicas a las autoridades a efecto de que regularicen su actuación, con el fin de evitar violaciones a los derechos humanos previstos en la Constitución, en la cual se encuentran los tratados internacionales en la materia, según su artículo 133.

Es así, que la actividad del organismo de protección a los derechos humanos del Distrito Federal, es decir, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal encuentra como principal manifestación las recomendaciones públicas de conformidad con los artículos 1° y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1; 17, fracción IV, y 22, fracción IX, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, dentro de las cuales un aspecto fundamental es el relativo a la reparación del daño.

Por lo anterior y con base en el deber de establecer las medidas de carácter interno, incluidas las legislativas, derivadas del derecho internacional, es indispensable la expedición de una Ley de Reparación del Daño por Violaciones a los Derechos Humanos. Dicha legislación será complementaria de otros institutos, como la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, lo cual permitirá desarrollar un sistema de responsabilidad general, objetiva, directa y ponderada del Estado, en el cual se reconozca la obligación de éste, de resarcir los daños y perjuicios que cause a las personas humanas en su patrimonio o en la esfera jurídica tutelada por los derechos humanos, cuando no tengan la obligación jurídica de soportarlos y, al mismo tiempo, impulsar la eficiencia y el control de las actividades estatales en su conjunto.

Conviene señalar que la propuesta legal que se presenta no causa perjuicio o detrimento a los efectos y ámbito de aplicación de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal y es consistente con uno de los principios constitucionales sobre el cual se fundamenta el cumplimiento de las obligaciones adquiridas, es decir, el establecido en el artículo 130, párrafo cuarto, constitucional, que establece: “[l]a simple promesa de decir la verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley”. Lo anterior se complementa con las previsiones de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, como la establecida en su artículo 48, segundo párrafo: “En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate deberá informar dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. En su caso, deberá acreditar dentro de los diez días siguientes que ha cumplido con la Recomendación” y la contempla-

da en el artículo 49: “La autoridad o servidor público que haya aceptado la Recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento”.

Asimismo, los procedimientos propuestos en la presente ley, son trascendentales en vista de la derogación de las estipulaciones del Código Financiero del Distrito Federal contenidas en sus artículos 389; 390, fracción II, y 391, derivada del Sexto Transitorio de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, que han generado una laguna jurídica frente a la obligación que tienen las autoridades del Distrito Federal para instrumentar reglas y procedimientos para hacer factible la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos.

En suma, si bien no puede desconocerse la relación y complementariedad que guarda el instituto de la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos con el de la responsabilidad patrimonial del Estado (también con la responsabilidad civil –contractual y extracontractual–, la responsabilidad penal, la responsabilidad laboral, la responsabilidad ambiental, etc.) una de las finalidades de la institución que se pretende incorporar es el establecimiento autónomo de las formas y procedimientos para la realización adecuada de la reparación integral del daño por violaciones a los derechos humanos y en vía de consecuencia, la de mejorar la cultura del respeto y protección a los derechos humanos.

Por tanto, la adopción de un régimen de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos como se propone en la presente iniciativa tiene como finalidades:

- Cumplir con un imperativo de justicia y fortalecer el Estado de derecho mexicano;
- Aminorar la idea de victimización de las personas que han visto vulnerados sus derechos humanos;
- Elevar la cultura de respeto y protección a los derechos humanos, y
- Profundizar o restablecer la confianza de la sociedad frente a los poderes públicos.

El sistema que se propone en la presente iniciativa busca lograr que se establezca la reparación integral por violaciones a los derechos humanos, tanto con medidas reparatorias como con medidas de efecto reparatorio, cumpliendo estas últimas, entre otras, una función social de no repetición.

En efecto, el desempeño de la actividad estatal implica un riesgo latente en sí mismo, donde corresponde al Estado establecer los mecanismos que eviten y, en su caso, reparen

los supuestos de violaciones a los derechos humanos, teniendo como eje principal el de la reparación integral a la persona afectada por las acciones u omisiones violatorias de los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento jurídico mexicano.

Al respecto debe tenerse presente que todos los daños son susceptibles de ser reparados u objeto de medidas compensatorias y resarcitorias, de acuerdo con su naturaleza, sin exclusión alguna; es decir, que todo daño, sea de carácter material o inmaterial, debe ser reparado ya sea mediante medidas de restitución, de satisfacción y no repetición o de indemnización compensatoria.

Debe entenderse que las violaciones a los derechos humanos para efectos de la presente ley, derivan de cualquier autoridad o persona prestadora de servicio público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

Cabe aclarar, sin embargo, que si bien en la presente iniciativa se reconoce el derecho a la reparación por los daños provenientes de la actividad administrativa, se considera indispensable que se haga igualmente extensiva a los daños causados por las funciones y actos materialmente administrativos que realicen los órganos legislativo y judicial.

En términos generales, la iniciativa de Ley de Reparación del Daño por Violaciones a los Derechos Humanos para el Distrito Federal que se presenta, derivada del segundo párrafo del artículo 113 constitucional y de la obligación *Pacta Sunt Servanda* derivada de los siguientes tratados: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1º y 2º y 68, numerales 1 y 2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9.5), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará, artículo 7º, inciso g), Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares (artículo 83), Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (artículo 8º, numeral 1, inciso g) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 27), contempla los lineamientos y requisitos que regularían las características del daño resarcible, los supuestos de imputabilidad al Estado, las bases para la cuantificación del daño, las relaciones de causalidad entre el daño y la actividad violatoria de los derechos humanos, el procedimiento de reclamación para exigir la reparación integral establecida en las recomendaciones públicas que sean aceptadas por el ente responsable por las violaciones a los derechos humanos, así como los medios de impugnación administrativa y jurisdiccional.

Debido a que los órganos encargados de la interpretación de los tratados internacionales son quienes establecen las guías de interpretación hermenéutica de su contenido, se ha empleado el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de daños y reparaciones para la delimitación de ambas categorías. Entre otras, se incluyen: el daño patrimonial; el daño emergente; el lucro cesante; el daño al proyecto de vida; el daño patrimonial al grupo familiar; indemnización; reparación no pecuniaria; reparación no pecuniaria por daños inmateriales; la investigación de los hechos y el derecho a la verdad; la entrega de restos mortales a los familiares; los actos públicos de desagravio, preservación del buen nombre y derecho al honor; la disculpa pública; y la designación de un bien con el nombre de las víctimas, expresados todos de manera enunciativa, no limitativa.

La propuesta de ley consta de 30 artículos y dos transitorios, y se encuentra dividida en cuatro capítulos, como a continuación se presenta.

INICIATIVA DE LEY DE REPARACIÓN DEL DAÑO POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS PARA EL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO I Disposiciones generales

ARTÍCULO 1°. La presente ley es de orden público e interés general, tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para lograr la reparación integral del daño a quienes han sufrido violaciones a los derechos humanos de conformidad con las actuaciones y recomendaciones públicas que emita la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y que sean aceptadas por un ente público señalado como violador de los derechos humanos. La responsabilidad surgida por violaciones a los derechos humanos es objetiva y directa, y la reparación deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

ARTÍCULO 2°. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

Reparación del daño: Obligación del Gobierno del Distrito Federal de compensar o restituir a las víctimas de violaciones a derechos humanos para revertir, en la medida de lo posible, los efectos de la vulneración causada por la actuación u omisión de las autoridades o servidoras y servidores públicos responsables.

Responsabilidad: Es el vínculo jurídico que surge como consecuencia de hechos propios o ajenos que generan una violación a los derechos humanos.

Víctima: Aquella persona o grupo de personas que hayan sufrido, de forma directa o indirecta, daños, lesiones físicas o mentales, daños emocionales, pérdidas financieras o menoscabo de los derechos humanos como consecuencia de violaciones a sus derechos humanos.

Violación a los derechos humanos: Incumplimiento de las obligaciones de respeto o de garantía que derivan de normas o instrumentos que consagran los derechos humanos.

Daño material: Lesión a los bienes reales, cosas u objetos que están bajo dominio o posesión de la víctima y que forman parte de su patrimonio; de igual forma son los aspectos físicos de la persona.

Daño emergente: Afectación al patrimonio derivada inmediata y directamente de los hechos violatorios de los derechos humanos y que incluye, entre otros, los gastos corrientes que realiza una persona regularmente luego de haber sido víctima de una violación a derechos humanos y que no se hubieran realizado de no haberse cometido el daño, entre otros, los gastos médicos, cuando sean derivados de la violación, por la afectación a su salud física.

Lucro cesante: Ganancia o beneficio que se dejó o dejará de percibir como consecuencia del hecho violatorio de los derechos humanos.

Daño físico: Lesión sufrida por la persona en su cuerpo.

Daño inmaterial: Lesión sufrida en los bienes no materiales que forman parte del patrimonio de las personas.

Daño jurídico: Lesión sufrida por las personas en sus derechos.

Daño moral: Lesión sufrida en el aspecto psíquico de la persona, más precisamente, en lo emocional.

Daño al proyecto de vida: Afectación a la realización de la persona, implicando la pérdida grave o menoscabo de oportunidades futuras de desarrollo personal.

Daño social: Afectación que trasciende a quienes sufrieron el daño original y que tiene una repercusión social.

Disculpa pública: El pronunciamiento público de la autoridad responsable mediante el cual exprese el reconocimiento de la responsabilidad objetiva cometida por la violación a derechos humanos. La disculpa se dirige a las víctimas en un acto específicamente organizado para tal efecto, previo consentimiento con las mismas, y establece el compromiso de investigar y sancionar a los responsables, reparar el daño y ofrecer garantías de no repetición de los hechos.

Medidas de reparación: Conjunto de acciones orientadas a restituir los bienes y derechos de las víctimas como una respuesta proporcional a una violación a derechos humanos sufrida.

Medidas de efecto reparatorio: Conjunto de acciones orientadas a impedir la repetición de conductas violatorias de los derechos humanos.

Recomendación: Acto jurídico mediante el cual la Comisión postula una convicción en el sentido de que fue violado uno o varios derechos humanos conteniendo, por tanto, las reparaciones solicitadas al ente público responsable.

Acuerdo de reparación: Documento que contiene el acuerdo de voluntades entre la víctima y los entes públicos responsables sobre las modalidades y plazos para cumplir la reparación del daño.

Acuerdo de conciliación: Documento que contiene el acuerdo de voluntades entre la víctima y los entes públicos responsables, cuya obtención se realiza durante la tramitación de un expediente de queja antes de que se haya emitido una Recomendación.

Entes públicos responsables: La autoridad o persona prestadora de servicio público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

Restitución: Conjunto de medidas para el restablecimiento de la situación de la víctima previa a la violación a derechos humanos.

Indemnización: Compensación monetaria por daños y perjuicios, tanto por daño material como inmaterial.

Rehabilitación: Conjunto de servicios médicos, psicológicos, legales y sociales, encaminados a restituir la dignidad de la víctima.

Medidas de satisfacción: Verificación de los hechos y conocimiento público de la verdad, así como la restauración de derechos y actos de desagravio, investigación y, en su caso, sanción de responsables, así como conmemoración y tributo a la o las víctimas.

Reparación no pecuniaria por daños inmateriales: Las medidas no pecuniarias son también reparativas, compensatorias o restitutorias y no tienen un efecto directo en la reconstitución del pecunio de la persona sino en la reparación de sus condiciones personales, afectivas o morales.

Garantías de no repetición: Cese de violaciones, reformas institucionales y legales que promueven el respeto y protección de los derechos humanos.

Comisión: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Persona beneficiaria: Persona o grupo de personas a quienes se les ocasionó un daño derivado de la violación a los derechos humanos; asimismo, lo serán de forma indirecta las personas que sean beneficiarias o que demuestren la existencia de un vínculo emocional sólido con la víctima originaria y que, independientemente de haber sufrido el daño, tengan derecho a recibir la reparación.

ARTÍCULO 3°. En la interpretación del contenido de esta ley, así como de las actuaciones que con motivo de su aplicación se realicen, se deberá preferir aquella que más favorezca a la o las víctimas.

ARTÍCULO 4°. Son sujetos de esta ley, la o las víctimas, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, los entes públicos responsables, las personas titulares de las con-

tralorías internas, de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

ARTÍCULO 5°. Los daños materiales e inmateriales que constituyan la lesión motivo de reparación del daño deberán ser establecidos de forma líquida o, en su caso, a través de una valoración en cantidades líquidas.

Ambos pagos se realizarán tomando como referencia la información y documentación recopilada en las actuaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y no serán objeto de gravamen o impuesto.

ARTÍCULO 6°. Los pagos se realizarán conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos.

En la fijación de los montos de las partidas presupuestales deberán preverse los gastos por concepto de reparación del daño que no hayan podido ser pagados en el ejercicio inmediato anterior.

ARTÍCULO 7°. Los entes públicos responsables, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos para el ejercicio fiscal correspondiente, incluirán en sus respectivos anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de la responsabilidad que determine la reparación del daño.

La suma total de los recursos comprendidos en los respectivos presupuestos aprobados de los entes públicos deberá ser al menos igual a la suma de los gastos necesarios para cubrir las erogaciones que se hubieran decretado para el ejercicio anterior. Para asegurar su ejecución y disponibilidad deberán depositarse en un Fondo de Reparaciones por violaciones a los derechos humanos que será creado ex profeso.

ARTÍCULO 8°. El Ejecutivo del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas, en los términos de las leyes financieras del Distrito Federal, deberá autorizar el traspaso de los montos presupuestales aprobados al Fondo para cubrir la responsabilidad por violaciones a derechos humanos donde se determine la reparación del daño, cuando por la naturaleza de la actividad administrativa de las mismas, sea pertinente y se justifique ante las autoridades competentes.

En el caso de las entidades no sujetas o sujetas parcialmente a control presupuestal, los traspasos correspondientes al Fondo deberán ser aprobados por los órganos de gobierno respectivos.

ARTÍCULO 9°. Las reparaciones del daño fijadas que excedan el monto máximo presupuestado en un ejercicio fiscal determinado serán cubiertas en el siguiente ejercicio fiscal, según el orden de registro a que se refiere la presente ley.

ARTÍCULO 10°. La presente ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas que contengan un régimen especial de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos y de forma complementaria a las diversas leyes que contengan regímenes de reparación para otras materias distintas a los derechos humanos. A falta de disposición expresa en esta ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el Código Financiero, el Código Civil, los principios generales del derecho y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CAPÍTULO II De las indemnizaciones

ARTÍCULO 11. La indemnización por reparación del daño derivada de violaciones a los derechos humanos deberá pagarse a la persona determinada en la Recomendación de la Comisión de acuerdo con las modalidades que establece esta ley y las bases siguientes:

- a)* Deberá pagarse en moneda nacional;
- b)* Podrá convenirse su pago en especie;
- c)* La cuantificación de la indemnización se calculará de acuerdo con la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o la fecha en que haya cesado cuando sea de carácter continuo;
- d)* En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;
- e)* En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización procederá la actualización de ésta de conformidad con lo dispuesto en el Código Financiero del Distrito Federal, y

f) Los entes públicos responsables podrán cubrir el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos de acuerdo con lo siguiente:

1. Los diversos compromisos programados de ejercicios fiscales anteriores y los que previsiblemente se presentarán en el ejercicio de que se trate;
2. El monto de los recursos presupuestados o asignados en los cinco ejercicios fiscales previos al inicio del pago en parcialidades, para cubrir la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos conforme a las recomendaciones de la Comisión, y
3. Los recursos que previsiblemente serán aprobados y asignados en el rubro correspondiente a este tipo de obligaciones en los ejercicios fiscales subsecuentes con base en los antecedentes referidos en el numeral anterior y el comportamiento del ingreso-gasto.

ARTÍCULO 12. Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño, entendiéndose, de manera enunciativa, por éste al daño material, inmaterial y al proyecto de vida. Todo pago de indemnización deberá agotar con suficiencia los daños referidos en la Recomendación y que, de acuerdo con las pruebas ahí expresadas, hayan sido sufridos.

ARTÍCULO 13. El monto de la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Financiero, los cálculos previstos en el Código Civil, la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en cuenta los valores comerciales o de mercado y, en todo caso, considerando el criterio más favorable.

Las indemnizaciones deberán hacerse cargo de los gastos y costos según conste en las actuaciones de la Comisión y los medios de prueba aportados por las víctimas, siempre que dichas erogaciones por parte de las víctimas hayan resultado necesarias y su cálculo razonable, según las particularidades del caso.

ARTÍCULO 14. Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

1. En el caso de daños personales:
 - a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y las actuaciones de la propia Comisión.

- b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que, en su caso, se eroguen (véase Rehabilitación);
- II. En el caso de daño inmaterial, la Comisión, calculará el monto de la indemnización, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por la Comisión o, en su caso, por las propias víctimas;
- III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1915 del Código Civil Federal, y
- IV. Otros daños serán susceptibles de indemnización tomando en cuenta los criterios de equidad y justicia.

ARTÍCULO 15. Las indemnizaciones deberán cubrirse en su totalidad de conformidad con los términos y condiciones dispuestos por esta ley y a las que ella remita. En los casos que corresponda, deberán hacerse cargo del lucro cesante y del daño emergente, conforme a los siguientes criterios:

- I. Cuando sean demostrables;
- II. Cuando sean reclamados oportunamente, y
- III. Cuando los gastos realizados hayan sido consecuencia directa de la violación a los derechos humanos y que dichas erogaciones no se hubieran realizado de no haberse cometido el acto ilícito.

En el caso de los ingresos que las víctimas dejaron y dejarán de percibir con motivo de la violación y que son susceptibles de apreciación con indicadores objetivos, se calcularán de la siguiente manera:

- I. Cuando la persona destinataria de la indemnización es la víctima afectada, se empleará un criterio rígido para pagarle todo lo que equivale al daño, y
- II. Tomando en cuenta el tiempo que la víctima permaneció sin trabajar como consecuencia del hecho ilícito.

Los cálculos relativos al lucro cesante y daño emergente o gastos y costas, deberán realizarse actualizando los montos al momento en el que se haga la reparación a fin de que no pierdan vigencia, y la reintegración a la víctima tenga pleno valor actualizado.

ARTÍCULO 16. Los acuerdos de reparación mediante los cuales se acepte la responsabilidad por violaciones a los derechos humanos y la consecuente obligación de reparar el daño deberán publicarse en la *Gaceta Oficial de Distrito Federal* y registrarse por el ente público responsable, quien deberá llevar un registro de las reparaciones del daño efectuadas por violaciones a los derechos humanos, el cual será de consulta pública.

Las indemnizaciones por daños materiales serán pagadas tomando en cuenta el orden cronológico en que se emitan las recomendaciones.

La publicación de los acuerdos referidos en el presente artículo deberán notificarse a la Comisión quien, a su vez, notificará a las personas beneficiarias de la reparación del daño y llevará un registro de los mismos así como de su estado de cumplimiento.

DE LAS RESTITUCIONES

ARTÍCULO 17. Las medidas de reparación por restitución derivadas de violaciones a los derechos humanos deberán entregarse a la persona determinada en las actuaciones o en la Recomendación de la Comisión de acuerdo con las modalidades que establece esta ley y las bases siguientes:

- a) Deberán buscar el restablecimiento de la situación que habría permanecido si la violación no se hubiere cometido;
- b) Podrá convenirse en los términos de restitución del Código Civil Federal;
- c) En los casos en que la violación a los derechos humanos sea por omisión en la satisfacción de un derecho, la medida buscará dar cumplimiento a la obligación incumplida;
- d) En casos de daños materiales que puedan ser reconstruidos o reparados, se podrán realizar las reparaciones o se podrá calcular en cantidad líquida el monto y será cubierto por la dependencia responsable, y
- e) La liquidez del pago del inciso anterior operará conforme a las reglas de las indemnizaciones.

DE LAS MEDIDAS DE REHABILITACIÓN

ARTÍCULO 18. Serán medidas de rehabilitación el conjunto de servicios médicos, psicológicos, legales y sociales, necesarios para la recuperación física y/o emocional de las víctimas. Tam-

bién tendrán este carácter las medidas encaminadas a restituir la dignidad de la víctima. Para su provisión, las víctimas directas o indirectas tendrán derecho a la inclusión preferencial e inmediata en programas y servicios públicos.

El pago de las medidas de rehabilitación podrá ser calculado en cantidad líquida y ser entregado en una sola exhibición a las víctimas.

DE LAS MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

ARTÍCULO 19. Se entienden como medidas de satisfacción la verificación de los hechos y el conocimiento público de la verdad, así como la restauración de derechos y actos de desagravio, investigación y, en su caso, sanción de responsables, y la conmemoración y tributo a la o las víctimas.

El fundamento para la disposición de recursos para cumplimentar esta medida, en caso que sea necesario, será la Recomendación en los mismos términos que las indemnizaciones señaladas en la presente ley.

Entre otras, serán medidas de satisfacción o reparación no pecuniaria por daños inmateriales la investigación de los hechos y el derecho a la verdad, realizada no como mera simulación o dependiendo del impulso procesal de las víctimas, sino como una actividad responsabilidad del Estado. También lo serán los actos públicos de desagravio, preservación del buen nombre y derecho al honor, la disculpa pública o la designación de un bien con el nombre de las víctimas. La CDHDF podrá, con fundamento en los principios de equidad y justicia, proponer otras medidas que incorporen las dimensiones sociales, jurídicas y políticas, cuya instrumentación se base en el estricto respeto y satisfacción de los reclamos individuales (o individualizados), armonizados con la implementación de medidas que tengan un impacto mayor y que sean dirigidas a un universo más amplio de beneficiarios.

DE LAS GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

ARTÍCULO 20. Serán garantías de no repetición el conjunto de reformas institucionales, administrativas y legales que promuevan el respeto y la protección de los derechos humanos.

El fundamento para la disposición de recursos para cumplimentar esta medida, en caso que sea necesario, será la Recomendación en los mismos términos que las indemnizaciones.

CAPÍTULO III Del procedimiento

ARTÍCULO 21. Los procedimientos de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos se iniciarán por las actuaciones de la Comisión y, en su caso, por la Recomendación y su aceptación por el ente público responsable.

ARTÍCULO 22. El daño causado por violaciones a los derechos humanos deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) En los casos en que la causa o las causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión y la acción u omisión de la autoridad deberá probarse fehacientemente, y
- b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión reclamada.

ARTÍCULO 23. La responsabilidad por violaciones a los derechos humanos deberá probarla la Comisión, que podrá allegarse de los elementos probatorios necesarios y estará obligada a valorar todos los elementos aportados por las víctimas para determinar la reparación del daño. Por su parte, a los entes públicos responsables corresponderá probar, en su caso, la participación de terceros o del propio reclamante en la producción de los daños causados al mismo, y que los daños no son consecuencia de los entes públicos responsables.

ARTÍCULO 24. Las Recomendaciones deberán contener como elementos mínimos los siguientes: el relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad del ente público responsable y el daño producido, y la valoración del daño causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación, y las consideraciones relativas a medidas de satisfacción y no repetición.

ARTÍCULO 25. El derecho a reclamar la reparación del daño es imprescriptible.

ARTÍCULO 26. Las víctimas del daño podrán celebrar un convenio con los entes públicos responsables, a fin de darse por reparados mediante lo que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia del ente público responsable así como de la Comisión.

CAPÍTULO IV De la concurrencia

ARTÍCULO 27. En caso de concurrencia acreditada, la reparación del daño deberá distribuirse proporcionalmente entre todos los causantes del daño, de acuerdo con su respectiva participación. Para los efectos de la misma distribución, las autoridades tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios de imputación, mismos que deberán graduarse y aplicarse de acuerdo con cada caso concreto:

- a)* Deberá atribuirse a cada ente público responsable los hechos, actos u omisiones dañosas que provengan de su propia organización y operación, incluyendo las de sus órganos administrativos desconcentrados;
- b)* Los entes públicos responsables responderán únicamente de los hechos, actos u omisiones dañosas que hayan ocasionado las personas que les estén adscritas;
- c)* Los entes públicos responsables que tengan atribuciones o responsabilidad respecto de la prestación del servicio público y cuya actividad haya producido los hechos, actos u omisiones dañosas responderán de los mismos, sea por prestación directa o con colaboración interorgánica;
- d)* Los entes públicos responsables que hubieran proyectado obras que hayan sido ejecutadas por otras autoridades responderán de los hechos, actos u omisiones dañosas causadas, cuando las segundas no hayan tenido el derecho de modificar el proyecto por cuya causa se generó la lesión. Por su parte, los entes públicos ejecutores responderán de los hechos, actos u omisiones dañosas producidas, cuando éstos no hubieran tenido como origen deficiencias en el proyecto elaborado, y
- e)* Cuando en los hechos, actos u omisiones dañosas concorra la intervención de la autoridad local y federal, la primera deberá responder por el pago de la indemnización en forma proporcional a su respectiva participación, quedando la parte correspondiente a la federación en los términos que su propia legislación disponga.

El Gobierno del Distrito Federal, a través de la Contraloría General del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, podrá celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas respecto de la materia que regula la presente ley.

ARTÍCULO 28. En el supuesto de que la víctima se encuentre entre los causantes del daño cuya reparación solicita, la proporción cuantitativa de su participación en lo causado se deducirá del monto total.

ARTÍCULO 29. En el supuesto de que entre los causantes del daño no se pueda identificar su exacta participación en la producción de la misma, se establecerá entre ellos una responsabilidad solidaria frente al reclamante, debiéndose distribuir el pago de la indemnización en partes iguales entre todos los cocausantes.

ARTÍCULO 30. En el supuesto de que las reclamaciones deriven de hechos o actos dañosos producidos como consecuencia de una concesión del servicio público por parte de la Administración Pública del Distrito Federal, y las lesiones patrimoniales hayan tenido como causa una determinación del concesionario que sea de ineludible cumplimiento para el concesionario, el Estado responderá directamente.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. La presente ley entrará en vigor (fecha).

ARTÍCULO SEGUNDO. Los asuntos que se encuentren en trámite en los entes públicos responsables, relacionados con la indemnización a los particulares derivada de violaciones a los derechos humanos, se atenderán hasta su total terminación de acuerdo con las disposiciones aplicables a la fecha en que fue aceptada la Recomendación.

Otros títulos publicados en la serie Documentos Oficiales:

- Núm 1 *Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*
- Núm 2 *Ley y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*
- Núm 3 *Diagnóstico interinstitucional del sistema penitenciario en el Distrito Federal*
- Núm 4 *Estatuto del Servicio Profesional en Derechos Humanos y Manual de Procedimientos Específicos del Servicio Profesional en Derechos Humanos*
- Núm. 5 *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*
- Núm. 6 *Ley y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*
- Núm. 7 *Marco conceptual de la estrategia educativa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*
- Núm. 8 *Modelo de seguimiento de recomendaciones*
- Núm. 9 *Compromisos y deberes de las y los servidores públicos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de responsabilidades*
- Núm. 10 *Investigación de violaciones a derechos humanos. Presupuestos y manual de métodos y procedimientos*
- Núm. 11 *Modelo de transparencia y acceso a la información pública de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*
- Núm. 12 *Modelo de admisibilidad y orientación*

Programa Preventivo en Materia de Reparación del Daño

se terminó de imprimir en julio de 2009 en los talleres de Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V., General Victoriano Zepeda 22, col. Observatorio, del. Miguel Hidalgo, 11860 México, D. F.

Para su composición se usaron tipos Garamond de 11:14 y 9:11 puntos.

El tiro fue de 1 000 ejemplares impresos en papel cultural de 75 g.