

LA EXPERIENCIA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE REPARACIÓN DEL DAÑO POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

Emilio ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Breve referencia histórica acerca de la responsabilidad del Estado*. III. *La protección, defensa y ejercicio pleno de los derechos humanos como condición de un Estado democrático de derecho*. IV. *Protección internacional a los derechos de las víctimas por violación a los derechos humanos*. V. *La responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos y la reparación del daño en México*. VI. *La experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos*. VII. *Comentarios finales*.

I. INTRODUCCIÓN

El análisis de la reparación del daño nos lleva a distinguir a la víctima desde dos ángulos, ya que puede serlo tanto de la acción u omisión de un particular como de la de un agente de poder.

En este sentido, la consolidación de un Estado democrático de derecho exige que al hablar de la víctima se hable de la reparación del daño, lo que, a su vez, implica hablar del reconocimiento y ejercicio pleno de sus derechos humanos.

Sin embargo, la reparación del daño por el abuso de poder aún es un tema pendiente en la agenda del sistema de justicia del Distrito Federal (D. F.) y, por ende, en la de los derechos de las víctimas.

En este sentido, la exposición que a continuación desarrollaré se enfocará al análisis de la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos y su marco jurídico supranacional y nacional, lo que nos dará la pauta para el estudio de la experiencia y prospectiva de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) en la materia.

II. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA ACERCA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

La responsabilidad del Estado, por la transgresión de sus propias normas, es una figura relativamente reciente que apenas se remonta al siglo XIX.

Durante la época primitiva los daños ocasionados por el hombre eran repelidos por el grupo social o familiar de la víctima a través de la venganza.¹ “En Grecia, el soberano disponía, libremente, de la persona y bienes de los habitantes y no era responsable de sus actos sino ante la divinidad, de la cual se consideraba él una emanación”.² En la historia de Roma, soberanía y responsabilidad eran conceptos incompatibles, por lo que no se conoció opinión alguna que sostuviera la posibilidad de reclamar responsabilidad o indemnización.³

En la Edad Media no se avanzó en relación con el Estado responsable, debido a la desintegración en regiones feudales, donde la soberanía era incorporada a la posesión de la tierra, y el señor feudal era dueño de la vida y hacienda de los habitantes. La existencia de tribunales no era una garantía, y se destacaban por sus procedimientos bárbaros y la inmunidad de sus integrantes.⁴

Con la Declaración “de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se estableció la indemnización previa en los casos de expropiación forzosa y a través de los principios generales del derecho”.⁵

¹ Aguiar, Asdrúbal, *Derechos humanos y responsabilidad internacional del Estado*, Caracas, Monte Ávila, 1997, p. 51.

² Vázquez, Adolfo Roberto, *Responsabilidad aquiliana del Estado y sus funcionarios*, Buenos Aires, 2001, p. 40.

³ Rojas Castro, Sonia, *Las medidas afflictivas y la reparación del daño bajo el sistema de protección jurisdiccional internacional de los derechos fundamentales*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2004, p. 22.

⁴ Vázquez, Adolfo Roberto, *op. cit.*, nota 2, p. 42.

⁵ Rojas Castro, Sonia, *op. cit.*, nota 3, pp. 22 y 23.

En casi todo el siglo XIX y parte del XX se entendió que el derecho administrativo era aplicable a la actividad del Estado,⁶ y sólo cuando éste actuara como poder o autoridad revestida de *imperium*, naciendo así dos clases de actos del Estado: los de *imperium* y los de *gestión* actuando como particular. El derecho administrativo se aplicaría a los primeros, mientras que los segundos quedaban sometidos al derecho privado.⁷

La teoría de los actos de autoridad y de los actos de gestión entró en crisis al aparecer la idea de la llamada “gestión pública”, a pesar de no revestir un carácter autoritario, y por ello no estar incluida entre los *actos de imperio*, debía ser igualmente enmarcada en el derecho administrativo, recurriéndose al criterio del servicio público; así, cuando la administración pública gestiona estos servicios queda sometida al derecho administrativo, independientemente de que tal gestión la realice con autoridad o no.⁸

Asimismo, se aceptó la responsabilidad amplia de la administración por los hechos de sus funcionarios obrando como tales, pero no basándose ya en el concepto de la persona jurídica —que es distinta a los miembros que la componen—, sino en el de la persona organismo, de la cual esos funcionarios son órganos, cuya actividad ilícita obliga al cuerpo al que pertenece.⁹

Bajo la doctrina: “no es igual la posición del que se encuentra frente a uno de sus semejantes y la del que se halla frente al Estado”, se planteó que se defendería mejor al individuo permitiéndosele obtener *directamente* una reparación del Estado cuando le perjudique al poner en movimiento su actividad. Su responsabilidad puede hacerse efectiva, únicamente, cuando en forma espontánea él mismo otorga a los habitantes, recursos jurisdiccionales contra los actos de la administración pública.¹⁰ Así, la responsabilidad del Estado ha sido reconocida en diversos países, como Francia, Alemania, España, Italia, entre otros.

⁶ Fue en el siglo XIX cuando empezó a aceptarse la responsabilidad patrimonial del Estado en forma *directa y objetiva*, se hizo una distinción entre una falta personal y una administrativa o de servicio; es decir, ya no se aplicarían las disposiciones del Código Civil a las del derecho público. El punto de referencia fue el caso conocido como *arrêt Blanco* (1873), dirigido por el Consejo de Estado francés. Vázquez, Adolfo Roberto, *op. cit.*, nota 2, p. 54.

⁷ *Ibidem*, pp. 53 y 46.

⁸ *Idem*.

⁹ *Ibidem*, p. 48.

¹⁰ *Ibidem*, p. 53.

III. LA PROTECCIÓN, DEFENSA Y EJERCICIO PLENO DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO CONDICIÓN DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El Estado moderno fue configurado, entre otros elementos, con una soberanía y un territorio en el cual se ejerce el poder estatal, a través de un aparato político y administrativo que hace posible las funciones de poder, lo que implica el monopolio del uso de la fuerza.

Es decir, el Estado tiene la función de garantizar una convivencia ordenada y sin contradicciones y, en especial, la paz y la seguridad jurídicas. Para el desempeño de su función ordenadora y pacificadora debe dotarse a los titulares, de funciones estatales con “poder estatal”: la facultad —en el marco de sus atribuciones— de regular obligatoriamente la conducta en esa comunidad y de forzar la conducta prescrita con los medios del poder, en casos extremos aun con el empleo de la fuerza física.¹¹

Por ello, una colectividad sólo puede funcionar como Estado de derecho si en ella existe y se aplica el poder estatal para imponer el derecho. De ahí que con la necesidad de un poder del Estado eficaz se asocie la exigencia de que las actividades estatales se desarrollen de manera controlada, bajo una distribución equilibrada de funciones y conforme a reglas de juego aseguradas.¹²

Pero un Estado democrático de derecho no se agota aquí, ya que requiere del imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general; división de poderes y legalidad de la administración, así como el respeto, garantía y realización material de los derechos y libertades fundamentales.¹³

De esto se desprende que uno de los fines del Estado moderno es el de proteger, respetar y defender los derechos humanos de las y los ciudadanos en general, lo que a la par también implica un límite al poder estatal.

Hoy en día esto nos lleva a explorar el grado en que las dependencias estatales tratan al público con equidad, consideración y respeto, y si las reglas que norman su funcionamiento son claras, públicamente disponibles y adecuadamente aplicadas; asimismo, si existen mecanismos

¹¹ Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado. Ciencia de la política*, pp. 6 y 7, <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1057/7.pdf>.

¹² *Idem*.

¹³ Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1981, p. 154.

efectivos para prevenir, contener e indemnizar violaciones a los derechos ciudadanos por parte del Estado.¹⁴

IV. PROTECCIÓN INTERNACIONAL A LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS POR VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

El tema de la reparación del daño por parte del Estado ha sido estudiado históricamente desde la perspectiva del derecho civil, luego del derecho administrativo y, muy recientemente, por el derecho internacional público, particularmente a partir de los derechos humanos.

Así, hoy en día la reparación es parte de lo que se conoce como derecho de las víctimas, que más que un derecho ha sido un reconocimiento de ellos.

Con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, se adoptaron diversos instrumentos internacionales de tutela de los derechos de las personas y se multiplicaron los relativos a la responsabilidad internacional para los Estados en el caso de incumplimiento de sus obligaciones internacionales; asimismo, hubo un importante desarrollo de la práctica jurisprudencial de los distintos tribunales internacionales.¹⁵

Debido al monopolio de la fuerza que detenta el Estado y a los problemas que se suscitan en la práctica de éste en cuanto al abuso del poder —por parte de sus órganos, sea el Ejecutivo, Legislativo o Judicial, y agentes—,¹⁶ en el caso de las violaciones a los derechos humanos la responsabilidad recae en el Estado,¹⁷ como responsable de los daños que ocasione y su deber de repararlos.

¹⁴ O'Donnell, Guillermo, "Democracia y Estado de derecho", *Nexos*, núm. 345, septiembre de 2006, http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=131&id_rubrique=64.

¹⁵ Rojas Castro, Sonia, *op. cit.*, nota 3, p. 24.

¹⁶ Noriega García, María del Pilar, "Los derechos de las víctimas del abuso del poder", en Álvarez Ledesma, Mario (coord.), *Derechos humanos y víctimas del delito*, México, Inacipe, 2004, p. 76.

¹⁷ "La responsabilidad del Estado consiste en la indeclinable obligación de éste para conocer, aceptar y reparar las consecuencias de los actos y omisiones que, generados por una intención ilícita o mera negligencia de cualquiera de los integrantes de los órganos que lo componen, ha causado un daño al incumplir obligaciones provenientes del derecho interno o del derecho internacional". Rojas Castro, Sonia, *op. cit.*, nota 3, p. 19.

Así, en el ámbito de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que *víctima*:

es la persona cuyos derechos han sido violados por parte del Estado. Al referirnos a los agravios cometidos por éste, estamos hablando de las consecuencias que traen los actos contrarios a derecho en que incurren los servidores públicos, por acción u omisión, con motivo del ejercicio de sus funciones o en aparente cumplimiento de las mismas.

Reparación de daños por violaciones a derechos humanos es el resarcimiento o compensación a la víctima en el goce de los derechos que fueron vulnerados por actos cometidos en su agravio por parte del Estado. En este ámbito, la víctima o persona agraviada tiene derecho a que éste adopte medidas de reparación de los daños causados, sancione a los culpables y ejecute medidas que garanticen la no repetición de los hechos que motivaron la violación.¹⁸

Cabe señalar que la responsabilidad internacional que surge con motivo de violaciones a los derechos humanos es considerada grave en el ámbito de la sociedad internacional, pero dado que son los propios Estados los que a través de los tratados internacionales fijan las reglas en materia de responsabilidad y de reparación del daño, las medidas a tomar no son lo suficientemente severas.¹⁹

En el caso de México, con base en el artículo 133 constitucional y en una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁰ los tratados internacionales firmados y ratificados por México son parte del derecho interno y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano en relación con la Constitución.

Algunos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos hacen referencia al tema de la reparación del daño con motivo de la actuación de los órganos o agentes del Estado, entre ellos los siguientes:

¹⁸ Defensa. La reparación de daños causados en materia de derechos humanos en la legislación del Distrito Federal, <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfesep06reparada>.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 25 y 26.

²⁰ Tesis P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 46, Rubro: “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal”, www.scjn.gob.mx/iupdate/tesis.asp?Clave=822.

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981 (artículos 10, 25 y 63).
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981 (artículos 9.5 y 14.6).
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1999 (artículo 7g).
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991 (artículo 16.5).
- La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, decreto de promulgación en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de marzo de 1986 (artículo 14.12).

Otros documentos se enfocan de manera específica al tema de la reparación del daño a la víctima, entre los cuales podemos citar:

- Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 40/34, adoptada el 29 de noviembre de 1985.

Esta Declaración es un documento que vino a formalizar y a fomentar internacionalmente los derechos de las víctimas y, por otra parte, sus preceptos sirven de parámetro para saber lo que hemos logrado y lo que aún nos falta por hacer en pro de las víctimas. Asimismo, por primera vez hubo un consenso acerca de lo que debía entenderse por víctima en el ámbito internacional.²¹

- 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

²¹ Lima Malvido, María de la Luz, “Las víctimas del delito: nuevo enfoque de sus derechos en la procuración de justicia”, en Álvarez Ledesma, Mario (coord.), *Derechos humanos y víctimas del delito*, México, Inacipe, 2004, pp. 14 y 15.

Obtener Reparaciones. Adoptada en el seno de las Naciones Unidas a través de la Resolución 1989/13. (Principios Van Boven-Bassiouni). Este documento fue revisado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 15 de agosto de 2003).²²

— El Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, para la Lucha contra la Impunidad, incluidos en el Informe: La Cuestión de la Impunidad de los Autores de Violaciones de los Derechos Humanos (civiles y políticos), que en 1997 presentara, ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el relator especial sobre la Cuestión de la Impunidad, M. Joinet. (Este documento también se conoce como Principios Jointet).²³

— Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos Mediante la Lucha contra la Impunidad (capítulo IV. El derecho a obtener reparación, principio 31). Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad, presentado el 8 de febrero de 2005 en el 61o. periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Debemos tener presente que si bien es cierto los instrumentos internacionales de tipo declarativo no imponen obligaciones jurídicas, son un imperativo moral para los Estados parte de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos; es decir, los gobiernos tienen la obligación ética de atender dichos principios de justicia, los que además son fuente de derecho para los Estados miembros.

Por otra parte, la jurisprudencia establecida por la CIDH ha sido vastísima en el tema de reparaciones, señalando como principal criterio de reparación la *restitutio in integrum* —que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo—, cuando ésta sea posible, y señalando la obligación del Estado de reparar por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, contemplando dentro de los primeros el daño emergente y el lucro cesante y, dentro de los segundos, el daño moral y otras formas de reparación, como

²² www.unhchr.ch/html/menu2/revisedrestitution_sp.doc.

²³ <http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html>.

la disculpa pública, la construcción de parques, monumentos, escuelas, etcétera, así como la indemnización por el daño ocasionado al proyecto de vida.²⁴

Hoy en día existe gran coincidencia respecto de que la reparación se integra con la restitución *in integrum*, la indemnización por equivalencia y la satisfacción,²⁵ aunque no todas las opiniones coinciden respecto de qué otros elementos pueden incluirse o cuáles deben integrar cada uno de los rubros de la reparación.²⁶

Finalmente, cabe señalar que en el ámbito de los derechos humanos, cuando se causan daños de cualquier naturaleza a una persona, éstos conllevan en la mayoría de los casos repercusiones graves que implican la modificación de su forma de vida personal, e incide negativamente en su familia, en su entorno social, en su economía y alteran su personalidad moral.²⁷

V. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y LA REPARACIÓN DEL DAÑO EN MÉXICO

El 14 de junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución mexicana, a través del cual se incorporó al orden constitucional mexicano la responsabilidad patrimonial del Estado, de carácter *objetiva* y *directa*, la que ha sido considerada como una nueva

²⁴ Delint Gracia, A., “Opinión y debate. La reparación del daño en los organismos públicos de derechos humanos”, <http://cdhdf.org.mx/index.php?id=dfesep05delint>.

²⁵ Para la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (resolución 1996/35) la reparación debe comprender la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. Asimismo, la indemnización debe considerar el daño físico o mental, incluido el dolor, el sufrimiento y la angustia; la pérdida de oportunidades; los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; el daño a la reputación o a la dignidad; y los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicinas y servicios y medidas aflictivas. Rojas Castro, Sonia, *op. cit.*, nota 3, p. 41.

²⁶ *Ibidem*, p. 41.

²⁷ Defensa. La reparación de daños causados en materia de derechos humanos en la legislación del Distrito Federal, <http://www.cdhdf.org.mx/index.php?id=dfesep06reparada>.

garantía constitucional que vino a fortalecer el Estado de derecho en nuestro país.²⁸

Artículo 113...

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.²⁹

Cabe señalar que en nuestro sistema legal, hasta antes de la reforma constitucional, los daños causados por el Estado eran en forma *subjetiva* y *subsidiaria*, teniendo como base la llamada teoría de la culpa; es decir, la víctima era quien debía probar que la conducta del servidor público era ilícita. Esto significaba que no se tenía a la autoridad como directa responsable de los daños que sufriera una persona, sino únicamente al funcionario causante del daño (parte subjetiva), y sólo en caso de que no tuviera bienes para cubrir el daño, entonces podría demandarse al Estado (parte subsidiaria).³⁰

En cambio, un régimen de responsabilidad y *directa*:

significa que es el Estado quien responde al reclamo de indemnización que le formulan los particulares cuando la actuación de los servidores públicos les ocasionan lesiones a sus respectivos patrimonios... significa que, independientemente de que la conducta del 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 patrimonial que se contempla previamente como garantía...³¹

Podríamos afirmar que esta reforma constitucional fue beneficiosa no sólo para la consolidación de un Estado democrático de derecho, sino también en relación con el derecho a la justicia, la cual tiene como base

²⁸ Castro Estrada, Álvaro, “Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución mexicana”, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/8/c1/c19.htm>.

²⁹ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

³⁰ <http://www.cedhj.org.mx/gaceta/2004/g36art5.html>.

³¹ Castro Estrada, Álvaro, *op. cit.*, nota 28.

el principio de la dignidad humana. Esto tiene que ver con la justicia y la forma de hacerla efectiva a favor de las víctimas por abuso de poder.

Sin embargo, si bien es cierto que fue plausible la reforma al artículo 113 constitucional, también debemos reconocer que en nuestro sistema jurídico aún falta mucho por hacer en materia de reparación.

Es decir, en México —y particularmente en el Distrito Federal— aún no se han desarrollado formas de reparación acordes a los estándares internacionales en el ámbito de la responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos. Esto se debe a que nuestro marco normativo se ha inclinado más hacia una responsabilidad *directa y objetiva* con un carácter más patrimonial que ético-político.³²

Impulsar la reparación del daño como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos implica un principio de equidad y justicia a favor de la víctima, no sólo con el fin de hacer valer sus derechos, sino también de que su o sus opresores sean juzgados.

Así, en nuestro país la tarea de implementar, desarrollar y exigir, en el ámbito de su competencia, la aplicación de los criterios y estándares internacionales de reparación del daño a las víctimas de violación a sus derechos humanos, ha sido asumida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

³² En palabras del doctor Fernando Coronado: “La responsabilidad directa y objetiva se caracteriza, precisamente, porque su fuente no es un acto *doloso* o al menos *culposo*, sino una vinculación instaurada por el derecho al considerar de justicia la obligación de indemnizar a un tercero, persona física o moral, en función de establecerse que existe un deber del ente obligado respecto de quien produce el daño y a favor de la o el afectado.

La responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos es muy diferente, pues forma parte de los supuestos de responsabilidad por hechos ilícitos. Si bien esta responsabilidad se está desarrollando en el derecho internacional, encuentra hasta ahora su equivalente en el derecho interno en el ámbito de la dogmática penal bajo la categoría de responsabilidad criminal de las personas morales”. Coronado Franco, Fernando, “*La responsabilidad estatal y el deber de reparar por violación a los derechos humanos en el derecho mexicano*”, <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfesep05corona>.

VI. LA EXPERIENCIA DE LA COMISIÓN
DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
EN MATERIA DE REPARACIÓN DEL DAÑO POR VIOLACIONES
A LOS DERECHOS HUMANOS

Recordemos que las comisiones de derechos humanos desempeñan por lo general una o más funciones específicas relacionadas directamente con la promoción y la protección de los derechos humanos, así como el examen sistemático de la política de derechos humanos del gobierno, a fin de determinar las deficiencias en la observancia de esos derechos y sugerir medios para corregir la situación; asimismo, pueden vigilar el cumplimiento por parte del Estado de sus propias leyes y de las normas internacionales de derechos humanos, y de ser necesario, recomendar cambios.³³

En este sentido, la CDHDF, consciente y comprometida con las víctimas de violación a los derechos humanos, ha solicitado en sus recomendaciones a las autoridades responsables en el Distrito Federal el pago de la reparación de daños con base en los siguientes numerales:

- 113 de la Constitución mexicana.
- 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 501 y 502 de la Ley Federal del Trabajo.
- 17, fracción IV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- 1910, 1915 y 1916 del Código Civil para el Distrito Federal.³⁴
- 46 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- 389 y 390, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal.

³³ Centro de Derechos Humanos, *Instituciones nacionales de derechos humanos*, Nueva York -Ginebra, Naciones Unidas, 1995, pp. 27 y 29.

³⁴ Este Código, en su artículo 389, señala que 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 deben observarse. Asimismo, los pagos de indemnización se efectuarán una vez que se haya comprobado que efectivamente le corresponde al particular la indemnización.

En tanto, el numeral 390 del mismo Código, en su fracción II, refiere que para efectuar los pagos “se tomará como documento justificante, 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. http://www.asambleadf.gob.mx/Marco_Leg/codigos/financ/MLcdfdf_2007.pdf.

Esa aplicación legislativa ha sido ratificada por algunas autoridades que intervienen, tales como la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud local, así como la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, en consulta por la citada institución de salud.³⁵

... Bajo este tenor, la Secretaría de Seguridad Pública ha realizado el pago de la reparación de daños en los instrumentos recomendatorios 1/2004 y 7/2005; la Secretaría de Gobierno ha hecho lo propio en las recomendaciones 7/2002 y 5/2004.³⁶

Otros artículos vinculados con el tema de las reparaciones del daño a las víctimas por violaciones a sus derechos humanos en el ámbito del Distrito Federal son el 102, apartado B, constitucional; 1o. y 2o. de la Ley de la CDHDF, y 139, fracción VII, de su Reglamento Interno.

Por otra parte, la CDHDF ha solicitado a algunas autoridades, a través de sus recomendaciones y con apego a los estándares internacionales, la adopción de medidas de satisfacción de la víctima, consistentes en el ofrecimiento de disculpa pública, con el reconocimiento público de los hechos y la aceptación de responsabilidades, así como la investigación de los hechos con aplicación de sanciones administrativas a los responsables de las violaciones. Tal es el caso de la recomendación 7/2005.³⁷

No obstante lo anterior, a la fecha continúa la resistencia por parte de las autoridades del Distrito Federal cuando se contemplan reparaciones del daño, ya sea de tipo económico o simbólico.

VII. COMENTARIOS FINALES

La reparación del daño a las víctimas de violación a sus derechos humanos se traduce en un principio de justicia y de equidad que debe imperar en un Estado democrático de derecho.

En este sentido, podemos afirmar que la reforma al artículo 113 constitucional fue positiva y significó un gran avance en favor de las víctimas; sin embargo, también debemos ser objetivos en que el problema de fondo es hacer efectivo el espíritu de su contenido.

³⁵ Defensa. La reparación de daños causados en materia de derechos humanos en la legislación del Distrito Federal, <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfesep06reparada>

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

Por ello, es fundamental que se realicen las reformas legislativas necesarias, a fin de que se actualicen los estándares internacionales en materia de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos. Esto nos llevará a abandonar la idea de un concepto de responsabilidad directa, objetiva y con un carácter meramente patrimonial y económico que no contemple la sanción de los responsables y que, por otra parte, no haga una ponderación sustancial entre las violaciones graves y las no graves.

Sin embargo, no debemos perder de vista que la reparación del daño va más allá de la mera legalidad y de la actuación de las autoridades dentro del marco de la ley; es decir, también se convierte en un indicador de legitimidad y credibilidad en los órganos del Estado.

Debemos reconocer que las víctimas más desprotegidas de entre las víctimas son las del abuso de poder, dada la situación de vulnerabilidad en que se encuentran frente al poder estatal.

Los derechos humanos no representan de modo alguno concesiones del poder público; por lo contrario, son límites y vínculos generados a través de un proceso histórico, en el que la libertad ha buscado afanosamente su lugar en el espacio público.

Hoy en día se requiere de una voluntad política comprometida que actúe de manera firme en pro de las víctimas por violación a los derechos humanos, a fin de buscar la no repetición de ese tipo de hechos.

En este sentido, es necesario que tanto la sociedad como las instituciones del Estado seamos corresponsables y generemos las sinergias que nos permitan crear una gestión pública con perspectiva de protección y defensa de los derechos humanos.

De cara a la sociedad, la CDHDF ha impulsado y seguirá impulsando, a través de su trabajo, los criterios que permitan actualizar a la realidad los estándares internacionales de protección y reparación del daño a la víctima por violaciones a los derechos humanos. Esto bajo un criterio en el que, en su caso y de ser posible, se involucre, se escuche y se le dé voz a la propia víctima o a sus familiares y siempre partiendo del principio de que la dignidad de las personas es el fundamento de los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, y dado que los derechos fundamentales son un límite a la soberanía del Estado, y no concesiones de éste, hoy se requiere que todas y todos, desde nuestro ámbito de competencia, pongamos énfasis en la activación y aplicación de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de los órganos del Estado.

Esto no es menor, ya que el respeto a los derechos humanos no sólo ha sido la base para la civilidad democrática, sino que actualmente constituyen un indicador de la gestión del gobierno y, por ende, un reflejo del avance democrático del país y de la ciudad.

Un decreto no hace *per se* infalible la aplicación y eficacia de un derecho; por ello, es necesario hacer una revisión, balance, prospectiva y publicidad de las políticas públicas, que, al traducirse en el actuar de las autoridades y servidores públicos, constituyen o pueden llegar a constituir violaciones a los derechos fundamentales de las y los ciudadanos.

Esto implica, a su vez, la generación y aplicación de indicadores de calidad y eficiencia de la función pública.

Sólo así estaremos en condiciones de avanzar hacia la consolidación no sólo de los derechos de las víctimas por violación a derechos humanos, sino también de un Estado democrático de derecho.