

las víctimas del delito se ajusta al paradigma protecciónista impulsado a través de la positivización de los derechos humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Introducción: El presente documento contempla la revisión dogmática del derecho victimal y su devenir histórico en México, a través de las reformas constitucionales generadas a partir de 1993. Contempla también el estudio de los elementos esenciales de la reparación integral y su vinculación con el derecho fundamental de dignidad humana, consagrado a nivel federal e internacional. El fin es sentar la base analítica sobre la institucionalización de la revictimización en México, con motivo de la ambigüedad en el diseño de la Ley General de Víctimas relativa al establecimiento puntual de la autoridad legitimada para velar que se garantice la reparación integral, circunstancia que distorsiona la obligación manifiesta del Estado mexicano de generar políticas públicas que protejan la dignidad humana.

Método: A partir de la perspectiva de los métodos sistemático jurídico y comparativo, se reflexiona sobre las particularidades del derecho victimal como punto vinculante con los elementos esenciales de una reparación integral, y el concepto de revictimización impulsado por el Modelo Integral de Atención a Víctimas. Esto con el fin de generar un hilo conductor con la explicación sobre la revictimización institucionalizada, producto de la ambigüedad normativa en el señalamiento de los sujetos obligados para vigilar por el cumplimiento de la reparación integral por ministerio de la Ley General de Víctimas en su última reforma de 2017. La circunstancia antes descrita no se ajusta a los postulados de una política pública con perspectiva de derechos humanos, inherente al espíritu protecciónista enaltecido a través de las reformas constitucionales en materia penal y de derechos humanos.

Resultados: El diseño normativo de la Ley General de Víctimas impulsada por el Estado mexicano, consagra una revictimización institucional provocada por la ambigüedad en el señalamiento preciso de las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de la reparación integral. Esta situación trastoca el derecho fundamental de dignidad humana establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 11.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y el artículo 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, elementos sustanciales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Discusión o Conclusión: En aras de garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental de dignidad humana, el Estado mexicano debe precisar, en el numeral 1º de la Ley General de Víctimas, las autoridades legitimadas para verificar el cumplimiento del derecho de reparación integral; es decir, la puntualización de los sujetos obligados que deben responder por el incumplimiento del deber legal que les imponen el ordenamiento en comento. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales como estándar irreductible de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Palabras clave: reparación integral; dignidad; víctima; políticas públicas con perspectiva de derechos humanos

Abstract

As of the establishment of the guarantee system in Mexico proclaimed by the constitutional reform in academic criminal matters in 2008, the rights of the victim as subject of protection of the State were confirmed, for which, the General Victims Law issued in 2013, in its normative design suffers from precision on the subjects obliged to monitor that the granting of integral reparation is guaranteed as a prerogative inherent to the taxpayer or offended of the crime.

Likewise, it can be seen that in the reform of the aforementioned legal system in 2017, two serious problems are presented, such as the symbolic protection of the participation of civil society in the actions aimed at completing the integral reparation and blurring the suitability of Commissioner's profile Executive of the National Victim Assistance System, since it legitimates the presence of people who do not possess the academic and / or professional bases to certify the integral reparation to those who suffered the effects of punishable behaviors, a circumstance that does not match the guidelines of a Democratic State of Law.

In this situation, the essential elements of traditional public policies are analyzed against public policies with a human rights approach to determine whether, in effect, the current normative design of the state guarantee obligation comprehensive reparation for crime victims is adjusted to the protectionist paradigm promoted through the positivization of human rights in the Political Constitution of the United Mexican States.

Introduction: The present document contemplates the dogmatic review of the victim law and its historical evolution in Mexico, through the constitutional reforms generated since 1993, as well as the study of the essential elements of integral reparation and its connection with the

fundamental right of dignity human consecrated at federal and international level, in order to lay the analytical basis on the institutionalization of revictimization in Mexico on the occasion of ambiguity in the design of the General Victims Law regarding the timely establishment of the legitimate authority to guarantee integral reparation, a circumstance that distorts the manifest obligation of the Mexican State to generate public policies that protect human dignity.

Method: From the perspective of systematic legal and comparative methods, we reflect on the particularities of victim law as a binding point with the essential elements of integral reparation and the concept of revictimization promoted by the Comprehensive Model of Victim Assistance, an end of generate a guiding thread with the explanation about institutionalized revictimization product of the normative ambiguity in the signaling of the subjects obliged to monitor for the fulfillment of the integral reparation by the ministry of the General Law of Victims in their last reform of 2017, circumstance that It does not conform to the postulates of a public policy with a human rights perspective inherent in the glorified protectionist spirit, through constitutional reforms in criminal and human rights matters.

Results: The normative design of the General Victims Law promoted by the Mexican State enshrines an institutional revictimization caused by ambiguity in the precise signaling of the authorities in charge of monitoring the fulfillment of integral reparation, a situation that transcends the fundamental right of human dignity established in Article 1 of the Political Constitution of the United Mexican States; Articles 5.2 and 11.1 of the American Convention on Human Rights; Article 1 of the Universal Declaration of Human Rights; and, article 10.1 of the International Covenant on Civil and Political Rights, substantial elements of International Human Rights Law.

Discussion or Conclusion: In order to guarantee the effective protection of the fundamental right of human dignity, the Mexican State must specify in numeral 1 of the General Law of Victims, the legitimate authorities to verify compliance with the right to integral reparation, that is, the punctualization of the obligated subjects that must respond for the breach of the legal duty imposed by the ordinance in comment, the Political Constitution of the United Mexican States and the international treaties ad hoc as an irreducible standard of public policies with a human rights approach.

Keywords: integral reparation; dignity; victim; public policies with a human rights perspective

Recibido en: 10-09-2019

Aceptado en: 20-11-2019

Introducción

A partir de la reforma constitucional en materia penal de 2008, el Estado mexicano ha propiciado adecuaciones a su derecho interno para cumplimentar las exigencias de un sistema garantista encaminado a verificar la tutela efectiva de los derechos fundamentales de sus gobernados mediante la implementación de un sistema de justicia penal de corte acusatorio-adversarial.

No es óbice considerar que la redefinición de los postulados del sistema procesal penal en México encauzó el diseño de diversas aristas que delinearon la base de actuación de la autoridad estatal. Por ejemplo: la legitimación de los jueces de control, juicio y ejecución; el favorecimiento del enfoque preventivo sobre el reactivo de la política criminal; y el reconocimiento expreso de la obligación de respetar los derechos humanos.

Dicho lo anterior, la positivización de los derechos humanos, a través del numeral 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se verifica de la siguiente forma:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las reformas constitucionales en materia penal y de derechos humanos, generadas en 2008 y 2011, respectivamente, significaron un punto de partida hacia la concreción del sistema garantista en México, en cuyo tenor resulta indispensable supervisar las acciones de reingeniería institucional, rediseño o ajuste de los órganos que, por disposición de ley, se encargan de velar

por la seguridad. Todo con el fin de que, precisamente, tengan como eje primordial la protección de los derechos de las víctimas del delito. De igual forma, es de considerar en un nivel diferente, al diseño de política criminal que requiere privilegiar la reparación integral de las víctimas u ofendidos mediante acciones específicas; y, finalmente, visualizar el abordaje de la política sectorial de seguridad, es decir, el cambio en su fase material que debe estar en completa armonía con los niveles anteriores.

Reparación integral y derecho victimal en México

Uno de los principales problemas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas es, precisamente, la falta de bases estadísticas confiables sobre áreas y zonas específicas delictivas. En el caso del Estado mexicano, esta circunstancia representa un grave conflicto en el proceso de evaluación a fondo de las estrategias a implementar para dilucidar la transformación del fenómeno criminal.

De acuerdo con el Reporte sobre Delitos de Alto Impacto, a cargo del Observatorio Nacional Ciudadano, Seguridad Justicia y Legalidad (Observatorio Nacional Ciudadano, 2019), se determinó que “en enero de 2019, se reportó el mayor número de carpetas de investigación (2, 522), tras contrastarlo con los datos del mismo mes desde 1997” (*ibid.*, p. 12). “El número de carpetas de investigación de extorsión (693), es la cifra más alta respecto a los meses de enero desde 1997” (p. 32). “En el caso de robo con violencia, se muestra que en enero de 2019, se registraron 25, 110 carpetas de investigación” (p. 43).

Por su parte, el segundo informe trimestral 2019 de Amnistía Internacional refiere que México es el cuarto país más impune a nivel global con una puntuación de 69.21. Del total de carpetas de investigación abiertas en 2017 (1, 532, 403) solo el 3% llega a una sentencia condenatoria; es decir, 97 de cada 100 delitos que se cometen quedan impunes, (Amnistía Internacional, 2019, 9).

En este sentido argumentativo, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018, emitida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(INEGI), sostiene que en 2017 se perpetraron 33.6 millones de delitos (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018, 12). De lo anterior, debe resaltarse que de 2012 a 2017 las víctimas de delitos se elevaron de 21.6 millones a 25.4 millones (INEGI, 2018, 7); los casos de secuestro a nivel nacional ascienden a 80, 319 (*ibid.*, p. 19); al 2017, las principales razones para no denunciar son: consideración de ser una pérdida de tiempo (64.5%) y la desconfianza (16.5%) (p. 33); y la percepción de seguridad pasó de 61.1% en abril de 2016 a 64.5% en abril de 2017, (p. 36).

Asimismo, de acuerdo con el Informe Latinobarómetro 2016, emitido por la Corporación Latinobarómetro, se revela que el porcentaje de la población que dice no sentir miedo a ser víctima de delito es de apenas el 10% (Corporación Latinobarómetro, 2018, 58). De igual suerte, el Estado mexicano cuenta con apenas el 18% de aprobación del gobierno por parte sus ciudadanos (*ibid.*, p. 44). Finalmente, el porcentaje de confianza en las instituciones como la policía es del 19%; las Fuerzas Armadas alcanzan el 50%; y el Poder Judicial solo tiene el 23%, (pp. 50-53).

Los precitados informes, esgrimidos tanto por organismos internacionales como por encuestas nacionales del INEGI, permiten advertir la cifra de delitos registrados en el último bienio, misma que junto con los indicadores de impunidad y las razones para no denunciar coadyuvan a evidenciar la magnitud del fenómeno criminal México.

Ahora bien, la víctima del delito que resiente la lesividad sufrida en su bien jurídico busca, como fin ulterior, arribar a una reparación integral. Esta circunstancia se torna complicada cuando aparecen escenarios adversos, como el bajo nivel de sentencias condenatorias que reflejan las cifras de impunidad como aspecto discordante de la tutela efectiva del derecho fundamental de seguridad jurídica que consagra un sistema garantista. También, aparece la ambigüedad normativa de la Ley General de Víctimas en el señalamiento de los sujetos obligados para vigilar por el cumplimiento de la reparación integral, que puede desembocar en una victimización del sujeto pasivo del delito ahora por el aparato estatal, es decir, una revictimización.

Las cifras de mérito deben ser consideradas en la generación de políticas sectoriales encaminadas a garantizar la reparación integral de la víctima del delito, quienes reclaman del Estado mexicano la protección irrestricta de sus derechos y en consecuencia, desean ver restaurada su sensación de seguridad individual o comunitaria. Para esto, requieren evitar una

revictimización -ahora en el plano institucional- en que constantemente les recuerden que “las cosas podrían haber salido peor” (Waller, 2013, 68).

Así las cosas, es menester señalar que el Estado a través de sus autoridades legitimadas deben avocarse a evitar que los sujetos pasivos del delito u ofendidos presenten una victimización repetida debido a la constante reproducción de los sucesos que ocasionaron su afectación y en su lugar, encauzar sus esfuerzos a concretar una reparación integral del daño según lo manda la Ley General de Víctimas, aunque de acuerdo Waller, la orden de indemnización no sea la primera opción de los pagos ordenados judicialmente ya que en algunas entidades federativas se privilegia cubrir “costas judiciales, sanciones, salarios para funcionarios de justicia, costos de su encarcelamiento y otras obligaciones económicas” (2013, 157).

Por su parte, Zamora Grant (2016) afirma que la plena realización de la legalidad como sustento teórico del Estado de Derecho se puede advertir mediante un Estado moderno que proscriba actividades institucionales que no garanticen la tutela efectiva de los derechos fundamentales (*ibid.*, p. 78). Amén de lo anterior, se requiere evitar que las víctimas limiten su desempeño a repetir infinidad de veces sus declaraciones ante diversas autoridades, en las que ponga de manifiesto la magnitud de las repercusiones sufridas por las conductas del agente activo (p. 64) sin que medie certeza de la identificación particular del sujeto obligado a velar que se le garantice la reparación integral.

Siguiendo este hilo de pensamiento, resulta indispensable hacer algunas precisiones sobre la victimología y el llamado derecho victimal, sin las cuales puede llegar a difuminarse la intención crítica del presente estudio.

El surgimiento de programas estatales de compensación para víctimas del delito se atribuye a Marjory Fry, Magistrada de Inglaterra. Posteriormente, en Nueva Zelanda se creó el primer programa de compensación estatal para víctimas del delito con violencia en 1963; Inglaterra hizo lo propio en 1964; California en 1965; seguidos por Canadá y algunos estados australianos (Waller, 2013, 157).

Sobre el surgimiento de la Victimología como disciplina autónoma de la Criminología, se puede señalar que Benjamín Mendelsohn fue el precursor del término Victimología como ciencia de la víctima, presentado ante la Sociedad Rumana de Psiquiatría en 1947 (Sarah y Kirchoff, 1992, 89). Él mismo expuso, en 1969, sus estudios de Victimología extendida, que en 1975 se convirtió en Victimología general, a fin de incluir a todas las víctimas del delito (Lima, 2019,

37). No obstante, Fattah sostiene que el término Victimología fue establecido por Frederick Wertham en 1949, a través de su libro “El espectáculo de la violencia” (2014, r2:5).

Por lo que se refiere a México, se contó con los esfuerzos innovadores de Luis Rodríguez Manzanera, quien, de acuerdo con Lima (2019), en 1988 publicó el primer libro de Victimología (p. 267). También la investigadora María de la Luz Lima Malvido, diseñó en el año 2000 la maestría en Victimología para el Instituto Nacional de Ciencias Penales, posgrado precursor en su especie (Lima, 2019, 41).

De tal guisa, Lima Malvido conceptualiza el término Derecho Victimal como rama autónoma que se integra por:

[...] un conjunto de principios, valores, normas, instituciones, procedimientos jurídicos locales e internacionales tendientes a requerir, posibilitar y controlar la intervención directa o indirecta del Estado, y tiene como función garantizar el goce y el ejercicio de las prerrogativas y pretensiones de las víctimas del delito y abuso del poder (2019, 213).

De tal suerte, se puede considerar que los derechos victimales no son derechos especiales sino derechos procesales de índole local e internacional, que deben garantizarse a quien directa o indirectamente ha sufrido las afectaciones de la conducta delictiva, y a su vez, sirva como vía para evitar el abuso del poder estatal. Al respecto, Zamora Grant (2016) señala que el sistema penal, mediante un ejercicio de poder sumamente arbitrario y selectivo, pareciese no dirigir sus esfuerzos a consolidar la operatividad de la legalidad, sino en su lugar, violentar mediante la propia ley, los derechos de los sectores vulnerables entre los que sobresale la víctima (pp. 113-114).

Habida cuenta de lo anterior, no es óbice sentenciar que el nacimiento formal del Derecho Victimal mexicano se dio el 3 de diciembre de 1993, con la positivización de las garantías de la víctima del delito, a través del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber:

Art. 20. En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías: I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X, párrafo penúltimo y párrafo penúltimo:

En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica; a que se le repare el daño cuando proceda; a coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera, y demás que señalen las leyes (Lima, 2019, 276).

Por cuanto hace a la evolución constitucional del Derecho Victimal en México, es prudente apuntalar que en el año 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 20 constitucional en el que se incorporaba un apartado específico para las víctimas del delito (Garrido, 2015, 47). En el año 2001, se impulsó la reforma indígena puntuizada en el artículo 2, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que “consagró el reconocimiento y garantía de los pueblos y comunidades indígenas” (Lima, 2019, 281). Al tenor de ésta, siguió en 2007 “la publicación de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas que incluyó un apartado para la protección y asistencia de las víctimas de dicho delito, aunque fuera abrogada por la del 14 de junio de 2014” (Garrido, 2015, 47).

Asimismo, en junio de 2008, se incorporó el apartado C al propio numeral 20 constitucional, relativo a los derechos de las víctimas. Esta modificación constitucional se complementó con la esgrimida en 2011 a través de dos aristas: la primera, relativa a los numerales 103 y 107 de la Ley Suprema. Éstas establecen la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general por violaciones a los derechos humanos plasmados en tratados internacionales que haya suscrito y ratificado el Estado mexicano, y el surgimiento del amparo adhesivo. La segunda arista, es la atribuida a su artículo 1º por el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos mediante el principio pro persona (Lima, 2019, 294-295). En virtud de esta, en 2013 se presentó un trascendental avance garantista -aunque sin legitimación constitucional por parte del Congreso de la Unión para tal efecto- mediante la publicación de la Ley General de Víctimas. Esta situación se corrigió con la reforma al artículo 73 fracción XXIX-X constitucional, que data del 25 de julio de 2016, mediante la cual se faculta al Congreso de la Unión para “expedir la ley general que establezca la concurrencia de la

federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derecho de las víctimas” (Lima, 2019, 296).

De tal guisa, es prudente señalar que el 9 de enero de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Víctimas, instrumento jurídico que fuera reformado en 2017 y que se erigiese como el ordenamiento legal inherente a la protección de los derechos victimales.

Uno de los aspectos que impulsó la reforma a la Ley General de Víctimas acaecida en 2017 fue la definición de hecho victimizante, punto de partida en el estudio de este instrumento legal. A saber:

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

Así las cosas, se infiere que los hechos victimizantes provienen de acciones u omisiones que provocan lesión o puesta en riesgo de bienes jurídicos tutelados, mismas que pueden representarse como delitos o vulneraciones a derechos humanos. Su virtud no solo se limita a la conducta del sujeto activo, sino también a los comportamientos de la autoridad frente a los derechos de las víctimas, reconocidos por ordenamientos jurídicos federales e internacionales.

De manera complementaria, el artículo 4 de la Ley General de Víctimas, parte de la conceptualización de víctima, y a su vez distingue entre sus clases: víctima directa, indirecta y potencial.

En el primer supuesto, se refiere a aquellas personas que han sufrido una lesión o peligro en sus bienes jurídicos tutelados por parte de los sujetos activos del delito, circunscribiendo el supuesto que sean vulneradas en sus derechos por las autoridades encargadas de velar por la reparación del daño aducido.

La calidad de víctimas indirectas se avoca a los ofendidos, quienes resultan agravados de forma secundaria por la conducta antisocial; mientras que la denominación de víctimas

potenciales se atribuye a las personas que pudiesen resultar afectadas por intentar detener o impedir la consumación del delito.

Al respecto, Waller sostiene que las víctimas del delito tienen ocho necesidades fundamentales divididas en categorías de Apoyo, Justicia y Buen gobierno, a saber:

Apoyo: reconocimiento y apoyo emocional; información sobre justicia penal, el caso, los servicios y los progresos personales; asistencia para tener acceso a servicios prácticos, médicos y sociales.

Justicia: ayuda para pagar las cuentas generadas por la victimización; seguridad personal y protección de los acusados; opción de tener voz en el ámbito de la justicia.

Buen gobierno: mejor seguridad pública e instrumentación (2013, 66).

De lo anterior, se aduce que las necesidades de las víctimas del delito no se limitan al otorgamiento de cantidades económicas como categoría de apoyo, sino que se extienden a rubros de justicia (seguridad personal y reconocimiento de voz en aspectos de justicia) y buen gobierno (encaminadas a la generación de políticas públicas que mejoren la seguridad pública y la instrumentación).

Con base en lo sentenciado previamente, es menester considerar que la tutela efectiva de la reparación integral del daño, consagrada en el diseño normativo de instrumentos jurídicos, constituye una directriz trascendental del Estado mexicano. De conformidad con esto, se invoca el criterio jurisprudencial 1a./J. 31/2017 (10a.), publicado el 5 de abril de 2017, en la página 752 del libro 41, tomo I del Semanario Judicial de la Federación, bajo el rubro:

Derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización. Su concepto y alcance.

El derecho citado es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, por lo que no debe restringirse innecesariamente. Ahora bien, atento a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del

acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino que se le otorgue un resarcimiento adecuado. En ese sentido, el derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño a las víctimas y no a los victimarios. Así, el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores; además, no se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Por otro lado, una indemnización será excesiva cuando excede del monto suficiente para compensar a la víctima, sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada; esto es, una indemnización es injusta cuando se le limita con topes o tarifas, y en lugar de ser el Juez quien la cuantifique justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y de su realidad, (SCJN, 2017, 752).

La precitada tesis jurisprudencial, generada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ofrece una serie de elementos esenciales atribuidos al concepto de reparación integral. De entre estos, destacan:

- La reparación integral como vía de restitución en el goce de los derechos de las víctimas estriba en anular, en la medida de lo posible, las afectaciones producidas por el delito como si no hubiese ocurrido; y en su defecto, otorgar una indemnización justa que no represente ganancias,

circunstancia que representaría una desventaja para el autor de la conducta punible.

- La naturaleza y monto de la indemnización será determinado por el daño ocasionado a la víctima atendiendo a requisitos cualitativos.
- La indemnización deberá ser impuesta por el juez, quien definirá con base en criterios de razonabilidad su cuantificación sin que medien topes o límites tarifarios impuestos por el legislador que favorezcan trasgresiones a los derechos de las víctimas. Por ejemplo: la marginación o menosprecio de las características particulares del caso concreto; o la difuminación de la realidad del valor de la reparación del daño o de la salud del sujeto pasivo, sin que esa máxima legitime una excesiva obligación que favorezca el incremento del haber patrimonial de la víctima o sus sucesores.

Ahora bien, los componentes de la reparación integral se conceptualizan a través del numeral 27 de la Ley General de Víctimas:

Artículo 27. Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:

- I. La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;
- II. La rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;
- III. La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;
- IV. La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;
- V. Las medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;

VI. Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados. Las medidas de reparación integral previstas en el presente artículo podrán cubrirse con cargo al Fondo o a los Fondos Estatales, según corresponda.

En esta misma línea argumentativa, el Estado mexicano se compromete a garantizar la reparación integral en su dimensión individual a la víctima del delito en sus modalidades directa, indirecta o en potencia; colectiva o dirigida a los grupos, comunidades u organizaciones sociales titulares de derechos afectados que en lo individual fueron violentados por particulares o autoridades estatales.

Adicionalmente, en el precitado numeral sobresalen las fracciones IV y V que proclaman a la dignidad de la víctima como un irreducible para el actuar estatal y a su vez, proscriben la repetición de la afectación de la víctima. Esta circunstancia resulta ejemplificativa, más que demostrativa, pues a pesar de su redacción, el numeral 1 de la Ley General de Víctimas enarbola una ambigüedad normativa respecto al señalamiento preciso de las autoridades encargadas de que se garantice la reparación integral a las víctimas del delito, situación que contraviene el supra mencionado derecho de dignidad humana.

Así las cosas, el paradigma garantista en México relativo a las víctimas del delito encuentra un punto de controversia en el numeral 1 de la Ley General de Víctimas, que a la letra reza:

La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar.

Con independencia de la aparente relativización competencial -a diferencia de la redacción de 2013- que enuncia el supuesto jurídico en cita, es prudente señalar que el Estado mexicano proclama como obligación de todas las autoridades en sus diversos niveles y poderes a que pertenezcan, velar por la protección de las víctimas, brindar ayuda, asistencia o reparación. Adicionalmente señala que deberán brindar atención tratándose de salud, educación y asistencia social so pena de enfrentar responsabilidades de naturaleza administrativa, civil o penal.

No obstante, es posible señalar que a pesar de que el instrumento legal en comento precise sin miramientos la consecuencia jurídica producida ante la negativa a cumplimentar con la obligación expresa de reparación integral, conviene evidenciar que ante todo, se hace patente un derecho simbólico relativo a los sujetos obligados. Esto, toda vez que al enunciar que todas las autoridades en los niveles de gobierno y los poderes constitucionales, así como sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas, se erigen como sujetos obligados, es lo mismo que decir que nadie lo está, pues refleja una ambigüedad propia de las políticas públicas tradicionales en las que no existe claridad en las obligaciones de las autoridades encargadas de velar por el respeto de los derechos fundamentales de los gobernados (Martínez, 2014, 137-140).

A partir de la ambigüedad normativa prevista en el diseño de la Ley General de Víctimas se verifica una revictimización del sujeto destinatario de dicha protección, que debe acudir ante las diversas autoridades enunciadas y revivir los efectos traumatizantes que le generó la conducta

delictiva, a fin de ubicar a alguien que se encargue de velar que se le garantice la reparación integral, situación que trastoca el derecho fundamental de dignidad humana.

Al respecto, Zamora Grant señala los efectos sobrevictimizantes por parte del Estado a quienes han sufrido ya las afectaciones del delito, y que además son expuestos a nuevas formas de victimización durante el procedimiento, al no recibir protección o recursos adecuados contra:

[...] su ‘explotación’ [...] no ser debidamente informada de su papel y de su alcance, ni de la marcha de sus actuaciones, ni de la decisión de sus causas; al no presentarle asistencia adecuada al no evitar las demoras innecesarias en la resolución de sus causas y en la ejecución de sus mandamientos; al no ser atendidas sus preocupaciones ni opiniones, cuando los que están en juego son sus intereses; y no se diga las dificultades para la obtención de la reparación del daño (2016, 123-124).

En este mismo sentido, convine atender el concepto de revictimización que ofrece el Modelo Integral de Atención a Víctimas, instrumento generado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a saber:

Se refiere a un patrón en el que la víctima de abuso y/o de la delincuencia tiene una tendencia significativamente mayor de ser víctima nuevamente. Se entiende como la experiencia que victimiza a una persona en dos o más momentos de su vida, es decir, la suma de acciones u omisiones que generan en la persona un recuerdo victimizante (2015, 33).

Lo anterior evidencia la existencia de conductas que puedan revictimizar a las personas, en cuya virtud, el hecho de que la Ley General de Víctimas legitime la ambigüedad manifiesta de las autoridades responsables de vigilar el cumplimiento de reparación integral contraviene el espíritu garantista proclamado por el Estado mexicano.

En esta tesis, entre las acciones preventivas aplicables a la revictimización, se encuentran: “el acompañamiento terapéutico, la reconstrucción de redes sociales, diagnósticos y orientación, así como actividades a largo plazo que impliquen el restablecimiento de los derechos

de las víctimas” (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, 2015, 33-34). Este listado podría complementarse con el análisis y modificación de los supuestos normativos que no se orienten a la protección irrestricta de los derechos de las víctimas mediante redacciones claras que puntualicen las autoridades responsables de vigilar el otorgamiento de la reparación integral.

Breves notas a la Ley General de Víctimas de 2017: ¿de la evocación garantista hacia una legislación simbólica?

Pese a los aciertos garantistas que hasta la fecha se han impulsado en el Sistema de Justicia Penal en México, es menester referir que la Ley General de Víctimas, en su reforma de 2017, advierte un diseño normativo de protección simbólica. La Ley enaltece de forma expresa la participación de la sociedad en las acciones estatales encaminadas a garantizar la reparación integral; sin embargo, sus disposiciones transitorias se contradicen evidenciando el relego de los gobernados.

El artículo 84 de la Ley General de Víctimas sostiene que el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas estará a cargo de la Comisión Ejecutiva, misma que se proclama como “un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, de gestión; y contará con los recursos que le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación”.

En este sentido, el titular de dicho órgano será un Comisionado Ejecutivo que deberá ser electo por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, a partir de la terna enviada por el Ejecutivo Federal, previa consulta pública hecha a los colectivos de víctimas, expertos y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia (Art. 85 de la Ley General de Víctimas).

Amén de lo anterior, la supra mencionada disposición normativa representa una redacción simbólica de protección progresiva de derechos humanos, toda vez que se advierten dos delicadas situaciones:

La primera relativa al perfil que debe cumplir el Comisionado Ejecutivo, ya que el texto del 3 de mayo de 2013 de la ley en referato sostenía el número de comisionados y los requisitos que deberían cubrir:

Artículo 85. La Comisión Ejecutiva estará integrada por siete comisionados. El Ejecutivo Federal enviará al Senado, previa convocatoria pública, tres propuestas por cada comisionado a elegir. El Senado elegirá por el voto de las dos terceras partes de los presentes.

Una vez cerrada la convocatoria, deberá publicarse la lista de las propuestas recibidas.

Para garantizar que en la Comisión Ejecutiva estén representados colectivos de víctimas, especialistas y expertos que trabajen en la atención a víctimas, ésta se conformará en los siguientes términos de las propuestas presentadas al Ejecutivo Federal:

- I. Cuatro comisionados especialistas en derecho, psicología, derechos humanos, sociología o especialidades equivalentes con experiencia en la materia de esta Ley, propuestos por universidades públicas;
- II. Tres comisionados representando a colectivos de víctimas, propuestos por organizaciones no gubernamentales, registradas ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, con actividad acreditada en atención a víctimas de al menos cinco años, o por los organismos públicos de derechos humanos

Destaca el perfil profesional de los cuatro primeros comisionados pues en esta ley al menos se señalaba que deberían ser especialistas en Derecho, Psicología, Derechos Humanos, Sociología o especialidades equivalentes a la materia en que iban a desempeñarse y que serían propuestos por universidades públicas, sin embargo, en la reforma de 2017, los requisitos para ocupar el cargo de Comisionado Ejecutivo cambiaron para quedar de la siguiente manera:

Artículo 86. Para ser Comisionado Ejecutivo se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público;

- III. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público, en sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de esta Ley, por lo menos en los dos años previos a su designación;
- IV. Contar con título profesional, y
- V. No haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su designación.

Al erigirse la progresividad de los derechos humanos como pieza clave en el actuar del Estado mexicano, resulta inadmisible que el actual texto de la Ley General de Víctimas sea ambiguo al establecer como requisito contar con un título profesional para ocupar la titularidad operativa del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, pues no sólo adolecería de conocimientos en la materia sino que además, implicaría la presencia de personas que no posean las bases académicas y/o profesionales para garantizar la reparación integral a quien resintieron los efectos de las conductas punibles.

La segunda situación es señalada por Lima Malvido, quien sostiene que si bien el nombramiento del Comisionado Ejecutivo que duraría 5 años en el encargo sin que pudiese reelegirse se realizaría a partir de la votación de las 2/3 partes del senado, a partir de la terna enviada por el Presidente de la República previa consulta a los colectivos, expertos y miembros de organizaciones de la sociedad civil especializados en la materia, lo cierto es que el numeral quinto transitorio de la reforma de 2017 de la Ley General de Víctimas refiere:

Quinto. Por única ocasión, dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, previa consulta pública a los colectivos de víctimas, expertos y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia, remitirá al Senado de la República la propuesta de nombramiento del Comisionado Ejecutivo, quien durará en el cargo tres años.

En adelante la designación del Comisionado Ejecutivo se realizará de acuerdo al proceso establecido en el artículo 85 de esta Ley.

Asimismo, el artículo 84 ter de la Ley General de Víctimas postula que el Comisionado Ejecutivo va a actuar con apoyo de otras instancias, entre las que sobresale la Asamblea Consultiva que fungirá como órgano de asesoría; y, vínculo con las víctimas y la sociedad.

Artículo 84 Ter. La Comisión Ejecutiva cuenta con una Junta de Gobierno y un Comisionado Ejecutivo para su administración, así como con una Asamblea Consultiva, como órgano de consulta y vinculación con las víctimas y la sociedad.

Las particularidades de la Asamblea Consultiva se encuentran estipuladas en el numeral 84 octies de la Ley General de Víctimas, entre las que destacan funciones, composición y procedimiento para la elección de sus nueve integrantes:

Artículo 84 Octies. La Asamblea Consultiva es un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle la Comisión Ejecutiva.

La Asamblea Consultiva estará integrada por nueve representantes de colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y académicos quienes serán electos por la Junta de Gobierno y cuyo cargo tendrá carácter honorífico.

Para efectos del párrafo anterior, la Comisión Ejecutiva emitirá una convocatoria pública, que establecerá los criterios de selección, la cual deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

La convocatoria para integrar la Asamblea Consultiva atenderá a un criterio de representación regional rotativa de cuando menos una institución, organización, colectivo o grupo por región.

Las bases de la convocatoria pública deben ser emitidas por el Comisionado Ejecutivo y atender, cuando menos, a criterios de experiencia nacional o internacional en trabajos de protección, atención, asistencia, justicia, verdad y reparación integral de víctimas; desempeño destacado en actividades profesionales, de servicio público, sociedad civil

o académicas así como experiencia laboral, académica o de conocimientos especializados, en materias afines a la Ley.

La elección de los miembros de la Asamblea Consultiva deberá garantizar el respeto a los principios que dan marco a esta Ley, especialmente los de paridad y enfoque diferencial.

Las funciones de la Asamblea Consultiva estarán previstas en el Reglamento de la Ley, las personas integrantes durarán en su cargo cuatro años, y podrán ser ratificadas sólo por un período igual, en los términos de lo dispuesto en dicho ordenamiento.

El procedimiento descrito en líneas previas estipula la emisión de una convocatoria pública por parte del Comisionado Ejecutivo que se insertará en el Diario Oficial de la Federación y atenderá los principios de paridad; enfoque diferencial; rotación regional rotativa que fomentará la intervención de colectivos, instituciones, organizaciones o grupos regionales; experiencia nacional o internacional sobre trabajos en materia de protección, atención y asistencia, justicia, verdad y reparación integral; experiencia laboral, académica o de conocimientos en la materia; desempeño sobresaliente en actividades profesionales de servicio público, sociedad o de índole académica.

No obstante, el artículo transitorio decimoquinto de la reforma a la Ley General de Víctimas impulsada en 2017, establece una excepción manifiesta a este proceso democrático de inclusión:

Décimo Quinto. Por única ocasión, para la primera designación de los miembros de la Asamblea Consultiva a que se refiere el artículo 84 Octies, el Comisionado Ejecutivo enviará propuestas de integrantes al Senado de la República, el cual los elegirá por las dos terceras partes de los presentes en sesión ordinaria.

En esta tesis, conviene reproducir la inquietud de Lima Malvido sobre la reconfiguración del espacio público que implica “la consulta a la sociedad y la elección de personas en diversos comités o comisiones con base en convocatorias públicas” (2019, 249), toda vez que los

postulados proclamados se desestiman para dar paso a designaciones sin respetar el ejercicio democrático enaltecido por el propio instrumento legal en análisis, circunstancia que junto con la ambigüedad normativa enunciada en líneas anteriores, contribuye a vulnerar el derecho de dignidad de las víctimas y obstaculizan su acceso a la reparación integral.

Prolegómeno del marco jurídico nacional e internacional del derecho de dignidad humana

El Estado moderno como garante de los derechos y libertades del hombre requiere emplear normas jurídicas tendientes a la protección de la dignidad humana como irreductible en su proceder, en este sentido, la integridad personal debe observarse como el “conjunto de condiciones físicas, psíquicas y morales que le permiten al ser humano su existencia, sin sufrir ningún tipo de menoscabo en cualquiera de esas tres dimensiones” (Afanador, 2002, 147).

Con respecto al derecho fundamental de la dignidad humana, es prudente abordar los tratados internacionales que le revisten vital importancia jurídica, a saber:

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos establece en su preámbulo que:

[...] conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables.

Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana.

La dignidad representa el núcleo de la persona como destinatario de prerrogativas encaminadas a materializar la justicia, la libertad y la paz en el mundo. Asimismo, el artículo 10.1 del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos sostiene que “toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”, lo cual, es posible trasladar al ámbito de protección de la víctima del delito u ofendido, en cuyo tenor, el Estado mexicano requiere adoptar un enfoque de derechos humanos que sirva de directriz a su política criminal, enalteciendo en todo momento a la dignidad de sus gobernados.

De igual forma, el artículo 11.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, señala que “toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad”. Asimismo, la dignidad humana se percibe como un derecho inherente a la persona, objeto de protección de los Estados parte de dicha convención.

Amén de lo anterior, la Observación General Número 35 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sostiene que los Estados deben adoptar medidas tendientes al establecimiento de mecanismos e instituciones eficaces para la investigación y examen de denuncias a fin de garantizar la reparación integral a la víctima, a saber:

Los Estados parte deberán responder de forma adecuada ante cuadros de violencia contra ciertas categorías de víctimas, como intimidación a defensores de los derechos humanos y periodistas, represalias contra testigos, violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, hostigamiento a reclutas en las fuerzas armadas, violencia contra los niños, violencia contra las personas en razón de su orientación sexual o identidad de género y violencia contra las personas con discapacidad. También deben prevenir el uso injustificado de la fuerza en las actividades de mantenimiento del orden público y ofrecer una reparación si tiene lugar.

La Convención Americana de Derechos Humanos enmarca el derecho a la dignidad humana de la víctima como sujeto de protección de las acciones estatales, sin dejar de lado que, el Estado se obliga a resarcir a los sujetos pasivos u ofendidos del delito mediante la implementación de recursos, mecanismos y acciones ad hoc.

Por su parte, el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que la dignidad humana es propia de “todos los seres humanos [quienes...] nacen libres

e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, [razón por la que] deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado de la siguiente forma: “Toda persona tiene derecho al respecto de su honra y al reconocimiento de su dignidad, lo que implica límites a las injerencias de los particulares y del Estado, por lo que es legítimo que quien se considere afectado en su honor recurra a los medios judiciales que el Estado disponga para su protección” (s/f, 3).

Así las cosas, los Estados deben velar por el respeto a los derechos de las personas, en especial, para garantizar que la dignidad de los gobernados no se vea vulnerada y, en consecuencia, no exista agravio a su honor, pues resulta condición mínima para su desarrollo como ser humano.

En el caso particular del Estado mexicano, la dignidad humana como derecho fundamental se prevé mediante el numeral primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo tenor, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, emitió el criterio jurisprudencial I.5o.C. J/31 (9^a), a través del cual infiere: “La dignidad humana es un valor supremo [...] mediante el cual] se reconoce una calidad única y excepcional a todo ser humano por el simple hecho de serlo, cuya plena eficacia debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción alguna” (SCJN, 2011, 1529).

La dignidad humana debe respetarse sin limitación por lo que se requiere contar con los mecanismos necesarios para arribar a su efectiva protección por el Estado mexicano. Paralelamente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el criterio jurisprudencial 1a./J. 37/2016 (10^a), que posiciona a la dignidad humana como derecho fundamental permeado en el sistema jurídico.

Dignidad humana. Constituye una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética.

La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral, sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último

párrafo; 2o., apartado a, fracción ii; 3o., fracción ii, inciso c); y 25 de la constitución política de los estados unidos mexicanos. En efecto, el pleno de esta suprema corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad (SCJN, 2016, 633).

El Estado mexicano debe señalar con precisión a los sujetos obligados a quienes puede dirigirse la víctima, a fin de contar con la certeza jurídica de exigir el cumplimiento de sus obligaciones para con ella, pues de lo contrario, ante la actual ambigüedad manifiesta, se reafirma el secretismo de los sujetos responsables y se difumina la posibilidad de imponer sanciones a quienes provoquen su revictimización.

Por otra parte, el artículo 5 de la Ley General de Víctimas conceptualiza el principio de la dignidad humana de la siguiente forma:

La dignidad es un valor, principio y derecho fundamental base y condición de todos los demás. Implica la comprensión de la persona como titular y sujeto de derechos y a no ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de los particulares.

En virtud de la dignidad humana de la víctima, todas las autoridades del Estado están obligadas en todo momento a respetar su autonomía, a considerarla y tratarla como fin de su actuación. Igualmente, todas las autoridades del Estado están obligadas a garantizar que no se vea disminuido el mínimo existencial al que la víctima tiene derecho, ni sea afectado el núcleo esencial de sus derechos.

El diseño normativo de este cuerpo legal debe precisar a las autoridades encargadas de velar que se garantice la reparación integral a la víctima del delito y evitar su estado de indefensión a grado tal que se vean agraviadas por las amenazas originales y las acciones u omisiones estatales encaminadas a restituirlas en el goce de sus derechos.

Transición del enfoque tradicional a la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas

Los problemas públicos que aquejan a la sociedad deben ser atendidos por las políticas públicas generadas por el Estado, el cual se erige como garante de los derechos y libertades de sus gobernados a fin de buscar la opción racional que permita afrontar la problemática bajo un estricto apego a la esfera jurídica de sus destinatarios.

Así las cosas, Harold D. Lasswell, a través de su libro “La orientación hacia las políticas públicas”, publicado en 1951, fue el creador del término políticas públicas, refiriéndose a las estrategias estatales diseñadas para afrontar los problemas públicos.

Bajo esta óptica, Lasswell proclamó que Estados Unidos buscaba la protección de la dignidad del hombre frente a la superioridad de las clases, en cuyo tenor, avista la necesidad de avocarse al estudio del desarrollo de las ciencias políticas de la democracia (1992, 93).

De tal guisa, no es óbice centrar la atención del lector en el fin ulterior del diseño de políticas públicas, es decir, en el por qué y para qué fueron gestadas. En virtud de éstas, se apuesta por el hecho de otorgar racionalidad a las acciones gubernamentales, como vía eficiente de garantizar el bienestar público, erigido como pieza fundamental de la actividad estatal marcada por el conglomerado de recursos humanos, recursos materiales, recursos económicos, mecanismos y procedimientos generales (Solís, 2008, 9-15).

El diseño de políticas públicas requiere considerar como máximas la revisión de toma de decisión que esgrime la autoridad estatal y el estudio de racionalidad de dicho proceso. Así las cosas, la racionalidad en la toma de decisiones gubernamentales se atribuye al cumulo de características esperadas como eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad, debido a lo cual, se infiere que una política pública racional debe ostentar dichas particularidades (Vázquez y Delaplace, 2011, 18-25).

Los elementos inherentes a la racionalidad de las determinaciones gubernamentales son:

- La pertinencia de la investigación en función de la toma de decisiones.
- La conveniencia de la formación de recursos humanos en la investigación para la correcta toma de decisiones.
- La profesionalización de las personas que laboran en el sector gubernamental (Del Castillo y Méndez, 2010, 10).

En este punto conviene recordar que la reparación integral mencionada en la Ley General de Víctimas tiende a garantizar su dignidad, sin embargo, ante un esquema ambiguo de sujetos obligados a cumplimentar dicha encomienda resulta claro que no existe pertinencia entre las autoridades legitimadas para vigilar que se garantice la reparación integral. En consecuencia, se revictimiza -ahora por parte del Estado- al sujeto pasivo del delito, quien deberá relatar su historia a tantas y cuantas autoridades sea necesarias a fin de encontrar quien cumplimente la obligación manifiesta.

Durante los años ochenta y noventa, se observó en México el inicio de los estudios de políticas públicas mediante el surgimiento de la Maestría en Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) que data de 1998 (Aguilar, 2004, 15).

Por cuanto hace al Estado mexicano, es menester señalar que el objetivo del surgimiento de las políticas públicas se centró en el estudio del proceso que seguía el gobierno en la toma de decisiones, su diseño y abordaje con miras a elevar su calidad -racionalidad-, evitando regresiones hacia la crisis y la sustentación a una democracia eficiente que evidenciara capacidad de gobierno. La meta esencial residía en comprender las razones gubernamentales para adoptar tal o cual determinación con resultados desastrosos para el Estado y diseñar políticas públicas que favorecieran la corrección del proceso de decisión. Se buscaba evitar los mismos escenarios adversos, bajo el ideal de contar con un gobierno informado y analítico sobre la formulación de sus problemas, la elección de sus estrategias de solución y el otorgamiento de recursos (Aguilar, 2004, 18-19).

Llegado este momento, es menester diferenciar entre política de Estado y política de gobierno, pues la primera se concibe como todo lo que un gobierno desea implementar de manera

permanente, prolongándose en el tiempo sin que su continuidad se vea amenazada por diversos cambios que contemple la administración pública pues posee como elemento primordial a la participación ciudadana (García, 2016, 106); mientras que la política de gobierno, ostenta una vida estimada sobre la vigencia del gobierno en turno que la diseño, toda vez que muestra su origen en la agenda de ésta (Fondevila *et al.*, 2010, 5-9).

De tal guisa, las políticas públicas tendientes a garantizar los derechos victimales deben ser considerados como un elemento de la agenda de Estado y no de gobierno, ya que el sistema garantista instaurado a través de la reforma constitucional del 2008, reafirma el compromiso de las autoridades estatales para garantizar los derechos de la víctima u ofendido, lo cual debe ser regulado de forma efectiva y no mediante legislaciones que aparenten cumplimentar los compromisos nacionales e internacionales sobre derechos humanos de quien observa lesionados o puestos en riesgo sus bienes jurídicos tutelados (Bailey, 2014, 80-82).

Las políticas públicas han transitado de un enfoque tradicional a uno con perspectiva de derechos humanos, siendo prudente enlistar las particularidades del primero, a saber:

- Las políticas públicas tradicionales son de carácter patrimonialista y consideran a los gobernados como beneficiarios de los programas asistenciales (Guendel, 2002, 115).
- La actividad estatal se observa como suplemento del mercado a fin de asociarla con una coordinación funcional con la sociedad (Guendel, 2002, 117).
- Las políticas públicas tradicionales se encuentran diseñadas para focalizarse en aspectos específicos (Vázquez y Delaplace, 2011, 41-42).
- Las políticas públicas tradicionales se basan en el empleo excesivo de las racionalidades técnicas aplicadas al espacio público, en cuya virtud, carecen de legitimidad ante los ciudadanos (Montecinos, 2007, 333).
- Las políticas públicas tradicionales se distinguen por la poca claridad acerca de las obligaciones de los prestadores y su culto a la discrecionalidad (Cunill, 2010, 5).

Este último punto evidencia que el artículo 1 de la Ley General de Víctimas responde a los postulados de una política pública tradicional. Al enunciar de forma ambigua a las autoridades obligadas a vigilar el cumplimiento de la reparación integral, se trastoca el derecho fundamental de dignidad humana de la víctima, quien debe sortear los recovecos estatales para que se le determine a qué autoridad se debe remitir para lograr una efectiva reparación integral, siendo esto la causa de su revictimización por el aparato estatal.

Ahora bien, pese a las férreas particularidades de las políticas públicas con enfoque tradicional, se observa la presencia latente del enfoque con perspectiva de derechos humanos que representa un esquema protecciónista del gobernado sobre los compromisos adquiridos por los Estados al tenor del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

El concepto cardinal dentro del enfoque de referato es derechos humanos, mismo que se relativiza a aquellas prerrogativas inherentes a los seres de esa naturaleza, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. En este sentido, todos tienen los mismos derechos interrelacionados, interdependientes e indivisibles (OACNUDH, s/f).

La Declaración de Viena sobre Derechos Humanos esgrimió en 1993 el nacimiento formal del enfoque de derechos humanos de las políticas públicas. Cabe destacar que dicho resultado fue producto de una ardua labor que implicó verdaderos transes políticos y sociales, internacionales y regionalizados, que se apostaron por la consolidación de un Estado de Derecho (Ihering, 2014, 30-35).

Al tenor de las líneas precedentes, se infiere que la perspectiva de derechos humanos de las políticas públicas tiene como fin ulterior, la realización efectiva de los derechos fundamentales, “implicando un compromiso teórico-práctico con el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos que se traduzcan en la realización efectiva de los derechos y el empoderamiento de las personas” (Vázquez y Delaplace 2011, 18).

Habida cuenta de lo precisado previamente, resulta prudente sentenciar que las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos deben permear en el esquema de protección a la víctima del delito, pues no basta con crear legislaciones que aparenten tutelar los derechos fundamentales de los gobernados sino por el contrario. Se requiere generar instrumentos jurídicos que respondan a los compromisos nacionales e internacionales de protección de prerrogativas

encauzadas a la reparación integral de la víctima que resintió las vulneraciones en su seguridad jurídica a causa de la criminalidad.

Conclusiones

La reparación integral es un derecho inherente a la víctima que debe ser garantizado por el Estado mexicano, a través de instrumentos jurídicos *ad hoc* a los principios rectores de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Amén de lo anterior, se aprecia que a partir de la emisión de la Ley General de Víctimas en 2013, se impulsó en su diseño normativo la protección del sujeto pasivo del delito u ofendido. Sin embargo, al tenor del análisis crítico de sus postulados se advierte que su halo garantista resulta simbólico debido a diversas razones. Entre estas, destacan:

La ambigüedad en el señalamiento preciso de las autoridades encargadas por ministerio de ley de verificar que se garantice la reparación integral. Se tiende a enunciar a todas las autoridades de los tres niveles de gobierno y de los tres poderes constitucionales, así como a sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones de naturaleza pública o privada que custodien la protección de las víctimas. Esta circunstancia no se ajusta a los estándares de una política pública con perspectiva de derechos humanos, pues no especifica sin argucias los sujetos obligados a quien se les debe fincar responsabilidad ante el incumplimiento de su deber legal.

El incumplimiento de progresividad en la tutela efectiva de los derechos humanos de las víctimas mediante la reforma a su ley general en 2017. Dicha ley es relativa a la derogación de la exigencia de un perfil académico de especialista en derecho, psicología, derechos humanos, sociología o especialidades equivalentes a temas del ordenamiento jurídico en referato, como requisito para ocupar la titularidad operativa de Comisionado Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, aspecto que fuera consagrado en el artículo 85 fracción I de la Ley General de Víctimas del 3 de mayo de 2013.

Lo señalado con antelación implica que la persona que fuere propuesta por el Ejecutivo Federal no acreditaría forzosamente el perfil académico que evidencie conocimientos en materia de víctimas del delito, circunstancia que repercutiría en la tutela efectiva del derecho de dignidad humana, a través de la garantía de reparación integral como lo mandata el precitado ordenamiento jurídico.

Por su parte, se aprecian excepciones en el diseño garantista de la reforma a la Ley General de Víctimas acaecida en 2017. En sus numerales 84, 84 ter, 84 octies y 85, esta Ley regula la existencia de autoridades como el Comisionado Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y la Asamblea Consultiva, y a su vez, proclama la observancia de un procedimiento para su elección mediante la inserción de una convocatoria pública en el Diario Oficial de la Federación. Se indica que la convocatoria respete los principios de paridad; enfoque diferencial; rotación regional que fomente la intervención de colectivos, instituciones, organizaciones o grupos regionales; experiencia nacional o internacional sobre trabajos en materia de protección, atención y asistencia, justicia, verdad y reparación integral; experiencia laboral, académica o de conocimientos en la materia; desempeño sobresaliente en actividades profesionales de servicio público, sociedad o de índole académica.

Sin embargo, en su numeral décimo quinto transitorio, la misma sostiene que por única ocasión, los miembros de la Asamblea Consultiva serán designados por el Comisionado Ejecutivo, que a su vez, fuera propuesto por el Presidente de la República, según lo ordena el numeral quinto transitorio. Tal situación, aduce una tendencia hacia la designación sin el respeto hacia los postulados protecciónistas que se esgrimieron en el propio ordenamiento legal.

Finalmente, cabe reconocer que, a pesar de contar con un avance en el diseño normativo de protección a las víctimas del delito, esto resulta insuficiente. La falta de claridad en los sujetos obligados para vigilar que se garantice la reparación integral, y la contradicción mostrada en los artículos transitorios de la reforma de 2017 a la Ley General de Víctimas, constituyen distintivos de las políticas públicas tradicionales envueltas en un derecho simbólico, que coloca en estado de indefensión a quienes debieran ser su principal sujeto de protección.

Referencias

- Afanador C., M. I. (2002). Derecho a la integridad personal. Elementos para su análisis. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 9 (30): 147-164. [Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/105/10503008.pdf>].
- Aguilar Villanueva, L. F. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio. *Sociología* 9 (54): 15-37. [Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305026633001>].
- Amnistía Internacional. (2019). Segundo Informe Trimestral 2019. México: Amnistía Internacional, [Disponible en: https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2019/08/02_Informe-trimestral_2019_spreads_ON.pdf].
- Bailey, J. (2014). Crimen e impunidad. Las trampas de la inseguridad en México. México: Debate.
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2015). Modelo Integral de Atención a Víctimas. México: Gobierno de la República. [Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/127943/MIAVed..pdf>].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto De San José De Costa Rica” – OEA. San José De Costa Rica. 22 de noviembre de 1969.
- Corporación Latinobarómetro. (2018). Informe 2018. Chile: Corporación Latinobarómetro [Disponible en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>].
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s/f). Ficha Técnica: Kimel VS Argentina, [Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/kimel.pdf>] (30 de agosto de 2019),
- Cunill Grau, N. (2010). Las políticas públicas con enfoque de derechos y su incidencia en la institución pública. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* (46): 1-20. [Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill>].
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948).
- Del Castillo Alemán, G. y Méndez de Hoyos, I. (2010). Introducción a la teoría de las políticas públicas. México: Flacso.

- Fattah, A. E. (2014). "Victimología: pasado, presente y futuro" Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (16-r2): r2:1-r2:33. [Disponible en: <http://criminet.ugr.es/recpc/16/recpc16-r2.pdf>].
- Fondevila, G. y otros (Coord.). (2010). Guía de Estudio de la Materia: Seminario sobre Derechos Civiles. Maestría en Derechos Humanos y Democracia 2010-2012. México: Flacso.
- García Flores, A. J. (2016). Seguridad ciudadana y política criminal. ¿Cambio paradigmático o discurso simbólico? México: Universidad de Xalapa.
- Garrido Márquez, G. (2015). Víctimas de delito y sistema acusatorio. En Temas Fundamentales del Código Nacional de Procedimientos Penales. México: Porrúa.
- Guendel, L. (2002). Políticas públicas y Derechos Humanos. Revista de Ciencias Sociales 3 (97): 105-125. [Disponible en: https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derechos_economicos_sociales_culturales_genero/politicas%20publicas%20y%20derechos%20humanos.pdf].
- Ihering, V. R. (2014). La lucha por el derecho. 7^a ed. México: Porrúa.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2018), México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf].
- Lasswell, H. D. (1992). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En Estudio de las políticas públicas, coordinado por Luis F. Aguilar Villanueva. México: Porrúa.
- Ley General de Víctimas (3 de enero de 2017).
- Ley General de Víctimas (3 de mayo de 2013).
- Lima Malvido, M. de la L. (2019). Derecho Victimal. México: Porrúa.
- Martínez Álvarez, I. C. (2014) ¿Es compatible el derecho penal del enemigo con los derechos humanos? En Derecho Penal del Enemigo y Derechos Humanos, coordinado por Isabel Claudia Martínez Álvarez. México: Ubijus.
- Montecinos, E. E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. Cuadernos de Administración 20 (30): 323-335. [Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/205/20503314.pdf>].

OACNUDH. (2016). Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein y la Respuesta del Estado Mexicano. México: OACNUDH.

OACNUDH. (s/f) ¿Qué son los derechos humanos? [Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx/Derechos-Humanos>] (Consultada 30 de agosto de 2019).

Observación General Número 35 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (2014). [Disponible en <https://www.refworld.org.es/docid/553e0fb84.html>]. (Consultada 31 de agosto de 2019).

Observatorio Nacional Ciudadano. (2019). Reporte sobre delitos de alto impacto enero 2019. México: Observatorio Nacional Ciudadano. [Disponible en: <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2019/04/RMensualenero19.pdf>].

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – ONU. Nueva York. E. U.A. 16 de diciembre de 1966.

Rodríguez Campos, C. (2013). Derecho victimal en México como instrumento para lograr la justicia frente al fenómeno de la victimización. Archivos de criminología, criminalística y seguridad privada 6 (11). México: Sociedad Mexicana de Criminología. Capítulo Nuevo León. A.C. [Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4419931>].

Sarah, B. D. y Kirchoff, G. F. (Eds). (1992). International faces of victimology, Meonchengladbach, Alemania: WSV Publishing.

Solís Ventura, B. M. (2008). El diseño y la implementación de las políticas públicas asociadas al enfoque de derechos humanos: una asignatura pendiente en la agenda gubernamental mexicana. El caso de los Programas Nacionales de DDHH. Tesina de Maestría en DDHH y Democracia. México: Flacso.

SCJN. (2017). Derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización. Su concepto y alcance. México: SCJN. [Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2014/2014098.pdf>].

SCJN. (2016). Dignidad humana. Constituye una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética. México: SCJN. [Disponible en:

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2012363&Clase=DetalleTesisBL>.

SCJN. (2011). *Dignidad humana. Su naturaleza y concepto*. México: SCJN. [Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=160869&Semanario=0>].

Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011). *Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos*. México: Flacso.

Waller, I. (2013). *Derechos para las víctimas del delito. Equilibrar la justicia*. México: INACIPE.

Zamora Grant, J. (2016). *Derecho victimal. La víctima en el nuevo sistema penal mexicano*. México: INACIPE.