



CENTRO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
"ROSARIO IBARRA DE PIEDRA"  
CASA EDITORIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

# LA CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DE LA **VÍCTIMA DE VIOLACIÓN** **DE DERECHOS HUMANOS**



CENADEH/KL

Primera edición: diciembre, 2022

D. R. © Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos

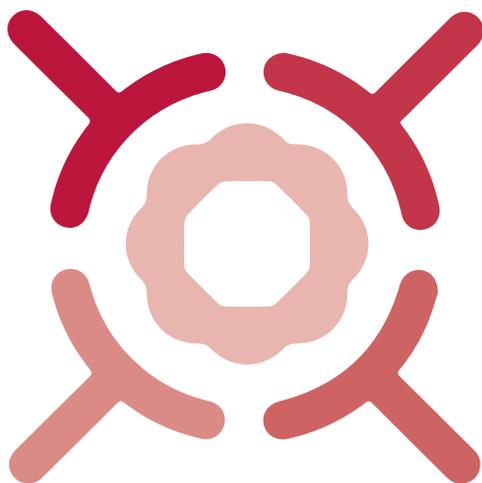
Periférico Sur 3469, esquina Luis Cabrera,  
Col. San Jerónimo Lídice, Demarcación Territorial  
La Magdalena Contreras,  
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño de portada y formación  
de interiores: Karla Luna



CENTRO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
"ROSARIO IBARRA DE PIEDRA"  
CASA EDITORIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

# LA CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DE LA **VÍCTIMA DE VIOLACIÓN** **DE DERECHOS HUMANOS**



# TABLA DE CONTENIDO

<b>I. Introducción</b>	<b>3</b>
<b>II. Construcción conceptual de víctima de violación</b>	<b>5</b>
Primeras construcciones conceptuales de víctima en Naciones Unidas	5
Construcción conceptual de víctimas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos	9
Perspectiva de género e interseccionalidad en el Sistema Interamericano	15
<b>III. Construcción conceptual de víctima</b>	<b>19</b>
Elementos que distinguen entre víctimas del delito y víctimas de violaciones a derechos humanos	19
La incorporación de la víctima u ofendido en la Constitución	23
Incorporación constitucional de las obligaciones de investigación, sanción y reparación	25
Construcción conceptual de víctimas en la Ley General	29
<b>IV. La víctima de derechos humanos ante los mecanismos nacionales de protección</b>	<b>33</b>
El concepto de víctima de derechos humanos en la protección jurisdiccional	33
El concepto de víctima de derechos humanos en la protección Ombudsperson	39
<b>IV. Consideraciones finales</b>	<b>47</b>
<b>VI. Bibliografía</b>	<b>49</b>



## I. INTRODUCCIÓN

El presente escrito tiene como propósito analizar la construcción conceptual de la víctima de derechos humanos. Para ello, se realiza un breve recorrido histórico de los avances normativos en la construcción conceptual de víctima en un marco jurídico internacional y en el orden jurídico mexicano, así como determinaciones de relieve de los mecanismos internos de protección.

El recorrido histórico comienza con antecedentes importantes en el derecho internacional de los derechos humanos de fundamental valor en la jurisprudencia interamericana y algunos votos razonados,<sup>1</sup> todos estos aportes que se han reflejado en la legislación mexicana en años relativamente recientes. La determinación de víctima de derechos humanos, sin duda, ha contribuido a determinar la reparación del daño en el ámbito interamericano.

En México, las reformas constitucionales de 2008 y 2011, en conjunto con la Ley General de Víctimas, han aportado la consolidación conceptual de los derechos de las víctimas. Más recientemente, el Poder Judicial de la Federación ha emitido tesis jurisprudenciales que definen a la víctima de derechos humanos. De esta forma, el término ha tenido una consolidación reciente, a ello se abocan las siguientes páginas.

El reconocimiento normativo y, principalmente, jurisprudencial de víctima de derechos humanos, ha generado, sin duda, un marco a su favor que, ante su reconocimiento, permite tomar medidas acordes de atención y reparación. El transitar, de su ausencia normativa y jurisprudencial, a su definición, con la finalidad de reparar el daño, ha sido el camino abordado.

Para el presente escrito, también se ha considerado oportuno incorporar la necesaria perspectiva de género, así como un concepto relativamente reciente también relacionado: la interseccionalidad, que permite contemplar los distintos factores de discriminación o vulnerabilidad.

**1** Sergio García Ramírez, *Votos particulares en la Corte Interamericana de derechos humanos y reflexiones sobre el control de convencionalidad*, México, CNDH, 2015.

Un caso que ilustra un contexto de múltiples factores que pueden agravar la victimización es el de los Buzos Miskitos, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la cual advirtió que las víctimas se encontraban inmersas en patrones de discriminación estructural e interseccional, pues eran personas pertenecientes a un pueblo indígena y se encontraban en una situación de pobreza; una de ellas era un niño, otras adquirieron discapacidades y no recibieron tratamiento médico y no contaban con ninguna otra alternativa económica más que aceptar un trabajo peligroso que ponía en riesgo su salud, integridad personal y vida.<sup>2</sup>

Sin duda, la centralidad de la víctima en casos de derechos humanos<sup>3</sup> es un tema que puede generar múltiples reflexiones; la presente tiene como propósito aportar al desarrollo jurídico que, sin duda, ha abonado a una protección y reparación más eficaces.

**2** Corte IDH, Caso de los Buzos Miskitos (Lemmoth Morris y otros) vs. Honduras, sentencia del 31 de agosto de 2021, serie C, núm. 432. párr. 107.

**3** Carlos Martín Beristáin et al., *La atención y centralidad de las víctimas, en metodologías de investigación, búsqueda y atención de víctimas. Del caso Ayotzinapa a nuevos mecanismos en la lucha contra la impunidad*, Bogotá, Editorial Temis, 2017, p. 125.

## II. CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DE VÍCTIMA DE DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

### Primeras construcciones conceptuales de víctima en Naciones Unidas

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, en 1985, la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*.<sup>4</sup> Esta Declaración se divide en dos partes: a) las víctimas de delitos y b) Las víctimas del abuso del poder. En el párrafo primero señala que:

Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones física o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera, menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones y omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso del poder.

En el apartado B, relativo a víctimas del abuso de poder en el párrafo 18, se retoma la definición anterior, pero se modifica al final de la siguiente manera:

Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos.

<sup>4</sup> Organización de las Naciones Unidas [ONU], Asamblea General, Resolución 40/34, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, 29 de noviembre de 1985.

En este orden de ideas, es conveniente recordar la protección internacional de derechos humanos, misma que se consolidó a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y la construcción convencional de su protección a través de pactos internacionales, adoptados en Nueva York en 1966,<sup>5</sup> además de otros tratados en la materia, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en 1965,<sup>6</sup> la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en 1979,<sup>7</sup> y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en 1984,<sup>8</sup> y otras aprobadas posteriormente.<sup>9</sup>

Es decir, esta primera declaración sienta las bases de una identificación clara de víctima en materia penal, pero también de derechos humanos internacionalmente reconocidos que, para ese momento, ya contaban con un marco convencional en construcción, algunos de ellos ya ratificados por el Estado mexicano.

La Declaración de méritos, en su numeral 2, realiza otra aportación de relieve:

En la expresión “víctima” se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que ten-

- 5 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, promulgado en México en el *Diario Oficial* de la Federación el 20 mayo de 1981; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, promulgado en México en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de mayo de 1981.
- 6 Promulgada en México en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de junio de 1975.
- 7 Promulgada en México en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de mayo de 1981.
- 8 Promulgada en México en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de marzo de 1986.
- 9 Continuaron la aprobación de la Convención sobre Derechos del Niño (1989), la Convención internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) y la Convención Internacional de Protección de todas las Personas en contra de la Desaparición Forzada (2006). Vid. Mireya Castañeda, Introducción de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, México, CNDH, 2015. Consultable en: [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas\\_CSUPDH1-1aReimpr.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSUPDH1-1aReimpr.pdf) (Última consulta 10-12-20).

gan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir victimización.

Estas son las bases del concepto de víctima secundaria. Prevenir la victimización de víctimas indirectas demoró algunas décadas para incorporarse en la normativa internacional y mexicana, como se dará cuenta.

Otras dos temáticas que aborda la Declaración, al día de hoy, siguen siendo torales, como son el acceso a la justicia y la reparación del daño a las víctimas; este segundo tema ha sido central. En la Declaración, bajo el apartado Acceso a la justicia destaca el 6.c, que indica: «pres-tando asistencia apropiada a las víctimas durante todo el proceso judicial». Esta parte se tendría que entender en concordancia con el contenido de los artículos 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dedicados a lo que se conoce como garantías del debido proceso, en donde puede ocurrir una bifurcación del concepto de víctima.

Por otro lado, como un acercamiento a la reparación del daño, la Declaración dedica los apartados *resarcimiento* (8-11), *indemnización* (12-13) y *asistencia* (14-17). En materia de violación de derechos humanos, destaca el párrafo 11, que indica:

Cuando funcionarios públicos y otros agentes que actúen a título oficial o cuasioficial hayan violado la legislación penal nacional, las víctimas serán resarcidas por el Estado cuyos funcionarios o agentes hayan sido responsables de los daños causados.

De esta forma, se atiende en este instrumento la conculcación de derechos humanos. Como comentario adicional, el resarcimiento al que alude el párrafo, está ligado a un efectivo acceso a la justicia.

Vale la pena precisar ante el panorama que brindó la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder, aunque las más graves violaciones de derechos humanos pueden constituir un delito perpetrado por funcionarios del

Estado o autoridades, las más de las veces, las violaciones de derechos humanos no se inscriben en un delito tipificado. Por mencionar un ejemplo, la falta de un recurso efectivo.<sup>10</sup>

En concordancia con la Declaración antes abordada, vale la pena incluir para el estudio la Resolución de Naciones Unidas: *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, de 1983.<sup>11</sup> Además de las definiciones de víctimas del delito y de abuso de poder, donde podríamos ubicar a las víctimas de violaciones de Derechos Humanos, se incorpora el tema de reparación del daño de manera más completa, constituyendo un eje de ruta en el plano internacional, como es la jurisprudencia interamericana.

En el marco de conductas estatales, el numeral 4 de la Resolución señala como comportamiento de los órganos del Estado todo órgano *“ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole”*. El siguiente numeral agrega a la persona *“que esté facultada por el derecho de ese Estado para ejercer atribuciones del poder público”*. En materia de violación de derechos humanos, el artículo 7 se refiere, igual que la Declaración mencionada, a la *“extralimitación en la competencia o contravención de instrucciones”*. En esta resolución aborda la responsabilidad internacional del Estado y, en relación con el tema que se está abordando, trata las formas de reparación del daño en los artículos 34 y siguientes, que incluyen la restitución, indemnización y satisfacción.

De esta manera, ambos documentos de Naciones Unidas, en la primera mitad de la década de los años 80, acerca de manera puntual a definiciones de víctima, de ofrecen definiciones precisas de víctima, víctima de derechos humanos y reparación del daño, y siguen siendo referencias obligatorias en la actualidad.

**10** Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184. El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la inexistencia de un recurso adecuado y efectivo en relación con el impedimento de Jorge Castañeda Gutman para inscribir su candidatura independiente a la Presidencia de México.

**11** Asamblea General, AG/56/83.

## Construcción conceptual de víctimas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

En el sistema interamericano de Derechos Humanos, compuesta por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida también como “Pacto de San José”, aprobada en 1969 y ratificada por el Estado mexicano en 1981,<sup>12</sup> se refiere en el artículo 63.1 a la noción de víctima en los siguientes términos: “Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados”. Sobre la reparación del daño, continúa el párrafo: “si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

La jurisprudencia interamericana, como medio de interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Pacto de San José, ha abordado con amplitud la determinación de las víctimas y reparación del daño; más adelante se verán algunos ejemplos. No obstante, en la tesis conceptual de víctima, resulta muy enriquecedor acudir a la doctrina elaborada en votos particulares que, como se verá a continuación, ha contribuido tanto a cambios en reglamentos de la Corte IDH como a la evolución jurisprudencial.

En el Caso masacres de Ituango vs. Colombia,<sup>13</sup> el juez Sergio García Ramírez<sup>14</sup> emitió un voto razonado,<sup>15</sup> en

**12** Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 7 de mayo de 1981.

**13** Corte IDH, *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*, sentencia del 1 de julio de 2006, serie C, núm. 148. El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por los actos de tortura y asesinato de pobladores en el municipio de Ituango, así como a la falta de investigación para esclarecer los hechos y sancionar a los responsables.

**14** Juez de la Corte IDH de 1999 a 2009 y Presidente de 2004 a 2007.

**15** Voto Razonado del juez Sergio García Ramírez en relación con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 29 de junio de 2006, en el Caso masacres de Ituango.

el cual dedicó el apartado 2 a la víctima. Señaló que el entonces vigente Reglamento de la Corte IDH, aprobado en 2006, se refería en algunos numerales a *presuntas víctimas*, relacionando con otro concepto central que era la “persona de la cual se alega han sido violados los derechos protegidos en la Convención”. El actual Reglamento de la Corte IDH (en 2020, aprobado en 2009) en su numeral 2.25 establece que: “la expresión ‘presunta víctima’ significa la persona de la cual se alega han sido violados los derechos protegidos en la Convención o en otro tratado del Sistema Interamericano”. Y el numeral 2.33. señala que “el término ‘víctima’ significa la persona cuyos derechos han sido violados de acuerdo con sentencia proferida por la Corte”. De esta forma, podemos ver cómo se construyó el concepto de *presunta víctima* y *víctima* en la normativa interamericana a partir del voto razonado del mencionado, cumpliendo así su función de definir las disposiciones de la Convención Americana para una mejor operatividad. La idea de presunción en las víctimas alude a las competencias judiciales que tiene el tribunal interamericano, consolidando la seguridad jurídica y el imperio de la legalidad, evitando discrecionalidad en sus decisiones, es decir, determinar a las víctimas una vez concluido el procedimiento y tras el dictado de la sentencia.

Puede ocurrir, como señaló el juez en su voto, que la Corte IDH deba “revisar con el mayor cuidado y mejor esfuerzo los datos que constan en la demanda y responder tan ampliamente como sea posible las interrogantes que enfrenta”,<sup>16</sup> para definir a las personas lesionadas por la violación.

En el Caso Myrna Marck Chang vs. Guatemala,<sup>17</sup> el juez García Ramírez señaló en su voto concurrente razonado:

51. Jurídicamente, víctima es quien resiente el

---

**16** Voto razonado del juez Sergio García Ramírez en relación con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 29 de junio de 2006, en el Caso masacres de Ituango, párr. 17.

**17** Corte IDH, *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 25 de noviembre de 2003, serie C, núm. 101. El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por el asesinato de Myrna Mack Chang por parte de agentes militares, así como la falta de investigación y sanción de todos los responsables.

daño de un bien jurídico amparado por un derecho o una libertad que poseen la relevancia necesaria para figurar en la elevada categoría de los derechos “humanos o fundamentales”.<sup>18</sup>

En tanto, en el voto razonado de la sentencia del Caso Masacres de Ituango vs. Colombia, García Ramírez señaló:

10. La definición e identificación de las víctimas, para los efectos del pronunciamiento judicial que debe sustentarse en derecho, suscita diversas consideraciones que no han sido ajenas a la reflexión de la Corte. Es claro que la víctima o lesionado es el titular de un bien jurídico que halla [sic] amparo en el derecho recogido en la Convención Americana: vida, libertad, seguridad, propiedad, integridad, etcétera. Víctima, pues, es quien sufre la lesión de ese derecho, que le corresponde. En algunas ocasiones hemos hablado de víctimas directas e indirectas. En rigor, sólo existe una categoría relevante para los fines de la Convención: la víctima o lesionado, acreedora a las reparaciones que la Convención ordena o autoriza, que no podrían destinarse a otras categorías de sujetos, como no sea a través de un fenómeno de transmisión de derechos, cuestión tradicionalmente prevista en el ordenamiento interno.<sup>19</sup>

En este orden de ideas, la persona titular de un derecho humano reconocido en un tratado interamericano, como la Convención, cuando le es conculcado, puede considerarse como presunta víctima, tras la conclusión del procedimiento y emisión de sentencia de la Corte IDH, se puede determinar víctima y puede seguir la respectiva reparación de la afectación por sus derechos, también fijados en la sentencia.

De esta forma, la jurisprudencia interamericana ha aportado elementos de consolidación conceptual de la “víctima”, identificando mediante la bifurcación conceptual de la Corte IDH en “víctimas directas” y “víctimas

**18** Sergio García Ramírez, *Votos particulares*, op. cit., nota 1, p. 220.

**19** Ibid. Énfasis añadido.

indirectas”, dos conceptos que pueden aportar una mejor consolidación conceptual y su protección.

En el caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*,<sup>20</sup> en el voto emitido por el juez García Ramírez, dedicó el apartado a la víctima de la violación, en el cual señala:

5. Es probable que la Corte vuelva a examinar este tema en futuras resoluciones. Para ello podría considerar como víctima directa a la persona que sufre menoscabo de sus derechos fundamentales como efecto inmediato de la propia violación: entre ésta y aquél existe una relación de causa a efecto (en el sentido jurídico del vínculo), sin intermediario ni solución de continuidad. En cambio, víctima indirecta sería quien experimenta el menoscabo en su derecho como consecuencia inmediata y necesaria, conforme a las circunstancias, del daño que sufrió la víctima directa. En tal hipótesis, la afectación ocasionada a ésta última sería la fuente del menoscabo que experimenta la víctima indirecta. La distinción técnica entre ambas categorías no implica que alguna de ellas revista mayor jerarquía para los fines de la tutela jurídica. Ambas se hallan igualmente tuteladas por la Convención y pueden ser atendidas en la Sentencia, tanto para considerarlas, sustantivamente, como sujetos pasivos de una violación, acreedores a reparaciones, como para atribuirles legitimación procesal, de manera genérica e indistinta.<sup>21</sup>

En este voto de 2002 ya se identifica la división entre víctimas directas y víctimas indirectas. Estos conceptos, a la par del desarrollo jurisprudencial, fueron atendidos en el voto particular a la sentencia del caso *Masacres de Ituango*, donde el juez García Ramírez señaló respecto a la víctima directa como aquella persona:

Contra la que se dirige, en forma inmediata,

**20** Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*, sentencia del 22 de febrero de 2002, serie C, núm 91. El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición forzada de Efraín Bámaca Velásquez, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables de los hechos.

**21** García Ramírez Sergio, Votos particulares op. p. 88, Énfasis añadido.

explícita, deliberada, la conducta ilícita del agente del Estado: el individuo que pierde la vida, que sufre en su integridad o libertad, que se ve privado de su patrimonio, con violación de preceptos convencionales en los que se recogen estos derechos.<sup>22</sup>

Es decir, la persona que de forma directa sufre la conculcación. En tanto, por víctima indirecta señaló el juez en comentario:

Aludimos a un sujeto que no sufre de la misma forma –inmediata, directa, deliberada– tal conducta ilícita, pero también mira afectados, violentados, sus propios derechos a partir del impacto que recibe la víctima directa.<sup>23</sup>

En este supuesto, se ubican regularmente, dentro de la jurisprudencia de la Corte IDH, a los familiares de las víctimas directas que hayan sufrido un daño real y acreditable a juicio del tribunal interamericano.

De esta forma, se puede concluir que, si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos no refiere de manera literal el término *víctima*, sino *parte lesionada*, el Reglamento vigente de 2009 ya contempla el término *víctima* una vez concluido el procedimiento y emisión de sentencia. De igual forma, se puede referir la Corte IDH en sus fallos a víctima directa e indirecta. Todos estos elementos, incluyendo la identificación precisa de las víctimas, son esenciales para la reparación del daño, en donde también existe variada jurisprudencia interamericana e información de relieve en algunos votos particulares.<sup>24</sup>

A manera de ejemplo, en el caso Rosendo Cantú vs.

**22** Voto razonado del juez Sergio García Ramírez en relación con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 29 de junio de 2006, en el Caso masacres de Ituango, párr. 11.

**23** *Id.*

**24** Sergio García Ramírez y Marcela Benavides Hernández, *Reparaciones por violación de los derechos humanos. Jurisprudencia interamericana*, México, Porrúa, 2014.

México,<sup>25</sup> que se refiere a la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la violación sexual y tortura en perjuicio de la señora Rosendo Cantú, así como la falta de debida diligencia en la investigación y sanción de los responsables, el Tribunal interamericano precisó:

137. La Corte ha declarado en otras oportunidades que los familiares de las víctimas de violaciones de los derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas. El Tribunal ha considerado violado el derecho a la integridad psíquica y moral de familiares de víctimas con motivo del sufrimiento adicional que estos han padecido como producto de las circunstancias particulares de las violaciones perpetradas contra sus seres queridos y a causa de las posteriores actuaciones u omisiones de las autoridades estatales frente a los hechos.

138. La Corte considera, en el caso de la niña Yenny Bernardino Rosendo, quien tenía pocos meses de edad al momento de ocurridos los hechos, que una de las afectaciones que sufrió fueron los destierros que ha debido enfrentar con su madre a raíz de los hechos, el alejamiento de su comunidad y de su cultura indígena, y el desmembramiento de la familia.

En los párrafos transcritos se puede observar la determinación de la Corte IDH en relación con el caso de la mujer indígena en el estado de Guerrero que sufre ataques personales directos y una serie de conculcación de derechos en la búsqueda de justicia; al ser menor de 18 años y teniendo la categoría de adolescente, su hija también se convirtió en víctima indirecta afectada también en su esfera de derechos.

Para finalizar este apartado, no omito mencionar,<sup>26</sup> que la definición del concepto de *víctima* también ha sido abordado por el Tribunal Europeo de Derechos

**25** Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216.

**26** En su voto al caso *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala* GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Votos particulares, op. cit.*, nota 1, p. 136.

Humanos en la jurisprudencia evolutiva, que ha trabajado para precisar las víctimas directas e indirectas y beneficiarios de ellas. En el Caso Kurt vs. Turquía, se pronunció sobre la condición de víctima de tratamientos inhumanos y degradantes de una madre como resultado de la detención y desaparición de su hijo en manos de las autoridades.<sup>27</sup>

Para concluir este apartado, se puede precisar que en el sistema interamericano el concepto de víctima tiene las siguientes variantes: la presunción de víctima, cuando se comienza el proceso correspondiente, y de víctima cuando haya sentencia que lo determine. La víctima puede ser directa, cuando sufra bajo su persona la conculcación de derechos, o indirecta, cuando su afectación se origine por la conculcación de derechos de alguien más.

### Perspectiva de género e interseccionalidad en el Sistema Interamericano

A partir de una revisión realizada por la autora de las sentencias de la Corte IDH de 1980 a 2020, se puede observar que un número considerable de sentencias, además de referirse a la conculcación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>28</sup> se refieren a hombres como víctimas. De las 285 sentencias de fondo analizadas, solo en 96 de ellas las víctimas son mujeres. Entre estas, varias sentencias abordan casos en los que la víctima o las víctimas son mujeres, y tam-

**27** *Eur. Court HR, Kurt vs. Turkey, judgment of 25 May 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998- III, pp. 1187*, Referenciado como aparece en Corte IDH, Caso de los “Niños de la Calle” (*Villagrán Morales y otros*) vs. *Guatemala*, Fondo, sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63, párr. 176. El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la detención y posterior asesinato de cinco personas por parte de agentes policiales, así como a la falta de investigación y sanción de los responsables de los hechos.

**28** Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal”, *Revista IIDH*, Vol. 59, p. 29 y ss. Jaqueline Pinacho, “Guía de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, México, CNDH, 2013.

bién se abordan casos en los que la violencia de género o sexual es uno de los temas centrales. En estas últimas, el tribunal interamericano se ha pronunciado sobre la conculcación a la Convención Belén do Pará relativa a la violencia contra la mujer.

En este sentido, la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tomado en cuenta la perspectiva de género. Destacan cinco sentencias dirigidas al Estado mexicano, en donde ha determinado la responsabilidad internacional por la conculcación de la Convención Belén do Pará. En la última de estas sentencias, el Caso Digna Ochoa y familiares vs. México,<sup>29</sup> atendió la temática y se reafirmó la importancia de reconocer, visibilizar y rechazar los estereotipos de género negativos, que son una de las causas y consecuencias de la violencia de género contra las mujeres.<sup>30</sup> Reiteró que el estereotipo de género se refiere a una pre-concepción sobre los atributos, conductas o características que deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente. Además, se mencionó que la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes. En este sentido, su creación y uso se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género contra las mujeres, condiciones que se agravan cuando se reflejan de manera implícita o explícita, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades estatales. En este caso, la Corte IDH señaló que todas las medidas para mitigar los riesgos deben ser adoptadas con una perspectiva de género y un enfoque interseccional, considerando y comprendiendo las complejidades de las formas diferenciadas de violencia que enfrentan las defensoras debido a su profesión y su género. Entre estas complejidades se destacan los factores políticos, sociales, económicos, ambientales y sistémicos,

**29** Corte IDH, Caso Digna Ochoa y familiares vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 25 de noviembre de 2021, serie C, núm. 447.

**30** Corte IDH, Caso Digna Ochoa y familiares vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 25 de noviembre de 2021, serie C, núm. 447. párr. 123.

incluidas las actitudes y prácticas patriarcales que producen y reproducen este tipo de violencia.<sup>31</sup>

En este caso, además de la perspectiva de género, la Corte Interamericana introduce el concepto de interseccionalidad, oportuno para tomar en cuenta, en la determinación de la víctima de derechos humanos las circunstancias que rodean a grupos vulnerables. Este concepto lo empleó Kimberlé Williams Crenshaw en 1989, en la academia estadounidense especializada en la teoría crítica de raza, tendiente a abordar discriminaciones múltiples.<sup>32</sup>

En 2015, la Corte IDH aplicó este concepto en el caso *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*<sup>33</sup>, reconociendo que en dicho caso se entrelazaban múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación asociados a la condición de niña, mujer, persona en situación de pobreza y persona con VIH. La discriminación no solo fue ocasionada por múltiples factores. Es decir, si alguno de estos factores no hubiera estado presente, la discriminación habría sido de naturaleza diferente.<sup>34</sup>

La Corte ha reiterado el concepto de interseccionalidad, como es en el *Caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia*,<sup>35</sup> en donde se consideró esencial recalcar que a la hora de investigar actos de violencia contra periodistas, los Estados tienen la obligación de adoptar todas las

**31** *Ibid.*, párr. 101.

**32** Crenshaw, Kimberlé W. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43 (6), pp. 1.241-1.299. Traducido por: Raquel (Lucas) Platero y Javier Sáez. También en "Interseccionalidad: el camino para que la administración asuma la discriminación racial y de género", en *theconversation.com*, del 25 de noviembre de 2020. Consultable: <https://theconversation.com/interseccionalidad-el-camino-para-que-la-administracion-asuma-la-discriminacion-racial-y-de-genero-150242>

**33** Corte IDH, *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 1 de septiembre de 2015, serie C, núm. 298.

**34** *Ibid.*, párr. 290. Vid. DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE O INTERSECCIONALIDAD DE LA DISCRIMINACIÓN. SU CONCEPTO Y CASO EN EL QUE SE ACTUALIZA. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. libro 1, mayo de 2021, tomo III, p. 2460.

**35** Corte IDH, *Caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 26 de agosto de 2021, serie C, núm. 431, párr. 126.

medidas que sean necesarias para abordar dicha investigación desde una perspectiva interseccional en la que se tengan en cuenta estos diferentes ejes de vulnerabilidad que afectan a la persona en cuestión los cuales, a su vez, motivan o potencian la diligencia reforzada. Otro caso relevante es el de los Buzos Miskitos (Lemon Morris y otros) vs. Honduras,<sup>36</sup> donde la Corte IDH advirtió que las víctimas se encontraban inmersas en patrones de discriminación estructural e interseccional, ya que pertenecían a un pueblo indígena, y se encontraban en una situación de pobreza, incluían a un niño y algunas de ellas adquirieron discapacidades y no recibieron tratamiento médico, y no contaban con ninguna otra alternativa económica más que aceptar un trabajo peligroso que ponía en riesgo su salud, integridad personal y vida.

Las víctimas pertenecían a un grupo en una situación especial de vulnerabilidad que acentuaba los deberes de respeto y garantía a cargo del Estado. La intersección de desventajas comparativas hizo que la experiencia de victimización en este caso.<sup>37</sup>

Al igual que ha ocurrido en el ámbito interno de México, dentro de la perspectiva de género se ha incorporado la perspectiva interseccional para identificar los ejes que pueden influir en la vulnerabilidad. Quien suscribe considera que este concepto debe ser siempre considerado en la determinación a la víctima de derechos humanos, para identificar a las personas que se encuentren en distintos supuestos o entornos.

**36** Corte IDH, *Caso de los Buzos Miskitos (Lemmoth Morris y otros) vs. Honduras*, sentencia de 31 de agosto de 2021, serie C, núm. 432. párr. 107.

**37** Id.

### III. CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DE VÍCTIMA DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

En este apartado, en primer lugar, se pretende distinguir entre las violaciones sufridas por una víctima del delito y las cometidas en conculcación de los derechos humanos por autoridades, así como posibles puntos de contacto. En segundo lugar, se abordará el marco normativo aplicable a las víctimas, siguiendo la estructura metodológica.

#### Elementos que distinguen entre víctimas del delito y víctimas de violaciones a derechos humanos

Antes del desarrollo del marco internacional de protección de los derechos humanos, antes señalado, el concepto de víctima a nivel interno se podía identificar casi de manera exclusiva en la materia penal, como víctima del delito. Sin embargo, como señala Luis Pasará, en México se consideraba que la sociedad en su conjunto era afectada por la comisión de delitos,<sup>38</sup> Por esta razón, aunque se utilizaba el término "víctima" en el ámbito penal, no existía un marco jurídico apropiado que brindara un lugar y la protección debida a las víctimas. La víctima era el gran ausente en la normativa penal.

La figura de la víctima se comenzó a estudiar en materias de la criminología y, en particular, de la victimología. Hay estudios de 1960 de Von Henting en su tratado del delito que dedicó a la víctima;<sup>39</sup> no obstante, estos se dirigen a la atención doctrinal estudiando elementos como la personalidad, características biológicas, psicológicas,

**38** Luis Pasará, "Las víctimas en el sistema procesal penal reformado", Natarén Nandayapa, et al., *Las víctimas en el sistema penal acusatorio*, México, UNAM, 2016, p. 193.

**39** Álvaro Márquez Cárdenas, La victimología como estudio. Redescubrimiento de la víctima para el proceso penal, *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 42, 2011-I, p. 34.

morales, sociales y culturales en materia penal, analizando también las relaciones con el actor del delito y su papel en el origen del delito.<sup>40</sup>

Es importante tener en cuenta, como indica el título del presente apartado, las diferencias entre delito y violación de derechos humanos para una mejor identificación de sus víctimas. Un delito es “un acto u omisión sancionado por las leyes penales. Suele ser cometido por particulares por sí solos, o realizando conjuntamente con otros (como podría ser un grupo del crimen organizado)”,<sup>41</sup> como se desprende del catálogo de delitos. En tanto, una violación de los derechos humanos “ocurre cuando servidores públicos o autoridades omiten proteger los derechos de las personas o cuando abusan del poder que tienen, vulnerando o negando dichos derechos”.<sup>42</sup> También ocurre con particulares que ejercen funciones o prestan un servicio público.<sup>43</sup>

La diferencia entre la víctima de un delito ya sea federal o del orden común, y una víctima de violaciones a los derechos humanos es el orden que se transgrede; es decir, la ley penal en el primero de los casos o las normas protectoras de derechos humanos de acuerdo al orden vigente, así como los sujetos que agreden la esfera jurídica de otra persona, cualquier persona en el caso de los delitos o autoridades en el caso de violación a los derechos humanos.

En algunos casos, una violación de derechos humanos puede ser un delito, en otros no. Un ejemplo sería, como planteó la Corte IDH, la correcta tipificación del delito de desaparición forzada del caso *Radilla Pacheco vs. México*,<sup>44</sup>

<sup>40</sup> *Ibid*, p. 37.

<sup>41</sup> Silvia P. Chica Rincoar, *et al*, *Guía práctica sobre derechos de las víctimas*, México, I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, 2018, p. 20.

<sup>42</sup> *Ibid*, p. 21.

<sup>43</sup> *Idid*.

<sup>44</sup> Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párr. 238 y ss. El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco por parte de las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como por la

que en el párrafo 238 de la sentencia señaló, respecto a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, que:

La desaparición forzada de personas es un fenómeno diferenciado, caracterizado por la violación múltiple de varios derechos protegidos en la Convención. En tal sentido, y en atención al carácter particularmente grave de la desaparición forzada de personas, no es suficiente la protección que pueda dar la normativa penal existente relativa a plagio o secuestro, tortura u homicidio, entre otras.

Otro escenario posible es el siguiente ante un delito, se debe activar el aparato de impartición de justicia; no obstante, tanto en la fase administrativa como en la jurisdiccional, según las competencias de las autoridades, se debe garantizar el debido proceso y otras garantías de naturaleza penal que forman parte de la protección de los derechos humanos. Cuando en alguna parte del proceso hay una transgresión, esta puede constituir una violación a los derechos humanos, teniendo como consecuencia que la persona que esté sujeta a un procedimiento penal se convierta en víctima de derechos humanos. En este andamiaje jurídico, la persona que haya realizado actos prohibidos por la ley penal puede llegar a convertirse en víctima de fallos en el debido proceso; es parte de las complejas circunstancias de violaciones al debido proceso o a otras garantías, como el principio de presunción de inocencia, derechos humanos pilares en el orden jurídico nacional. Se puede advertir que el mayor número de casos, que conoce la Corte IDH versan justamente por la transgresión de los siguientes artículos del Pacto de San José, el artículo 8 y 25, que garantizan el derecho a las garantías judiciales y el derecho a la protección judicial.<sup>45</sup>

En cuanto a la conculcación de los derechos humanos, no todos se pueden identificar con delitos, ya que

---

falta de investigación y sanción de los responsables.

**45** Jaqueline Pinacho, *Guía de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, CNDH, 2013.

esto depende de la naturaleza jurídica del derecho en cuestión. Podemos acudir a los derechos contenidos en el capítulo primero de la Constitución Federal y algunos otros fuera de él, que se derivan de la Constitución actual y así como de la revisión más detallada de al menos los tratados internacionales cuyo objeto y fin es la protección de derechos humanos, aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, y ratificados por el Estado mexicano.

Lo que constituye el bloque de constitucionalidad o parámetro de control de regularidad constitucional conforme a la jurisprudencia nacional.<sup>46</sup> La discriminación, derechos y libertades públicas, medidas de protección y atención a grupos vulnerables, por sí mismas pueden implicar acciones que, si no se cumplen, pueden dar lugar a la violación de derechos, pero no necesariamente constituyen transgresiones a la ley penal. Es por ello que vale la pena separar el concepto de víctimas del delito y víctimas de violaciones a los derechos humanos, aunque también pueda haber concordancias e incluso un individuo pueda ser víctima de derechos humanos.

Continuando con la línea de ejemplos, desde la perspectiva de las víctimas, una persona afectada en su esfera jurídica por la comisión de actos delictivos por parte de otra persona requiere la atención inmediata de la autoridad administrativa encargada de la procuración de justicia, ya sea a nivel local o federal. En tanto, una persona que haya sido agredida en sus derechos humanos por una autoridad administrativa no siempre tiene el mismo camino, ya que, depende del tipo de afectación y del derecho humano en particular. Puede tomar una vía jurisdiccional, de amparo o de protección no jurisdiccional, como la que ofrece el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección

**46** Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional. Época: Décima Época Registro: 2006224 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación libro 5, abril de 2014, tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 20/2014 (10a.) p. 202.

de Datos Personales (INAI) o el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), así como en el Sistema *Ombudsperson*, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En resumen, existen diferencias específicas entre las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Aunque hay casos en los que estas violaciones puede constituir un delito, no todos los casos se pueden identificar como delitos. Por lo tanto, es fundamental reconocer estas distinciones para comprender y abordar adecuadamente la protección de las víctimas.

## La incorporación de la víctima u ofendido en la Constitución

En el ámbito interno mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 2008,<sup>47</sup> tuvo una de las modificaciones más importantes en materia penal, modificando diversas disposiciones,<sup>48</sup> creó un nuevo sistema penal acusatorio.

Con relación a nuestro tema, se modificó el artículo 20 de la Constitución, incorporando tres aparados: A relativo a los principios generales, B dedicado a los derechos de toda persona imputada y C dedicado a los derechos de la víctima u ofendido que es el tema central de esta investigación.

Como características propias del sistema penal acusatorio, las modificaciones fortalecen la protección de las personas imputadas, a las que se les atribuye la participación en un delito, basándose en la presunción de inocencia y demás garantías al debido proceso. En esos términos, la fracción I del aparato A establece: “el proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen”.

**47** Reformas publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación del 18 de junio de 2008.

**48** 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123.

Luis Pásara,<sup>49</sup> indica que en la “elaboración doctrinaria de respaldo sostenía que al cometerse un delito, la principal parte ofendida era la sociedad, debido a que el delincuente atentaba contra un bien jurídicamente protegido mediante un mandato legal”. El autor agrega que “desde que determinado hecho era subsumido en un tipo penal, la sociedad resultaba agraviada por su transgresión, y el Estado, como representante legal de la sociedad, quedaba obligado a perseguir y sancionar la infracción”.<sup>50</sup> De esta forma, el autor brinda una explicación de la ausencia normativa que se tenía de la víctima u ofendido. El autor agrega “en el discurso de la reforma procesal penal que se conoce como 'adversarial', la víctima es presentada como un protagonista del proceso y ésta es una de las novedades del proceso reformado”.<sup>51</sup>

En el artículo 20 reformado, en su nuevo apartado C dedicado a la víctima u ofendido, se puede apreciar un gran avance al incorporar a la víctima, aunque aún no se defina claramente esta figura. En sus siete fracciones reconoce derechos precisos de carácter constitucional para la víctima. Entre estas disposiciones contemplan la asesoría jurídica; coadyuvar con el Ministerio Público; recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia; que se le repare el daño, con la obligación expresa del Ministerio Público; el resguardo de su identidad y otros datos personales en los casos previstos; la posibilidad de solicitar medidas cautelares y de impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación del delito.<sup>52</sup>

Sin duda, la incorporación constitucional de los derechos de la víctima y el ofendido en el proceso penal acusatorio representa un gran avance, aunque aún no se defina

**49** Luis Pásara, “Las víctimas en el sistema procesal penal reformado”, en Natarén Nandayapa, et al., *Las víctimas en el sistema penal acusatorio*, México, UNAM, 2016, p. 193.

**50** *Id.*

**51** *Ibid.*, 194.

**52** *Vid.* CNDH, *Conoce tus derechos en el nuevo sistema penal acusatorio*, México, CNDH, 2016, pp. 43-46. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/09-Conoce-DH.pdf>

claramente la figura de la víctima de derechos humanos en el ordenamiento constitucional.

## Incorporación constitucional de las obligaciones de investigación, sanción y reparación

En el año 2011, tuvieron lugar dos reformas constitucionales de relevancia: una conocida como “reforma en derechos humanos”,<sup>53</sup> y otra, conocida como “reforma en materia de amparo”.<sup>54</sup> En el presente apartado me enfocaré a la primera de ellas, que modificó once artículos,<sup>55</sup> sin embargo, solo mencionaré los aspectos relevantes para esta investigación, y de manera específica a las obligaciones de las autoridades de investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.

Para la reforma integral en materia de derechos humanos, además de la importante labor que realizaron las Cámaras,<sup>56</sup> fue necesario el trabajo conjunto de la sociedad civil, la academia y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quienes habían formulado una agenda importante que incluía parte de las modificaciones logradas.<sup>57</sup>

Las modificaciones constitucionales cambiaron la terminología del Título Primero, Capítulo Primero de la Constitución, de las “Garantías Individuales” a de los “Derechos Humanos y sus Garantías”. Esto implicó incorporar en el texto constitucional la denominación utilizada a nivel internacional y reconocida por el derecho

**53** Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 2011.

**54** Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de junio de 2011.

**55** Artículos 1,3,11,15,18, 29,33, 89, 97, 102 y 105.

**56** Mireya Castañeda, *Crónica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México*, *Derechos Humanos México*, *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, nueva época, año 6, núm. 17, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pp. 105-136.

**57** *Vid. Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*, México, 2008. [https://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/propuestareformaconst.pdf](https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/propuestareformaconst.pdf)

internacional desde la Declaración Universal de Derechos Humanos.<sup>58</sup>

El corazón de la reforma, como se señaló en la temprana etapa de discusiones en las cámaras,<sup>59</sup> se ubicó en el artículo 1º constitucional. El párrafo primero quedó en los siguientes términos: “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales que el Estado mexicano sea parte”. Este párrafo reconoció derechos y se refiere a los tratados internacionales. Utilizó el término “persona”, que es inclusivo; utiliza la denominación “derechos humanos”, que como ya se ha indicado es de una comprensión universal;<sup>60</sup> y respecto a los tratados internacionales, los ubica no solo como parte del orden jurídico, reconocidos en el artículo 133 constitucional, sino como parte del bloque de constitucionalidad, término utilizado en América Latina<sup>61</sup> posteriormente adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación denominó como “parámetro de control de regularidad constitucional”.<sup>62</sup>

Para efectos del presente estudio, es relevante destacar el párrafo tercero del artículo 1º constitucional, que establece:

- 58** Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 217 (III). Carta Internacional de los derechos del hombre, Declaración Universal de derechos del hombre. En 1953 se cambió la denominación en español a derechos humanos.
- 59** Mireya Castañeda, *Crónica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México, Derechos Humanos México, op. cit.*, nota 45.
- 60** A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948 y modificada en español en 1953.
- 61** Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-225/95 bloque de constitucionalidad. El bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*.
- 62** Época: Décima Época Registro: 2006224 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación libro 5, abril de 2014, tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 20/2014 (10a.) p. 202. Nota 33.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Esta primera parte del párrafo es de suma importancia porque se refiere a los principales responsables en materia de derechos humanos, es decir, las autoridades, y establece las obligaciones que estas tienen, así como los principios bajo los cuales deben operar.<sup>63</sup>

El desglose de las obligaciones fue abordado en las discusiones en las Cámaras,<sup>64</sup> con una fuerte influencia de los trabajos realizados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y algunos órganos de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. En esta materia, destacan los trabajos de los Comités de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Comité de derechos del Niño, que a través de Observaciones Generales ya habían fijado definiciones importantes en cuanto a las obligaciones de las autoridades de los Estados parte.<sup>65</sup>

**63** *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, México*, CNDH. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>

**64** *Vid.* En el dictamen de la Cámara de Diputados, del 23 de abril de 2009, proporciona una descripción de tales obligaciones en los siguientes términos: La obligación de prevenir abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que se aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las comete, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. En cuanto a la obligación de investigar, se reconoce que el Estado es responsable de llevar a cabo la investigación frente a cualquier violación de derechos humanos cometida por agentes del Estado, así como ante cualquier conducta que menoscabe los derechos humanos cometida por particulares, siempre y cuando, éstos actúen con tolerancia o aquiescencia del Estado. De esta manera el deber de investigar y de sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos es el elemento central para combatir el fenómeno de la impunidad.

**65** Mireya Castañeda, *Compilación de tratados y Observaciones Generales del Sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas*, México, CNDH, 2015. Disponible en: <http://>

Se trata de un cambio de paradigma en donde, en el cual las garantías individuales anteriores se entendían como límites al poder público, ante el nuevo paradigma que se refiere a derechos humanos con obligaciones establecidas de manera concreta.

La segunda parte del párrafo tercero del artículo primero constitucional establece que: “en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de los derechos humanos, en los términos que la ley establezca”. Estas obligaciones, a diferencia de las anteriores, habían sido desarrolladas por el sistema interamericano de derechos humanos, en especial, en la jurisprudencia emitida por la Corte IDH; son de especial interés para la presente investigación, toda vez que, sin que aún esté contemplada, se refieren de manera literal a la figura de la víctima de violación de derechos humanos en el ordenamiento constitucional, de manera implícita a las consecuencias de dichas violaciones. En este sentido, destacan los derechos a la verdad y a la justicia, que se ven reflejados en las obligaciones constitucionales de investigar, sancionar y reparar el daño, habiendo abundante jurisprudencia interamericana sobre esta última obligación.<sup>66</sup> Estas obligaciones se aplican a todas las autoridades, pero en particular a aquellas que realizan labores de impartición de justicia, entre las que se encuentran ministerios públicos y autoridades jurisdiccionales, así como aquellas que, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de investigar y reparar violaciones de derechos humanos, como las instituciones *ombuds-person* y otras, como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Estas modificaciones también reformaron el artículo 102, apartado B, dedicado a los organismos de protección de derechos humanos o instituciones *ombudsperson*, pero esto será abordado más adelante.

De esta forma, estas modificaciones constitucionales

---

[appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/estudioPre\\_CompilacionSistemaProteccionDHNU.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/estudioPre_CompilacionSistemaProteccionDHNU.pdf).

**66** Sergio García Ramírez y Marcela Benavides Hernández, *Reparaciones por violación de los derechos humanos*, op. cit. nota 23.

fortalecieron la protección de las víctimas de violación de derechos humanos con términos más apropiados, un catálogo de derechos más definidos y garantizados, así como obligaciones concretas de investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos, que se dirigen enfáticamente hacia las víctimas.

## Construcción conceptual de víctimas en la Ley General de Víctimas

En el año 2013,<sup>67</sup> se aprobó la Ley General de Víctimas, un parteaguas en la materia que nos ocupa en esta investigación. Esta ley, sin duda, representa un gran avance para toda la región, ya que retoma criterios interamericanos importantes para definir a las víctimas, sus derechos y la reparación del daño. Pocos avances en el continente americano son comparables a este.

En el Título Primero, Capítulo II de la ley se aborda el concepto, los principios y las definiciones relacionadas con las víctimas. En el artículo 4° señala que se denominarán *víctimas directas* a aquellas personas que directamente hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. La ley también reconoce como víctimas indirectas a los familiares o personas a cargo que tengan una relación inmediata con la víctima directa, así como a cualquier persona que sufra daño o peligro en su esfera de derechos al ayudar a una víctima. Se aclara que la condición de víctima se adquiere al demostrar el daño o menoscabo de los derechos de acuerdo con lo establecido en la ley, independientemente de si se identifica, aprehende o condena al responsable del daño, o si se participa en algún procedimiento judicial o administrativo.

Este concepto de víctima ya contempla una bifurca-

**67** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013.

ción de la víctima de forma directa e indirecta. Además, aborda de manera conjunta a las víctimas del delito y de las violaciones a derechos humanos, tal como se refleja en la definición general de víctima en la fracción XXI del artículo 6, señalando “persona que directa o indirectamente han sufrido el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito”. En la fracción VII define el delito como: “conducta típica, antijurídica y culpable que sancionan las leyes penales y sus equivalente referidos en tratados internacionales de los que México sea parte”. Además, la fracción suprimir y sustituir por XXI define la violación de derechos humanos como:

Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.

En términos generales, se puede observar que la Ley General de Víctimas retoma las nociones iniciales de la “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder” de 1985, que se mencionó al principio de este escrito, al considerar de manera conjunta a las víctimas del delito y las violaciones a los derechos humanos. Sin duda, se fortalece la figura de la víctima y se da una atención general y homogénea, sin embargo, tal vez no tan afortunada para las víctimas de violaciones graves de derechos humanos.

En una tesis emitida por tribunales colegiados emitida en 2014 se ha interpretado<sup>68</sup> el artículo 4° de la Ley general de Víctimas, en donde se refiere al alcance del concepto

**68** Víctima. Alcance del concepto previsto en el artículo 4 de la Ley General de Víctimas. Registro digital: 2008181, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 13, diciembre de 2014, tomo I, p. 857.

de víctima, destaca que se denominan "víctimas directas" a las personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general, cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o de violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Así, se puede inferir, a partir de una *interpretación sistemática de dicho precepto*, se colige que existen dos connotaciones del carácter señalado: una que surge de un acto delictivo y otra que se produce con la violación a uno o más derechos humanos. Concluye que por tanto, toda persona a la que se le concede el *amparo y protección de la Justicia Federal adquiere la calidad de víctima directa*, para efectos de la ley mencionada, al haberse demostrado la violación a sus derechos humanos.

La Ley en comento dedica gran parte de su articulado a los derechos de las víctimas, excede el propósito del presente texto su debido abordaje; sin embargo, es un referente en la materia, en particular para los derechos a la verdad y justicia y de manera muy puntual, para la reparación del daño, incorporando un mecanismo nacional para tal efecto, a través de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).<sup>69</sup> Más adelante, se retomará esta ley en lo que concierne a las obligaciones de las instituciones *ombudsperson*.

**69** El mecanismo se puede consultar en: <https://www.gob.mx/ceav>



## IV. LA VÍCTIMA DE DERECHOS HUMANOS ANTE LOS MECANISMOS NACIONALES DE PROTECCIÓN

En el presente apartado se busca identificar a la víctima de derechos humanos en la protección jurisdiccional y en la protección *ombudsperson* o la realizada conforme a los organismo del artículo 102, apartado B constitucional. Adicional a ello, se señalan como criterios conexos que deben ser considerados la perspectiva de género, así como el concepto de interseccionalidad.

### El concepto de víctima de derechos humanos en la protección jurisdiccional

#### ***A. La persona quejosa en el amparo como presunta víctima de violación de derechos humanos***

Como se adelantó en el apartado anterior, en el año 2011 también tuvo lugar la reforma en materia de amparo.<sup>70</sup> Esta caminó de la mano con las modificaciones señaladas; para su correcta aplicación, tuvo que adecuarse el texto a los ahora nombrados derechos humanos.

Se estableció en el artículo 103 de la Constitución que los tribunales de la federación pueden conocer de controversias que se susciten, conforme a la fracción I:

Por normas generales, actos y omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Entre otras modificaciones, destaca también la fracción I del artículo 107, que señala:

**70** Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de junio de 2011.

El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica.

Aunque con un enfoque jurídico más técnico, el medio principal de defensa ante una violación de derechos es el juicio de amparo. Podría argumentarse también, en los términos antes señalados, la figura del quejoso como la presunta víctima de violación de derechos humanos, utilizando la terminología del Reglamento de la Corte IDH.

El Poder Judicial Federal, interpretando el artículo 4° de la Ley General de Víctimas,<sup>71</sup> ha señalado toda persona a la que se le concede el amparo y protección de la Justicia Federal adquiere la calidad de víctima directa al haberse demostrado la violación a sus derechos humanos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Primera Sala, resolvió la contradicción de tesis 440/2018, resuelta en 2022 y emitió una jurisprudencia.<sup>72</sup> En esta resolución, la sala destacó que:

Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al analizar si el juez de amparo está facultado para reconocer la calidad de víctima a la parte quejosa en el juicio de amparo; ya que mientras uno fundó su decisión en la falta de disposición expresa en este sentido en la Ley de Amparo, el otro sostuvo que ello es viable de conformidad con la Ley General de Víctimas.

**71** Víctima. Alcance del concepto previsto en el artículo 4 de la Ley General de Víctimas. Registro digital: 2008181, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 13, diciembre de 2014, tomo I, p. 857.

**72** Víctimas por violaciones a derechos humanos. La sentencia estimada de amparo es apta para reconocer esa calidad a la parte quejosa, de conformidad con la Ley de Amparo y la Ley General de Víctimas, para los efectos administrativos conducentes. Registro digital: 2024688 *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 13, mayo de 2022, tomo III, p. 3490.

El criterio jurídico de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Considera que la sentencia estimativa de amparo tiene una doble función, ya que, por un lado, determina que la persona quejosa es víctima por la violación a sus derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la cual tendrá un efecto protector y reparador específico a nivel constitucional y, por otro, concede el reconocimiento necesario para proceder en los términos y para los efectos que señale la Ley General de Víctimas, ya que en la resolución se expone y demuestra el daño o menoscabo sufrido.

Como parte de la justificación, la Sala señaló que:

Si bien la Ley de Amparo no establece una definición expresa de la palabra víctima por violaciones a derechos humanos, lo cierto es que el concepto se infiere (...) ya que el objetivo del juicio de amparo consiste en detectar y, en su caso, restituir a la persona que alega haber sufrido violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, siempre y cuando hubiere procedido la protección constitucional. [...] La sentencia estimativa de amparo tiene una doble función ya que por un lado, determina que la persona quejosa es víctima por la violación a sus derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la cual tendrá un efecto protector y reparador específico a nivel constitucional y, por otro, concede el reconocimiento necesario para proceder en los términos y para los efectos que señale la Ley General de Víctimas, ya que en la resolución se expone y demuestra el daño o menoscabo sufrido, pero sin prejuzgar los efectos que darán las autoridades administrativas correspondientes ni las reparaciones a que habrá lugar si la quejosa opta por acudir a las instancias que prevé dicha ley.

De igual forma, la Suprema Corte de Justicia, en su Primera Sala,<sup>73</sup> al resolver el amparo en revisión 382/2015, se abocó al concepto y diferencia entre las víctimas directas e indirectas en las violaciones de derechos humanos. Al respecto, señaló que el concepto de víctima directa hace referencia a la persona contra la que se dirige en forma inmediata, explícita y deliberadamente la conducta ilícita del agente del Estado: el individuo que pierde la vida, que sufre en su integridad o libertad que se ve privado de su patrimonio, con violación de los preceptos convencionales en los que se recogen estos derechos. La Primera Sala indicó que, en cambio, del concepto de víctima indirecta alude a un sujeto que no sufre la conducta ilícita de la misma forma que la víctima directa, pero también encuentra afectados sus propios derechos a partir del impacto que recibe la denominada víctima directa. De tal manera, que el daño que padece se produce como efecto del que la víctima directa ha sufrido, pero una vez que la violación la alcanza se convierte en una persona lesionada bajo un título propio. Así, puede decirse que el daño que sufre una víctima indirecta es un "efecto o consecuencia" de la afectación que experimenta la víctima directa. En este orden de ideas, el ejemplo paradigmático de víctimas indirectas son los familiares de las personas que han sufrido de manera directa e inmediata una vulneración en sus derechos humanos.

Excede el propósito del presente escrito profundizar en un tema que requiere de conocimientos técnicos importantes, como es el juicio de amparo. Sin embargo, podría argumentarse que, con las modificaciones antes señaladas, dirigidas de manera expresa a la protección de derechos humanos, se consolidó la figura de presunta víctima de violación de derechos humanos en lo que comúnmente se conoce en amparo como quejoso.

**73** Víctimas directa e indirecta de violaciones a derechos humanos. Sus conceptos y diferencias. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. libro 49, diciembre de 2017, tomo I, p. 450

## **B. Perspectiva de género e interseccionalidad**

El Poder Judicial ha abordado en reiterada jurisprudencia la incorporación de la perspectiva de género en el acceso a la justicia, identificado, en cada caso, las situaciones diferenciadas por género.<sup>74</sup>

La jurisprudencia más reciente retoma el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia de la Primera Sala 22/2016,<sup>75</sup> relativa a los elementos para juzgar con perspectiva de género el acceso a la justicia en condiciones de igualdad. En esta jurisprudencia, la SCJN sustentó que, del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género. Consolidó que se debe implementar un método en toda controversia judicial, incluso si las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria.<sup>76</sup> Este método lo identifica en seis pasos:

- 1.** Identificar si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia.
- 2.** Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género.
- 3.** En caso de que el material probatorio no sea

**74** Perspectiva de género en la administración de justicia. Su significación. PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. libro 3, febrero de 2014, tomo I, p. 677.

**75** ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. libro 29, abril de 2016, tomo II, p. 836

**76** Esta jurisprudencia retoma los criterios reiterados en los amparos directos en revisión: 2655/2013, 1125/2014, 4909/2014, 2586/2014, 1340/2015.

suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones.

4. De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género.
5. Para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas.
6. Considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

El Poder Judicial ha retomado recientemente el concepto de interseccionalidad. Como criterio jurídico, un tribunal colegiado determinó que la discriminación múltiple o interseccionalidad de la discriminación se actualiza cuando concurren una serie de condiciones que sitúan a una persona en una situación de desventaja o desequilibrio, como ser menor de edad, mujer y con una discapacidad auditiva. En este caso, esos factores de vulnerabilidad ponen en riesgo la satisfacción de diversos derechos humanos y su proyecto de vida.<sup>77</sup> Por lo tanto, el término *intersección* describe una discriminación basada en diferentes motivos y evoca una concurrencia simultánea de diversas causas de discriminación.<sup>78</sup>

**77** DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE O INTERSECCIONALIDAD DE LA DISCRIMINACIÓN. SU CONCEPTO Y CASO EN EL QUE SE ACTUALIZA. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. libro 1, mayo de 2021, tomo III, p. 2460.

**78** *Id.*

## El concepto de víctima de derechos humanos en la protección *Ombudsperson*

### A. Esbozo de la protección *Ombudsperson* o protección no jurisdiccional

La figura de los organismos públicos de derechos humanos tiene como uno de los principales antecedentes, la figura sueca conocida como *ombudsman*, que significa representante. Esta figura surgió por primera vez en el siglo XVIII y todavía se utiliza en México y otros países, con un lenguaje inclusivo, como *ombudsperson*. La institución *ombudsman* nació en la constitución sueca en 1809, con el propósito de controlar a los funcionarios del gobierno y recibir quejas. Esta figura se expandió por la península escandinava. En otra vertiente,<sup>79</sup> en Portugal y España, se estableció la figura del defensor del pueblo en la segunda mitad del siglo XX.

En América Latina, existen diversos antecedentes, y una de las figuras más emblemáticas es la llamada Tucuyricuy o Ticui ricoj (el que todo lo ve), una figura inca que viajaba por el territorio para vigilar la aplicación de las normas.<sup>80</sup>

La total consolidación de la institución se presentó con la resolución de Naciones Unidas conocida como *Principios de París*,<sup>81</sup> relativos a las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos. Estos principios surgieron después de debates que comenzaron prácticamente desde la creación de la organización y culminaron en 1993. La resolución de Naciones Unidas establece un marco para el establecimiento de estas instituciones, y varios países en todo el mundo se han adherido a ella.

**79** Héctor Fix Zamudio, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, pp. 408- 409.

**80** Mireya Castañeda, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, CNDH, p. 16.

**81** Resolución de la Asamblea General 48/134 del 20 de diciembre de 1993. Consultable en: [https://www.oas.org/dil/esp/Res\\_48-134\\_UN.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Res_48-134_UN.pdf)

En México, se han identifican diversos antecedentes de instituciones con ciertas similitudes;<sup>82</sup> sin embargo, como creación directa de la institución mexicana se pueden referir los siguientes. En 1989 se creó la Dirección General de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación, y un año más tarde, se estableció como organismo desconcentrado de la Secretaría la Comisión Nacional de Derechos Humanos, su función formal comenzó a partir de 1990.

En 1992, se incorporó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultando al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, a establecer organismos de protección de los Derechos Humanos. Estos organismos tenían la facultad de conocer: “quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”. También se les facultó para formular: “recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”. Así se estableció la naturaleza no vinculante de las recomendaciones, por completo opuesta al de las sentencias emitidas por los poderes judiciales, pero no por ello sin efectos jurídicos al ser expedidas por organismos constitucionales autónomos. En ese momento se establece que “estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales”.

Ante esta restricción expresa, se crearon en 1994 los Consejos de la Judicatura Federal y estatales en el contexto de la reforma jurisdiccional de ese momento. En aquel momento, se limitó la competencia para conocer de asuntos electorales y se eliminó esta restricción en 2011.<sup>83</sup> El último párrafo incorporado en 1992 señaló: “El organis-

**82** Jorge Madrazo, *El Ombudsman criollo*. México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997; Carlos Natarén Nandayapa, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.

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

mo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los estados”.

La fundamentación constitucional en aquel momento se apega al principio 2 de los Principios de París. Gran parte de los organismos ombudsperson de países de América Latina tomaron como base la Ley de la Comisión Nacional que se expidió para tal efecto.

En 1999,<sup>84</sup> la institución tuvo un cambio de significativo se reformó la Constitución Federal cambiando su denominación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, otorgando autonomía. En ese momento, se incorporaron párrafos relativos a la estructura integrada del Consejo Consultivo y Presidencia de la institución. En este momento se fijó que el titular de la Presidencia podría durar cinco años y ser reelecto por una sola vez, así como la obligación de éste de presentar un informe anual a los Poderes de la Unión.

En 2011, en el marco de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se realizó una de las modificaciones más importantes de la histórica constitucional. El artículo 102, apartado B estuvo presente, y fue una de las partes que generó mayor discusión.<sup>85</sup> Entre las modificaciones se puede mencionar: 1) la inclusión de un lenguaje incluyente en el texto, 2) la eliminación de la restricción de conocer en asuntos laborales, subsistiendo la restricción de conocer en asuntos electorales y jurisdiccionales, 3) se incorporó la constitucionalidad de la figura ombudsperson en las entidades federativas y su autonomía, 4) se incorporó la consulta pública para la elección del titular de la presidencia e integrantes del Consejo Consultivo, 5) se incorporó la facultad que anteriormente tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación de investigar violaciones graves de derechos humanos, y al procedimiento de queja se incorporó la facultad del ombudsman de hacer comparecer a aquellos funcionarios que se nieguen a cumplir una recomendación ante

**84** *Diario Oficial* de la Federación del 13 de septiembre de 1999.

**85** Mireya Castañeda, “Crónica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México”, *op. cit.*, nota 45, pp. 105-136.

el Senado o Congresos de las legislaturas, según corresponda.

La autonomía es una característica que se les ha otorgado a partir de las recomendaciones de los Principios de París, por las funciones que desempeñan y para un mejor desempeño. En México los organismos autónomos se han expandido. Para reconocer su naturaleza, se les comenzó a nombrar como organismos públicos, con la intención de no separar su naturaleza estatal, aunque distinta a la histórica división de poderes. Como se ha hecho mención, fue a partir de 1999 que se otorgó esa autonomía a la CNDH, y aunque algunos organismos estatales ya contaban con ella, por la pluralidad de diferencias esenciales y estructurales, se decidió, dentro de las reformas constitucionales de 2011, que los organismos estatales contaran con un fundamento en las constituciones locales y gozaran de autonomía.

De tal suerte, estos organismos tienen como funciones torales la protección y promoción de los derechos humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede conocer de quejas sin formalidades jurídicas y, después de realizar una investigación de oficio, recaen recomendaciones no vinculatorias, por no compartir la misma naturaleza que una sentencia vinculante. También ha formulado recomendaciones generales en distintas temáticas, similares a las que formulan otros órganos de carácter nacional en la esfera internacional, como son el Comité de Derechos Humanos o el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órganos de los Pactos Internacionales de San Francisco en ambas materias.<sup>86</sup> Además, desde las modificaciones constitucionales de 2011, la CNDH tiene la facultad de formular recomendaciones sobre violaciones graves de derechos humanos.

La institución ombudsperson a nivel local ha tenido un desarrollo diverso, y como se ha indicado, su fundamento constitucional también tuvo lugar en 1992, y con las reformas de 2011 se incorporó su fundamento y autonomía en las entidades federativas. No todas las instituciones cuentan con la misma denominación, pero su propósito es

**86** Mireya Castañeda, *Introducción al sistema de tratados op. cit.* nota 7.

conocer de las quejas contra autoridades administrativas de carácter local, conforme al marco constitucional y legal correspondiente.

### **B. La persona quejosa como presunta víctima de violación de derechos humanos**

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>87</sup> no establece a una definición de *víctima*; sin embargo, desde el comienzo de su labor, se ha dedicado a investigar presuntas violaciones de derechos humanos, como se establece en su artículo 6, al establecer entre sus atribuciones, “recibir quejas por presuntas violaciones a derechos humanos”, debe de “Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos”.

Su competencia se dirige, por la materia a “actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal”, también en el supuesto de que se actúe con la tolerancia de algún servidor público o autoridad. En cuanto a quién puede acudir a este mecanismo, el artículo 25 de la ley establece que:

Cualquier persona podrá denunciar violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

De esta forma, la persona que acuda a presentar quejas ante este organismo puede considerarse como “presunta víctima de violación de derechos humanos”, y esta presunción puede cambiar una vez que concluya el procedimiento correspondiente y se emita una recomendación que confirme la violación de derechos humanos, momento en el cual pasaría a ser considerada una “víctima de violación de derechos humanos”.

Aunque la legislación no define expresamente los términos de presunta víctima o víctima, es importante

**87** Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de junio de 1992.

destacar que la principal función de la comisión es investigar violaciones de derechos humanos cometidas contra cualquier persona.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Víctimas, se incrementa la normatividad aplicable para la violación de derechos humanos y, en específico, para la atención, reconocimiento y reparación del daño a las víctimas. El artículo 126 de esta ley establece las responsabilidades de los funcionarios de los organismos públicos de protección de derechos humanos, indica, deberán: 1) recibir las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos; 2) recibir las denuncias por presuntos hechos delictivos y remitir las mismas al Ministerio Público; 3) investigar las presuntas violaciones a derechos humanos; 4) respetar, en el marco de sus investigaciones, los protocolos internacionales para documentación de casos de presuntas violaciones de derechos humanos; 5) solicitar, cuando sea conducente, medidas cautelares necesarias para garantizar la seguridad de las víctimas, familiares o bienes jurídicos; 6) dar seguimiento a las solicitudes que plantee ante la autoridad ejecutiva o judicial; en caso de advertir omisiones o incumplimientos por la autoridad o particular, denunciar las mismas por las vías pertinentes; 7) utilizar todos los mecanismos nacionales e internacionales para que de manera eficaz y oportuna, se busque fincar las responsabilidades administrativas, civiles o penales por graves violaciones a derechos humanos, y 8) recomendar las reparaciones a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos con base en los estándares y elementos establecidos en la presente ley. Aunque las atribuciones son un tanto imprecisas en comparación con la legislación de la comisión, su principal contribución, como se ha mencionado, radica tanto en términos terminológicos como en la protección de las víctimas.

### ***C. Perspectiva de género e interseccionalidad***

En 2020, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación General 43/20, dirigida al reconocimiento de la situación que prevalece respecto a

la violencia contra las mujeres por razón de género. Este documento recopila información y análisis de recomendaciones previas, por queja y recomendaciones generales anteriores. Da cuenta de casos nacionales recientes y de la jurisprudencia interamericana.

Destaca que la violencia de género contra las mujeres es un fenómeno multicausal, que se manifiesta de diversas formas, siendo el feminicidio el más grave.<sup>88</sup>

También se menciona la Ley de identidad de género de la Ciudad de México, que reconoce la autopercepción de género de cada persona, la cual puede o no corresponder con el sexo asignado al nacer.<sup>89</sup> Este tema está cada vez más presente en las discusiones sobre derechos humanos y población LGBT+<sup>90</sup>, que siendo otro grupo en situación de vulnerabilidad, también se llega a encuadrar el caso de personas que se identifican con el género mujer.

Entre diversos temas que aborda la recomendación, que excede el propósito de la presente disertación atender en este momento, se aborda la maternidad infantil, como una situación a la que se enfrentan niñas y adolescentes.<sup>90</sup> Este se considera un tema de suma importancia porque dentro de la perspectiva de género se puede atender también a la niñez.

La recomendación general en comento, también contempla a las niñas, niños y adolescentes y el interés superior de la niñez,<sup>91</sup> así como la niñez indígena.<sup>92</sup>

Lo anterior, se inscribe también a la interseccionalidad que se incorpora en la Recomendación General 43/20, como una estrategia para vincular las bases de discriminación, como la raza o género, con el entorno social, económico, político y legal que perpetúa la discriminación y la desventaja resultante de la combinación de estas características.<sup>93</sup> En esta parte, también se puede

**88** CNDH, Recomendación General 43/20, párr. 48

**89** Ibid, párr. 59.

**90** Ibid, párr. 114.

**91** CNDH, Recomendación General 43/20, párr. 219.

**92** Ibid, párr. 235.

**93** Ibid, párr. 184.

considerar, a juicio de quien escribe, a personas que se identifiquen con múltiples circunstancias y entornos de discriminación, sin que se deje de enfatizar la perspectiva de género. La interseccionalidad toma en consideración los contextos históricos, sociales y políticos que reconoce experiencias individuales que se conjugan con otros elementos.<sup>94</sup>

Los instrumentos internacionales, sin contemplarlo, han dejado constancia de la construcción de este enfoque multifactorial.

**94** Ibid, párr. 184.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

El escrito se abocó en analizar la construcción conceptual del término víctima en el ámbito de las violaciones de derechos humanos tanto a nivel internacional como nacional. Se realizó el recorrido histórico normativo que se ha creado para definir y proteger a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

En primer lugar, se ha observado un avance significativo en la definición de víctimas del delito y de las víctimas del abuso de poder en la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, que también incluye a las víctimas de violaciones a los derechos humanos protegidos en instrumentos internacionales. En seguida, se abordaron los valiosos aportes del sistema interamericano, en donde también se ha realizado una construcción normativa y jurisprudencial no sólo de la víctima, sino de la presunción de víctima y víctima de derechos humanos, conforme el procedimiento correspondiente y dictado de sentencia. En ese contexto, la determinación de la víctima directa y víctima indirecta, esta última casi siempre atribuible a los familiares que se vean afectados por una conculcación mayor atribuible a la primera.

A nivel nacional, se menciona la inexistencia inicial de una normativa específica para la protección de las víctimas de violaciones de derechos humanos. Los avances en materia penal, la concreción de derechos de la víctima u ofendido en el sistema penal acusatorio en 2008, aún sin definir en el texto constitucional. Además, se destacan las importantes modificaciones constitucionales que han contribuido a un mejor lenguaje y protección de los derechos humanos, incluyendo las obligaciones de investigación, sanción y reparación de las violaciones a los derechos humanos, las cuales tienen como objetivo implícito la protección de las víctimas.

En materia de amparo, como también ocurre de manera similar en la protección ombudsperson, se trata, de la figura del quejoso en el amparo que sin que se abor-

de con la categoría de “presunta víctima de violación de derechos humanos”, ese es su carácter. Toda vez que la finalidad del juicio de amparo es determinar la conculcación o no de derechos humanos de la persona quejosa, que después de la determinación final a través de la sentencia de amparo puede atribuírselo en carácter de “víctima de violación de derechos humanos”.

Un proceso similar ocurre en el ámbito de la protección otorgada por el ombudsman, donde la persona que puede presentar una queja también tiene el carácter de “presunta víctima de violación a los derechos humanos”, y después del procedimiento de investigación y la emisión de la recomendación correspondiente, se puede identificar como “víctima de violación de derechos humanos”.

En ambos casos, a través de amparo o mediante el mecanismo ombudsperson, la finalidad última es, en el marco de sus competencias, determinar si la persona quejosa o la que presenta una queja, han sufrido una violación de derechos humanos, y que después de la determinación correspondiente se puede llegar a determinar a la persona que acudió al procedimiento como “víctima de violación de derechos humanos”, con los efectos que correspondan en cada caso.

La Ley General de Víctimas, sin duda, también tiene un papel protagónico en la materia al incorporar en la legislación nacional la definiciones de víctimas, realizar una compilación de sus derechos y atender la reparación del daño. No obstante, en cuanto a las atribuciones que esta ley asigna a los organismos protectores de derechos humanos, se considera que podrían perfeccionarse y estar más acordes con las competencias constitucionales y la legislación vigente de dichos organismos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Beristaín, Carlos Martín, *et al.*, *GIEI: La atención y centralidad de las víctimas, en metodologías de investigación, búsqueda y atención de víctimas. Del caso Ayotzinapa a nuevos mecanismos en la lucha contra la impunidad*, Bogotá, Editorial Temis, 2017.
- Crenshaw, Kimberlé W., "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color". *Stanford Law Review*, 43 (6), 1991, pp. 1.241-1.299. Traducido por: Raquel (Lucas) Platero y Javier Sáez.
- Castañeda, Mireya, "Crónica de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México", *Derechos Humanos México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, nueva época, año 6, núm. 17, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Castañeda, Mireya, *Introducción de tratados de derechos humanos de Naciones Unidas*, México, CNDH, 2015.
- Castañeda, Mireya, *Compilación de tratados y Observaciones Generales del Sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas*, México, CNDH, 2015.
- Castañeda, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, México, CNDH.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General 43/20. Sobre la violación al acceso a la justicia e insuficiencia en la aplicación de políticas públicas en la prevención, atención, sanción y reparación integral del daño a las personas directas e indirectas de feminicidios y otras violencias.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Conoce tus derechos en el nuevo sistema penal acusatorio*, México, CNDH, 2016.

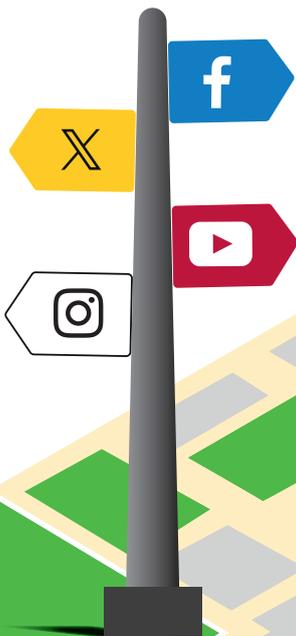
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, México, CNDH.
- Chica Rinckoar, Silvia Patricia, Martial Renaux, Jérémy, *et al.*, *Guía práctica sobre derechos de las víctimas*, México, I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, 2018.
- Ferrer Mac-Gregor, "Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal", *Revista IIDH*, vol. 59, p. 29 y ss.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, CNDH, 2001.
- García Ramírez, Sergio, *Votos particulares en la Corte Interamericana de derechos humanos y reflexiones sobre el control de convencionalidad*, México, CNDH, 2015.
- García Ramírez, Sergio y Benavides Hernández, Marcela, *Reparaciones por violación de los derechos humanos. Jurisprudencia interamericana*, México, Porrúa, 2014.
- Madrazo Cuéllar, Jorge, *El ombudsman criollo*. México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997.
- Márquez Cárdenas, Álvaro, "La victimología como estudio. Redescubrimiento de la víctima para el proceso penal", *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores*, 42, 2011.
- Natarén Nandayapa, Carlos F; González Rodríguez, Patricia, Witker Velasquez, Jorge, *Las víctimas en el sistema penal acusatorio*, México, UNAM, 2016.
- Natarén Nandayapa, Carlos, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos*. Méxi-

co, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.

- Pinacho Espinosa, Jaqueline, *et al.*, *Guía de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, CNDH, 2013.
- CASOS IDH, con el siguiente contenido: Corte IDH, Caso Bedoya Lima y otra vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de agosto de 2021, serie C, núm. 431.
- Corte IDH, Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Reparaciones y Costas, sentencia del 22 de febrero de 2002, serie C, núm. 91.
- Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184.
- Corte IDH, Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, sentencia de 1 de julio de 2006, serie C, núm. 148.
- Corte IDH, Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras, sentencia de 31 de agosto de 2021, serie C, núm. 432.
- Corte IDH, Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, Fondo, sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63.
- Corte IDH, Caso Digna Ochoa y familiares vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 25 de noviembre de 2021, serie C, núm. 447.
- Corte IDH, Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 1 de septiembre de 2015, serie C, núm. 298.
- Corte IDH, Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de noviembre de 2003, serie C, núm. 101.

- Corte IDH, Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209.
- Corte IDH, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216.
- Tesis del Seminario Judicial de la Federación, con el siguiente contenido: Tesis [A.]: 1a. CCXII/2017 (10a.), A,T.C.C., Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Época; 1a, tomo I, diciembre de 2017, p. 450. Reg. digital 2015766.
- Tesis [A.]: 1a. XXIII/2014 (10a.), A,T.C.C., Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Época, 1a, tomo I, febrero de 2014, p. 677. Reg. digital 2005458.
- Tesis [A.]: 1a./J. 2/2016 (10a.), A,T.C.C., Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, tomo II, Abril de 2016, p. 836. Reg. digital 2011430.
- Tesis [A.]: I.18o.A.4 K (10a.), A,T.C.C., Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, tomo I, diciembre de 2014, p. 857. Reg. digital 2008181.
- Tesis [A.]: I.4o.A.9 CS (10a.), A,T.C.C., Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, tomo III, mayo de 2021, p. 2460. Reg. digital 2023072.
- Tesis [J.]: 1a./J. 17/2022 (11a.), T.C.C., Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, tomo III, mayo de 2022, p. 3490. Reg. digital 2024688.
- Tesis [J.]: P./J. 20/2014 (10a.), T.C.C., Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Reg. P. 202 Digital 2006224.

# ¿Cómo presentar una queja en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)?



EDIFICIO MARCO ANTONIO LANZ GALERA

## Sede Marco Antonio Lanz Galera

Periférico Sur 3469,  
Colonia San Jerónimo Lídice,  
Demarcación Territorial  
La Magdalena Contreras,  
C.P. 10200, CDMX.



Tel.:  
**55 56 81 81 25**

Número gratuito:  
**800 715 2000**



**correo@cndh.org.mx**  
**atencionciudadana.cndh.org.mx**