

VOLUMEN VIII**CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN 34
DEL 14 DE DICIEMBRE DE 2016****Comisión de Derechos Humanos**

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

OPINIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS.**HONORABLE ASAMBLEA:**

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e), f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 67, numeral 1 fracción II, 69 numerales 1, 2, 4 y 5, 157 fracción IV y 158 numeral 1 fracción X y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración la presente opinión, al tenor de lo siguiente:

I. Antecedentes

A. En fecha 8 de noviembre de 2016, en sesión celebrada por el Pleno de la Cámara de Diputados, se dio cuenta que el Senado de la República remitió a esta Instancia legislativa la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas –LGV–.

B. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dispuso que la Minuta de mérito fuera turnada a la Comisión de Justicia para dictamen y a la Comisión de Derechos Humanos para opinión.

Posteriormente, la Minuta en mención fue recibida en la Comisión de Derechos Humanos el mismo día 8 de noviembre de 2016.

II. Contenido de la Minuta

La Minuta plantea modificaciones a un total de 72 artículos de la LGV, distribuidas de la siguiente manera: reforma 39 artículos; realiza adiciones a 34 preceptos –entre las que se encuentran adiciones de nuevos artículos–; y deroga disposiciones en nueve preceptos.



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

Es importante señalar que el Proyecto de Decreto aprobado por 78 votos a favor y nueve en contra, en la Colegisladora, recae a un total de 12 iniciativas mediante las cuales se propusieron diversas modificaciones a la LGV, mismas que fueron presentadas –algunas de manera individual y otras de manera conjunta– por las siguientes Senadoras y Senadores:

- 1) Mariana Gómez del Campo, Fidel Demédecis Hidalgo, Hilaria Domínguez Arvizu, Ismael Hernández Deras y Juan Carlos Romero Hicks (14 de septiembre de 2016)
- 2) Cristina Díaz Salazar (8 de septiembre de 2016);
- 3) Angélica de la Peña Gómez, Fernando Yunes Márquez, Laura Angélica Rojas Hernández, Armando Ríos Piter y Alejandro Encinas Rodríguez (8 de septiembre de 2016);
- 4) Luis Sánchez Jiménez, Angélica de la Peña Gómez y Armando Ríos Piter (14 de abril de 2016);
- 5) Mónica Arriola Gordillo (29 de septiembre de 2015);
- 6) Angélica de la Peña Gómez (12 de marzo de 2015);
- 7) Arely Gómez González, Ana Lilia Herrera Anzaldo, Blanca Alcalá Ruíz, Graciela Ortiz González y Marcela Guerra Castillo (19 de febrero de 2015);
- 8) Diva Hadamira Gastélum Bajo (27 de noviembre de 2014);
- 9) Adriana Dávila Fernández (14 de octubre de 2014);
- 10) Adriana Dávila Fernández (9 de septiembre de 2014);
- 11) Angélica de la Peña Gómez, Adriana Dávila Fernández y Lucero Saldaña Pérez (5 de diciembre de 2013), y
- 12) Sonia Mendoza Díaz y Adriana Dávila Fernández (2 de diciembre de 2013).

Las enmiendas planteadas en el Proyecto de Decreto y retomadas de las iniciativas citadas, son las siguientes:

- Adiciona al artículo 73 fracción XXXIX-X de la Constitución para referir que en términos de lo dispuesto por dicho precepto y otros referidos en la ley, la misma es de orden público, interés social y observancia en todo el territorio nacional.

- Se adiciona que las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en la LGV, precisando que



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar.

- Se incluye el término del interés Superior de la niñez y se prevé que cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.
- Con relación a la figura del Asesor Jurídico Federal de atención a Víctimas se adiciona que deberán estar adscritos a la comisión Ejecutiva y sus equivalentes en las entidades Federativas.
- Precisa que las Comisiones de Víctimas se encuentran en cada entidad federativa y se define al Fondo Estatal como el fondo de ayuda, asistencia y reparación integral en cada entidad federativa.
- Se adiciona el término Recursos de Ayuda, los cuales se entienden como los gastos de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación en la presente Ley; recorriendo de esta manera las fracciones posteriores a está.
- Prevé que las medidas de ayuda, asistencia, atención, rehabilitación y demás establecidas en la ley con cargo al Fondo federal a los fondos estatales, según corresponda.
- Se dispone que las víctimas podrán requerir que las medidas materia de la LGV le sean proporcionadas por una institución distinta –pública o privada- a las que hayan estado involucradas en el hecho victimizante a fin de evitar re-victimización.
- Se incluye a los adultos mayores, la población indígena y las personas en situación de desplazamiento interno como grupos a los que se buscará que las políticas públicas materia de la ley les sean implementadas con un enfoque transversal de género y diferencial para su beneficio.
- Se adiciona, como uno de los derechos de las víctimas, el relativo a que se les otorgue, como ayuda provisional, los recursos de Ayuda de la Comisión Ejecutiva o de las Comisiones de víctimas en los términos de la LGV.



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

- Se adiciona como uno de los derechos de las víctimas el relativo a que se le considere como justificada, para efectos laborales y escolares, toda comparecencia o diligencia que tenga que realizar ante las autoridades o peritos que requieran la presencia de la víctima.
- Igualmente se contempla la protección como derecho de las víctimas de diversos delitos (secuestro, desaparición, trata, otras formas de privación de la libertad, tortura, entre otros), así como de los colaboradores en un procedimiento penal y las personas y familiares cercanos de las víctimas.
- Se incluye como derecho el acceso ágil, eficaz y transparente a los fondos de ayuda federal y locales.
- Se establece que la Comisión podrá cubrir, con cargo al Fondo federal, las erogaciones derivadas por concepto de medidas de ayuda inmediata, cuando la Comisión Estatal lo solicite por escrito en caso de no contar con disponibilidad de recursos, y se comprometa a resarcirlos en términos de lo previsto en la propia LGV.
- Contempla que, en casos urgentes, de extrema necesidad o cuando las instituciones de carácter público no cuenten con la capacidad de brindar la atención requerida, la Comisión Ejecutiva o Comisiones de Víctimas podrán autorizar que la víctima acuda a una institución de carácter privado con cargo al Fondo o al Fondo Estatal aprobado por la Junta de Gobierno.
- Dispone que la Comisión Ejecutiva, así como las comisiones de los estados, podrán cubrir los gastos que se generen por la contratación de expertos independientes o peritos con cargo al Fondo o al Fondo estatal, según sea el caso. Para ello, se señala que sólo se podrán contratar dichos servicios cuando no se cuente con personal nacional capacitado en la materia correspondiente.
- Se adiciona que las víctimas tendrán derecho a la asistencia y a la atención, estableciéndose que la Federación y las Entidades Federativas, en su ámbito competencial, deberán cubrir las erogaciones derivadas de las medidas de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación que brinden la Comisión



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

Ejecutiva o las Comisiones de Víctimas a través de sus respectivos Gastos de Ayuda.

- Contempla que la Comisión Ejecutiva o las comisiones de víctimas locales, podrán otorgar, con cargo al Fondo o Fondo Estatal, medidas de ayuda, asistencia y atención, que requiera la víctima para garantizar que supere las condiciones de necesidad que tengan relación con el hecho victimizante.
- Añade que la Comisión Ejecutiva o las Comisiones de Víctimas requerirán a la víctima, en un plazo de treinta días, los comprobantes del gasto que se hayan generado con motivo del otorgamiento de tales medidas.
- Precisa que las medidas de reparación integral podrán cubrirse con cargo al Fondo o a los Fondos estatales.
- Se adiciona que las medidas de ayuda inmediata podrán cubrirse con cargo a los Recursos de Ayuda, según corresponda, en coordinación con las autoridades correspondientes en el ámbito de sus competencias.
- Se adiciona que las entidades federativas, además de la federación y los municipios, donde se haya cometido el hecho victimizante, apoyaran a las víctimas indirectas con los gastos funerarios, adicionando también que en todos los casos en los cuales la muerte sobrevenga como resultado del hecho victimizante. En cuanto al pago de los apoyos económicos mencionados, se adiciona que estos se gestionarán conforme lo establezcan las normas reglamentarias aplicables, adicionando que los apoyos económicos, tendrán que ser gestionados por los Recursos de Ayuda de la Comisión Ejecutiva y de las Comisiones de víctimas de las entidades federativas según corresponda.
- Con relaciones a los derechos de las víctimas establecidos por la Ley General de Salud y los adicionales en la materia previstos en la LGV, se adiciona que no podrá negarse la garantía de ejercerlos a ninguna víctima que se encuentran fuera de su jurisdicción de derechohabientes.
- Se adiciona a diversos grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como lo son: niñas, niños y adolescentes; mujeres; adultos mayores;



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

personas con discapacidad; migrantes; indígenas; personas defensoras de derechos humanos; periodistas y personas en situación de desplazamiento interno, como prioridad o enfoque diferencial de atención; a quienes se deberán tomar en cuenta sus principales afectaciones y consecuencias del hecho victimizante por diversos organismos.

- Con relación a los servicios que ofrecen las casas de refugio o acogida, se prevé que los servicios de alojamiento y alimentación se proporcionaran en condiciones de seguridad y dignidad también, de manera especial y por el tiempo que sea necesario, a las víctimas que se encuentren en situación de desplazamiento. Adicionalmente, cuando dichas víctimas se encuentren en una entidad federativa distinta la de su origen, la Comisión Ejecutiva promoverá su debido registro, atención y reparación en términos de la LGV.

- Se añade que se deberá dar prioridad, en materia educativa, a todos aquellos que se encuentren en situación de desplazamiento interno forzado, mujeres, personas con discapacidad, migración, indígenas, así como niñas, niños y adolescentes, para lo que se deberá promover su permanencia en el sistema educativo, si como consecuencia del delito se interrumpen sus estudios.

- Se adicionan dentro de las medidas de restitución el restablecimiento de la libertad cuando se trate de desaparición de personas, así como el regreso digno y seguro al lugar original de residencia u origen.

- Respecto a las compensaciones, se añade que la Comisión Ejecutiva o la Comisión de víctimas de la entidad federativa según corresponda expedirán los lineamientos respectivos a efecto de que a la víctima no se le cause mayores cargas de comprobación.

- Establece que las autoridades competentes cubrirán los gastos relacionados con los apoyos de traslados de las víctimas, que comprenden los conceptos de transportación, hospedaje y alimentación. Igualmente se contemplan los supuestos en los que el apoyo para dichos gastos será procedente.

- Señala que cuando las Comisiones de Víctimas Estatales no hayan cubierto los gastos recién señalados, la Comisión Ejecutiva podrá brindar la ayuda con cargo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

al Fondo, solicitando a las Comisiones de Víctimas Locales el reintegro de los gastos a más tardar 45 días naturales del siguiente ejercicio fiscal, previéndose que, en caso de que no se realice el pago en ese plazo, deberá cubrirse el monto principal actualizado más los intereses que el pago hubiera generado.

- Precisa que tanto la Comisión Ejecutiva como las Comisiones de Víctimas determinarán el monto del pago de una compensación en forma subsidiaria a cargo del fondo respectivo. Igualmente, añadir que el monto de dicha compensación será hasta de quinientas unidades de medida y actualización, la cual ha de ser proporcional a la gravedad del daño sufrido.
- Se establece que la Federación y las entidades federativas compensarán de forma subsidiaria el daño causado a la víctima, en aquellos casos en que la víctima haya sufrido daño o menoscabo a su libertad y se adiciona el término a su libre desarrollo de la personalidad.
- Se adiciona que la Comisión Ejecutiva podrá asumir la compensación subsidiaria con cargo al Fondo de Reparación, cuando la Comisión de Víctimas de la Entidad Federativa lo solicite por escrito y se comprometa a resarcirlo en un plazo determinado. En caso de que los recursos del Fondo de Reparación no sean resarcidos, la Comisión Ejecutiva ejercerá el derecho de repetir contra la comisión estatal correspondiente y contra quienes hayan cometido el delito.
- Se prevé que la Federación y las entidades federativas, según corresponda, tendrán la obligación de exigir que el sentenciado restituya al Fondo o a los Fondos estatales, respectivamente, los recursos erogados por concepto de la compensación subsidiaria otorgada a la víctima por el delito que cometió.
- Se adiciona que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) también estará constituido por todas las instituciones y entidades públicas federales, estatales, del Gobierno de la Ciudad de México.
- Añade que para la operación del SNAV y el cumplimiento de sus atribuciones, el mismo contará con la Comisión Ejecutiva y las Comisiones de Víctimas Estatales, las cuales conocerán y resolverán los asuntos de su competencia. También se adiciona que las Comisiones de víctimas tienen la obligación de atender, asistir y,



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

en su caso, reparar a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal.

- Se agrega que las víctimas podrán acudir directamente a la Comisión Ejecutiva la cual podrá otorgar medidas de atención inmediata cuando las no hubieren recibido respuesta de las Comisiones Estatales dentro de los siguientes treinta días naturales o, cuando estas últimas, la hubieren prestado de forma deficiente o la hubieren negado.
- Se incluye como atribución del SNAV la referente a promover la celebración de convenios de coordinación entre la Comisión Ejecutiva y las comisiones estatales para establecer las reglas de reintegración de los recursos erogados por la primera a través de su fondo. Asimismo se contemplan los elementos que dichos convenios deberán contener como mínimo.
- Se añade que el Titular de la Comisión Ejecutiva podrá determinar, mediante acuerdo, que instituciones u organizaciones, sociales o privadas, colectivos o grupos de víctimas, y demás instituciones nacionales o extranjeras, deban participar como invitados a las sesiones del SNAV.
- Precisa que la Comisión Ejecutiva es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio que contará con los recursos que se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Igualmente que las medidas y reparaciones que dicte no estarán subordinadas a autoridad alguna.
- A la par, se especifica que la Comisión Ejecutiva se desempeñará como el órgano operativo del SNAV y tendrá por objeto garantizar, promover y proteger los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial los derechos a la asistencia, a la protección, a la atención, a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la debida diligencia.
- Indica que el domicilio de la Comisión Ejecutiva estará en la Ciudad de México e, igualmente, podrá establecer delegaciones y oficinas en otras entidades federativas.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

- Se adiciona que las entidades federativas contarán con un fondo estatal.
- Adiciona que el patrimonio de la Comisión Ejecutiva se va a integrar con los recursos que le asigne la Cámara de Diputados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, con los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados, y con los demás ingresos, rendimientos, bienes, derechos y obligaciones que adquiera o se le adjudiquen por cualquier título jurídico.
- Especifica que la Comisión Ejecutiva contará con una Junta de Gobierno y un Comisionado Ejecutivo para su administración, y con una Asamblea Consultiva que fungirá como órgano de consulta y vinculación con las víctimas y la sociedad.
- Establece que la organización y funcionamiento de la Junta de Gobierno se regirá por lo dispuesto en la LGV y demás disposiciones aplicables. Igualmente, prevé que dicho órgano se integrará de la siguiente forma: por el titular de la Comisión Ejecutiva; un representante de las siguientes secretarías de Estado: Gobernación quien la presidirá, Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Educación Pública y Salud; cuatro representantes de la Asamblea Consultiva, adicionalmente contará con un Secretario Técnico.
- Prevé que la Junta de Gobierno celebrará sesiones ordinarias por lo menos cuatro veces año y las extraordinarias que propondrá su Presidente, el Comisionado Ejecutivo o al menos 3 de sus integrantes. Paralelamente, se dispone los requisitos de quórum para sus sesiones y la mayoría requerida para la adopción de sus acuerdos.
- Establece las atribuciones la Junta de Gobierno, entre las que se encuentran: aprobar y modificar su reglamento de sesiones y las disposiciones normativas de la Comisión Ejecutiva; definir los criterios, prioridades y metas de la Comisión Ejecutiva; conocer los convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación que celebre la Comisión Ejecutiva y aquellas que le correspondan conforme a su naturaleza jurídica.
- Define que la Asamblea Consultiva es un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle la Comisión Ejecutiva. Se integrará por nueve representantes de colectivos de víctimas,



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

organizaciones de la sociedad civil y académicos que durarán en su cargo cuatro años, pudiendo ser ratificadas por un período igual. Se prevén requisitos de elección y de la convocatoria para su designación.

- Establece que la Comisión Ejecutiva estará a cargo de un Comisionado Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado, previa consulta pública entre colectivos de víctimas, especialistas y expertos. Se añaden requisitos adicionales para poder ocupar dicho cargo, entre ellos, haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público, en sociedad civil o académicas relacionadas con la materia de la LGV, por lo menos en los dos años previos a su designación, contar con título profesional y no haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político, dentro de los dos años previos a su designación.

- Faculta al Comisionado Ejecutivo para designar las personas responsables del Fondo, la Asesoría Jurídica y el Registro Nacional de Víctimas.

- Incluye, dentro de las atribuciones de la Comisión Ejecutiva, las relativas a: conocer y aprobar los casos a que se refiere el artículo 88 Bis –adicionado– de la Ley, es decir, lo referente a atender, asistir y reparar aquellos casos de víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal en los supuestos previstos en tal precepto. A la par, se dispone que deberán hacerse públicos los informes anuales sobre el funcionamiento del Fondo. Igualmente, se añade como una de las facultades la relativa a administrar y vigilar el adecuado ejercicio del Fondo de reparación integral.

- Con relación a la facultad para que la Comisión Ejecutiva conozca y atienda casos de víctimas de delitos del fuero común o violaciones de derechos humanos cometidas por servidores públicos del orden local, se establecen los supuestos de procedencia para el ejercicio de tal atribución. Igualmente, se prevé que la Comisión Ejecutiva podrá valorar tales supuestos de oficio o a petición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos públicos de protección estatales, las comisiones de víctimas locales y diversas autoridades precisadas en el Decreto.



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

- Se prevé que los recursos erogados por la Comisión Ejecutiva en los supuestos en que atienda casos del ámbito local deberán ser reintegrados al Fondo federal, por la comisión local de víctimas con cargo a su fondo local correspondiente, en cuanto la misma cuente con los recursos para tal efecto, o por la entidad federativa de que se trate, con cargo a su presupuesto, cuando en dicho estado no exista comisión de víctimas local o no se haya constituido el fondo local.
- Establece que la Comisión Ejecutiva contará con un comité interdisciplinario evaluador, el cual tendrá como atribuciones las siguientes: ser el área responsable de elaborar los proyectos de dictamen de acceso a los recursos del Fondo para el otorgamiento de las medidas de ayuda; elaborar los proyectos de dictamen de reparación integral y compensación, así como para la creación de fondos de emergencia; las demás establecidas en la ley.
- En lo relativo a las facultades del Comisionado Ejecutivo: se añade que podrá convocar, dirigir, coordinar y dar seguimiento a las sesiones que realice la Junta de Gobierno; notificar a los integrantes del SNAV los acuerdos asumidos y dar seguimiento a los mismos; suscribir los convenios de colaboración, coordinación o concertación que se requieran para el cumplimiento de sus funciones; recabar información que pueda mejorar la gestión y desempeño de la Comisión Ejecutiva; determinar a propuesta del Comité Interdisciplinario Evaluador, los recursos de ayuda y la reparación integral que la Comisión Ejecutiva otorgue a las víctimas, para lo cual se podrá apoyar de la asesoría de las Asamblea Consultiva; y, en general, desempeñar todas las demás que se requieran para el eficaz cumplimiento de las funciones del organismo.
- Se prevé la atribución para que el Comisionado Ejecutivo pueda proponer la creación de programas cuando se requiere la atención especial de determinada situación o grupos de víctimas.
- Señala que el Registro Nacional de Víctimas es una unidad administrativa de la Comisión Ejecutiva encargada de llevar y salvaguardar el padrón de víctimas, a nivel nacional, e inscribir los datos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos del orden federal y, por excepción, del orden local, en los supuestos previstos por la LGV (en el art. 88 Bis adicionado).



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

- Adiciona que las entidades federativas contarán con sus propios registros y estarán obligadas a intercambiar, sistematizar, analizar y actualizar la información que se genere en la materia. Asimismo, facultar al Comisionado Ejecutivo para que dicte las medidas necesarias para la integración y preservación de la información administrada y sistematizada en el Registro Nacional de Víctimas.
- Se incluye que el reconocimiento de la calidad de víctimas, para efectos de la LGV, también podrá ser realizado por: los organismos públicos de protección de derechos humanos, los organismos internacionales en la materia que nuestro país ha reconocido su competencia, la autoridad responsable de violaciones a estos derechos –cuando lo reconozca, la Comisión Ejecutiva y el Ministerio Público.
- Se incluyen como obligaciones de las autoridades –de los tres órdenes de gobierno- en materia de seguridad pública, desarrollo social e integral de la familia, salud, educación y relaciones exteriores, las siguientes: generar espacios públicos para cumplir lo que mandata la ley; brindar medidas de atención prioritaria; y las demás previstas en la legislación aplicable.
- Agrega que el Fondo también tendrá por objeto brindar las medidas de ayuda y seguirá criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas. Asimismo, se precisa que no podrá ser disminuido y que la aportación al Fondo se realizará siempre y cuando el patrimonio total del mismo sea inferior al 0.014% del gasto programable del año inmediato anterior.
- Se añade que se podrá crear un fondo de emergencia para el otorgamiento de recursos –medidas- de ayuda.
- Establece que la Comisión Ejecutiva proveerá a las víctimas los recursos para cubrir las medidas a que se refieren los Títulos Segundo, Tercero y Cuarto de la LGV, con cargo al fondo, y la víctima deberá comprobar el ejercicio del monto a más tardar a los treinta días posteriores de haber recibido el recurso.
- Se añade que el titular de la Comisión Ejecutiva deberá vigilar que los recursos del Fondo se administren y ejerzan adecuadamente, así como presentar, de manera periódica, informes y rendición de cuentas a la Junta de Gobierno.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

- Se establece que la Comisión Ejecutiva deberá emitir las reglas de operación para el funcionamiento del Fondo.
- Se agrega que cuando la Comisión Ejecutiva reciba una solicitud, la misma deberá turnarla al comité interdisciplinario evaluador, para la integración del expediente que servirá de base para la determinación del Comisionado Ejecutivo en torno al apoyo, ayuda y reparación que requiera la víctima.
- Se adiciona un Capítulo V al Título Octavo, denominado "De los Fondos de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral en cada Entidad Federativa", el cual se integra por cuatro preceptos que contienen lo siguiente: establecer que el Fondo Estatal se conformará con los recursos que destinen las entidades federativas; prever que la suma de las asignaciones anuales que cada entidad federativa aporte a su fondo estatal será igual al 50% de la asignación que se destine al Fondo federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate, la cual se calculará con base en un factor poblacional con respecto del total nacional, de acuerdo con el último censo o conteo de población que publique el INEGI; se establece también que la aportación anual se deberá efectuar, siempre y cuando, el patrimonio del Fondo Estatal al inicio del ejercicio sea inferior al monto de aportación que corresponde a la entidad federativa, a más tardar al 31 de marzo de cada ejercicio.
- En complemento a lo enunciado en el párrafo anterior, se prevé que se deberá mantener una reserva del 20% de los recursos que constituyan el patrimonio de Fondos Estatales, de acuerdo con lo establecido en los artículos 39 Bis y 88 Bis de la LGV. Finalmente, en lo relativo a esta Capítulo adicionado, se contempla que la constitución de cada Fondo Estatal será con independencia de la existencia de otros ya establecidos para la atención a víctimas y que el acceso a los recursos no podrá ser superior a los límites establecidos en la Ley. Igualmente, que la aplicación de los recursos establecidos en otros mecanismos a favor las víctimas y los de la LGV, se hará de manera complementaria a fin de evitar duplicidad.
- Se contempla que las víctimas tendrán derecho a solicitar a la Comisión Ejecutiva, o a sus equivalentes estatales, que le proporcionen un Asesor Jurídico en caso de que no quiera o no pueda contratar un abogado particular.



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

- Se establece que la Asesoría Jurídica se integrará por los abogados, peritos, profesionales y técnicos de las diversas disciplinas que se requieren para la defensa de los derechos previstos en la LGV. Para ello, se prevé que contará con un servicio civil de carrera que comprenderá la selección, ingreso, adscripción, permanencia, formación, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones.

- Se establece que los servicios de Asesoría Jurídica, cuando no se cuente con el personal profesional necesario, y de manera excepcional, podrá contarse con el servicio de particulares para ejercer las funciones de asesores jurídicos.

- Con relación a las atribuciones del Asesor Jurídico de las Víctimas, se establece que al mismo le corresponde procurar los derechos y garantías de la víctima y se adiciona que podrá contar con servicios de atención médica y psicológica, trabajo social y aquellas que considere necesarias. Asimismo, se delega al Asesor Jurídico la responsabilidad de tramitar, supervisar o, cuando se requiera, implementar las medidas de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación previstas en la Ley, así como representar a la víctima en todo en todo procedimiento jurisdiccional o administrativo derivado de un hecho victimizante.

Con relación al **Régimen Transitorio**, se prevé lo siguiente:

- Plazos de entrada en vigor; disposiciones derogatorias; plazos para emitir reformas, modificaciones legislativas y presupuestarias en el ámbito local, disposiciones reglamentarias y lineamientos; plazos para remitir propuestas del Comisionado Ejecutivo; previsiones temporales en cuanto a las autorizaciones para el acceso a los recursos del fondo; plazos para la publicación de convocatorias; plazos para las adecuaciones a la estructura orgánica y al contrato de fideicomiso; previsiones relacionadas con las erogaciones; plazos para la integración de comisiones de atención a víctimas estatales; previsiones referentes a la celebración de convenios de coordinación relativos a las reglas de reintegración de recursos; previsiones en cuanto a la adecuación de normatividad, a cargo de diferentes autoridades, conforme al Programa y el Modelo de atención a víctimas previsto en la Ley y su Reglamento; y, previsiones para el caso de que



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

las entidades no cuenten, al momento de la entrada en vigor del Decreto, con comisiones de víctimas.

III. Consideraciones de la Comisión de Derechos Humanos

Sobre las obligaciones básicas del Estado en materia de derechos humanos

Como es sabido, en materia de derechos humanos existen tres obligaciones básicas para los estados: 1. Respetar los derechos; 2. Garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción; y 3. Adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos.

Las obligaciones de respetar los derechos humanos y de garantizar su goce y ejercicio, constituyen el fundamento genérico de la protección de los derechos humanos.¹

Ciertamente, la obligación de respetar los derechos humanos por parte de los estados deriva del propio respeto a la dignidad inherente al ser humano, cuestión ésta que determina que los derechos humanos sean superiores al poder de todo Estado y, como lo ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH):

[...] la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.²

¹ PINTO, Mónica. *Temas de derechos humanos*. Editores del Puerto. Buenos Aires, 2009. Pág. 47.

² La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21).



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

De igual modo, Luigi Ferrajoli, jurista eminente de nuestro siglo, ha indicado que:

En particular y, sobre todo, después de su formulación en convenciones internacionales recibidas por las constituciones estatales o en todo caso suscritas por los Estados, se han transformado en derechos supraestatales: límites externos y ya no sólo internos a los poderes públicos y bases normativas de una democracia internacional muy lejos de ser practicada pero normativamente prefigurada por ellos.³

Ahora bien, la obligación de garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos implica:

[...] el deber para los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos reconocidos y procurar, además, si es posible, **el restablecimiento del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.**⁴

La ColDH en su emblemática sentencia recaída al caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras (criterio obligatorio para el Estado Mexicano conforme a la contradicción de tesis 293/2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN) señaló:

[...] la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que

³ FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Ed. Trotta. Trad., de Perfecto Andrés Ibáñez. 7ª ed. Madrid, 2010. Págs. 42-43.

⁴ ColDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988. Párrafo 166.



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que 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 cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...].⁵

En ese contexto los estados, además de estar obligados a no violentar los derechos humanos de toda persona, también deben velar porque tales derechos no sean vulnerados, lo que acarrea el deber de prevención y, en su caso, el de investigación y sanción de las violaciones ocurridas.

En la misma sentencia, la CoIDH indicó:

Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a *prevenir*, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para *prevenir*

⁵ Ídem.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.⁶

Además:

El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima **una adecuada reparación**.⁷

De lo anterior se desprende que un estado es responsable por incumplir sus deberes básicos no solamente cuando por su proceder vulnera un derecho humano, sino también cuando no realiza lo conducente para prevenir violaciones cometidas por agentes estatales o, incluso por particulares. En este último caso, es responsable cuando no despliega el aparato gubernamental para investigar y sancionar a los responsables.

De este modo, frente al supuesto de una violación a un derecho humano por alguna de las razones antes señaladas, tal situación acarrea diversas circunstancias: el deber de investigar y sancionar la violación al derecho humano conculcado; la exigencia de otorgar garantías de no repetición; el deber de procurar el restablecimiento, si es posible, del derecho violentado y, la reparación integral de los daños producidos por dicha violación.⁸

Como se ha indicado a lo largo de la presente opinión, es precisamente el tema de la reparación el eje que articula las propuestas de modificación normativa contenidas en la Minuta remitida por el Senado, entre otras. En ese sentido, el deber del Estado se actualiza cuando este no ha cumplido con alguna de sus obligaciones básicas en materia de derechos humanos y, derivado de ello, se materializa una violación a un derecho de orden fundamental.

⁶ Ibidem. Párrafo 172.

⁷ Ibidem. Párrafo 174.

⁸ Ibidem. Párrafo 166.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

Sobre el cumplimiento del Estado mexicano al deber de Reparar.

En cumplimiento de los estándares internacionales en la materia y del artículo 1º constitucional que establece, entre otras obligaciones del Estado, la de reparar las violaciones a los derechos humanos, el 9 de enero de 2013, se expidió la Ley General de Víctimas.

Esta Ley reconoce y garantiza los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos, obligando a los tres Poderes y órdenes de gobierno a velar por la protección de las víctimas, a prestarles asistencia y proporcionarles una reparación integral.

La Ley contempla la creación de diversas instancias, incluyendo una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas como el órgano operativo y de control de la Ley. La Comisión contempla la participación de los representantes de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil.

La Ley prevé la creación de las siguientes instancias:

1. Sistema Nacional de Víctimas: máxima institución en materia de atención a víctimas que establecerá y supervisará los programas y acciones para apoyar a las víctimas en los tres órdenes de gobierno.
2. Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas: órgano operativo y de control de la ley, en él participarán representantes de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil. La Comisión Ejecutiva está facultada para emitir recomendaciones vinculantes a los integrantes del Sistema.
3. Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas: depende directamente de la Comisión Ejecutiva y su objeto es que los afectados cuenten con un profesional de derecho que los represente y defienda legalmente.
4. Registro Nacional de Víctimas: facilitará el acceso a la ayuda que faculta la Ley.
5. Fondo de Ayuda de Asistencia y Reparación Integral: encargado de brindar los recursos necesarios para ayudar a las víctimas del delito.



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

No obstante lo anterior, a más de tres años de la entrada en vigor de la Ley en mención, la Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas y, en general, el Sistema Nacional de Víctimas han advertido, sobre la práctica, la existencia de vacíos legales (lagunas jurídicas), así como contradicciones normativas (antinomias) y obstáculos diversos que dificultan la atención inmediata y oportuna a las víctimas de los delitos.

En razón de lo anterior, fueron planteadas en el Senado de la República múltiples observaciones a la Ley vigente, iniciándose el proceso legislativo de reformas a la Ley General de Víctimas y, respecto del cual, corresponde a esta Comisión de Derechos Humanos opinar.

Como se señaló en el proemio de la presente opinión, a grandes rasgos, la Minuta recibida del Senado plantea:

- a) Fortalecer el Sistema Nacional de Víctimas, estableciendo mayores obligaciones para las entidades federativas a fin de reparar y brindar la asistencia plena a las víctimas de los delitos del orden local;
- b) Prever la posibilidad de, con el fondo de la CEAV, brindar apoyo a asuntos de carácter local cuando sean atraídos por la misma;
- c) Establecer los casos en los que la CEAV podrá ejercer la facultad de atracción respecto de asuntos locales;
- d) Contemplar que cuando algún gobierno estatal no cubra los gastos de apoyo a víctimas, la CEAV podrá brindar la ayuda correspondiente y, posteriormente, requerir a la autoridad local el reintegro de lo erogado;
- e) Contemplar que la administración de la CEAV recaerá en la Junta de Gobierno y el Comisionado Ejecutivo.
- f) Señalar las dependencias que representarán al Ejecutivo federal en la Junta de Gobierno;
- g) Se contempla una Asamblea Consultiva que se conformará entre 8 y 14 representantes de organizaciones sociales, las cuales serán propuestas por quien presida la Comisión;
- h) Se contempla el otorgamiento de medidas de carácter provisional que serán tomadas del fondo de emergencia;



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

- i) Se contempla que para la asignación de medidas, podrán ejercerse recursos de manera inmediata, mismos que se comprobarán posteriormente (actualmente el ejercicio de los mismos se dan solamente por concepto de reembolso), entre otros cambios;
- j) Se amplían diversos derechos a favor de las víctimas;
- k) Se flexibilizan diversas disposiciones referentes al acceso de los recursos del Fondo para las víctimas;
- l) Se incluyen mayores obligaciones a cargo de distintas autoridades y se enuncian de manera expresa diversos grupos que, por su especial situación de vulnerabilidad, requieren atención especial y prioritaria, entre otros elementos.

Como se aprecia, las preocupaciones señaladas por la Colegisladora se centran en campos específicos, respecto de los cuales fueron realizadas las modificaciones indicadas, dichos cambios –concretos- son los siguientes:

Acceso a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

El Dictamen recibido del Senado y corroborado por la propia CEAV, indica que, entre finales de 2014 y enero de 2016, el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral contó con 1,536 millones de pesos, de los cuales sólo se han erogado recursos equivalentes a un 3%. Este importe se destinó a la reparación integral de diversas personas afectadas por la violencia (94%), para las víctimas del caso Ayotzinapa y otras personas desaparecidas (2%), así como para apoyar gastos funerarios, médicos y de alimentación (2.6%). Sin embargo, a marzo de este año, 7,640 personas han solicitado ser consideradas víctimas directas e indirectas, pero sólo 3,875 personas han logrado ser inscritas y sólo el 3.5% de los registrados han podido acceder a los recursos del fondo.

Uno de los principales obstáculos que se observan para poder acceder al Fondo, y a sus beneficios, son los múltiples trámites administrativos que se requieren y que, muchas veces pesan sobre las propias víctimas. Cumplimentando el principio de máxima protección a la persona dispuesto por nuestro texto fundamental, se coincide plenamente con la propuesta tendiente a una mayor flexibilización de los mecanismos de acceso al Fondo, así como en el reforzamiento que se hace



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

respecto de las medidas de ayuda, ayuda inmediata, asistencia, atención y rehabilitación.

Así, el Senado de la República define como recursos de ayuda, a diversos gastos, entre otros: alimentación, hospedaje y trasportación, que deben ser concebidos como gastos operativos ordinarios a fin de que las víctimas puedan obtener una atención inmediata, adecuada y efectiva.

De igual modo, se destaca que de acuerdo con información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la mayor parte de los delitos cometidos en nuestro país corresponden al orden local y no al federal. Esta consideración resulta de fundamental importancia porque la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas dispone de competencia para atender y reparar exclusivamente a las víctimas de los delitos de competencia federal y de violaciones a los derechos fundamentales perpetradas por autoridades del orden federal. Adicionalmente, diversos Congresos locales no han legislado aún conforme a lo dictado en la vigente Ley General de Víctimas y, en muchos casos, se carece incluso de Comisiones Estatales de Atención a las Víctimas (sólo once comisiones estatales de atención a víctimas se han establecido y, de estas, sólo seis cumplen con lo que la Ley General de Víctimas establece). Ante ello, derivado de una omisión legislativa que corresponde a los órdenes locales, resulta imposible cumplir a cabalidad con el mandato constitucional de reparar a las víctimas del delito y a las de violaciones a sus derechos fundamentales.

Uno de los objetivos centrales de la reforma propuesta a la Ley General de Víctimas consiste, precisamente, en fortalecer las obligaciones de las entidades federativas para que, desde la Ley General, se fijen bases mínimas a cumplir por ellas y para que las omisiones locales no sean obstáculo para disponer de un marco jurídico que las obligue a cumplir plenamente el derecho fundamental de reparación. Por otro lado, también se fortalece a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para que, en ciertos casos, tenga la facultad de atraer los casos del fuero local, sin que ello signifique el que la entidad federativa se desprenda de su responsabilidad de reparar.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

En razón de estas consideraciones, la Minuta plantea que las entidades federativas deban contar con un fondo de ayuda, asistencia y reparación integral, una asesoría jurídica y un registro de víctimas.

Además, se dispone que las comisiones de las entidades federativas podrán, en ciertos casos y con cargo al Fondo Federal, proporcionar la ayuda y recursos que correspondan reintegrando posteriormente esas erogaciones al Fondo Federal.

De igual modo, para dar armonía a la reforma planteada, se realizan modificaciones a fin de facultar al Sistema Nacional de Atención a Víctimas para que, mediante convenios de coordinación con las Comisiones locales y la Comisión Federal de Atención a Víctimas, se dispongan las reglas para efectuar las reintegraciones que correspondan.

Se dispone también, a efecto de brindar una atención inmediata a las víctimas de los delitos que, en ciertos casos, las víctimas podrán acudir a las instituciones privadas a recibir los servicios de atención que se requieran –dada su inmediatez– para posteriormente ser cubiertos esos gastos por los fondos de los Estados o por el de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

Facultad de atracción

De acuerdo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) del total de víctimas de delitos cometidos en 2012, 93.2% correspondieron al ámbito local y 6.8% al federal. Para 2013, 94.5% correspondieron al orden local y 5.5% al federal. Para 2014, 94.2% y 5.8%, respectivamente; y, en 2015, 94% del orden local frente a 6% del orden federal.

Como se aprecia dichos datos arrojan, claramente, que es en el ámbito de las entidades federativas donde se cometen la mayor cantidad de ilícitos, por lo que en ese sentido, las entidades federativas deben asumir una mayor responsabilidad al respecto. Adicionalmente, en términos de la Ley General de Víctimas, se tiene una importante implicación, ya que del universo de víctimas en nuestro país, sólo un porcentaje ínfimo puede acceder a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral previstos en la LGV.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

En razón de lo anterior, la Minuta propone realizar reformas para indicar que, en ciertos casos, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas podrá atraer los casos del orden local cuando se reúnan ciertas características. El artículo 88 Bis dispone que:

Artículo 88 Bis. La Comisión Ejecutiva podrá ayudar, atender, asistir y, en su caso, cubrir una compensación subsidiaria en términos de esta Ley, en aquellos casos de víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal en los siguientes supuestos:

I. Cuando en el lugar de la comisión del delito o de la violación a derechos humanos no se cuente con el Fondo respectivo o careza de fondos suficientes;

II. Cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos así calificados por ley o autoridad competente;

III. Cuando el Ministerio Público de la Federación o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ejerzan su facultad de atracción en el ámbito de sus competencias;

IV. Cuando exista una resolución por parte de algún organismo internacional, jurisdiccional o no jurisdiccional, de protección de derechos humanos, cuya competencia derive de un tratado en el que el Estado mexicano sea parte o bien del reconocimiento expreso de competencia formulado por éste;

V. Cuando las circunstancias del caso lo justifiquen, por estar involucradas autoridades de diversas entidades federativas, o cuando aquél posea trascendencia nacional por cualquier motivo, y

VI. Cuando la Comisión Ejecutiva, atendiendo a las características propias del hecho delictivo o violatorio de derechos humanos, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, así lo determine en los siguientes supuestos:

a) Cuando una autoridad competente determine que existe un riesgo a la vida o integridad física de la víctima;

b) Cuando el hecho constitutivo de delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas, y

c) A solicitud de la Secretaría de Gobernación, cuando el hecho constitutivo victimizante revista trascendencia nacional.

....
....



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

Conformación de la CEAV para una atención más ágil a las víctimas.

Se plantean reformas orgánicas a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas con el objetivo de hacerla más ágil y dinámica en sus decisiones. Actualmente, la Comisión es un órgano colegiado, integrado por siete Comisionados. Muchas de las decisiones que toma la Comisión tienen que realizarse de manera plenaria y ello, como lo ha indicado la propia CEAV, se ha traducido en múltiples trámites burocráticos que dificultan una atención directa e inmediata a las víctimas de los delitos.

En ese sentido, se comparte la argumentación que indica que no debe ser la Comisión Ejecutiva un órgano colegiado porque, su diseño funcional, la convierte en un órgano operativo de implementación de las decisiones tomadas en el seno del Sistema Nacional de Atención a Víctimas. El Sistema, por su parte, si responde a la lógica deliberativa y colegiada -de ahí que sea un sistema-, mientras que la Comisión Ejecutiva debe responder a una lógica de ejecución, de aplicación y, en la cual, resulta más adecuado la existencia de un solo Comisionado, y no de siete como actualmente existe.

Corroborar lo anterior el artículo 79 de la Ley General de Víctimas que dispone:

Artículo 79. *El Sistema Nacional de Atención a Víctimas será la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas y tendrá por objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal.*

El Sistema Nacional de Atención a Víctimas está constituido por todas las instituciones y entidades públicas federales, estatales, del Gobierno del Distrito Federal y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas, a que se refiere el Capítulo II del presente Título.



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

El Sistema tiene por objeto la coordinación de instrumentos, políticas, servicios y acciones entre las instituciones y organismos ya existentes y los creados por esta Ley para la protección de los derechos de las víctimas.

Para la operación del Sistema y el cumplimiento de sus atribuciones, el Sistema contará con una Comisión Ejecutiva Federal de Atención a Víctimas y Comisiones Ejecutivas de atención a víctimas estatales y del Distrito Federal, quienes conocerán y resolverán los asuntos de su competencia, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Las Comisiones Ejecutivas de atención a víctimas estatales y del Distrito Federal tienen la obligación de atender a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal. Las víctimas podrán acudir directamente a la Comisión Ejecutiva Federal de Atención a Víctimas cuando no hubieren recibido respuesta dentro de los treinta días naturales siguientes, cuando la atención se hubiere prestado de forma deficiente o cuando se hubiere negado.

De ahí que se coincida en modificar la estructura orgánica de la Comisión Ejecutiva para que la misma esté a cargo de un solo Comisionado Ejecutivo, con amplio reconocimiento en la defensa y protección de los derechos humanos, quien designará a las personas responsables del Fondo, la Asesoría Jurídica y el Registro Nacional de Víctimas. La Minuta dispone que el Comisionado será nombrado por el Presidente de la República, previa consulta pública entre colectivos de víctimas, especialistas y expertos que trabajen en la atención a víctimas, y será ratificado por el voto de las dos terceras partes de los presentes, en sesión ordinaria, del Senado de la República.

De igual modo, en esta línea conductora de mayor flexibilidad y agilidad en el funcionamiento de la Comisión, se crea un Comité Interdisciplinario evaluador a quien corresponderá la elaboración de los proyectos de dictamen, de acceso a los recursos del Fondo para el otorgamiento de los Recursos de Ayuda, de reparación integral, y en su caso, la compensación. En contrapartida, a fin de reducir la estructura burocrática de la Comisión, se eliminan los Comités previstos



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

actualmente en el artículo 93 correspondiendo sus funciones al Comité Interdisciplinario.

Participación de la sociedad en la política pública.

La Ley vigente prevé, en su artículo 5, el principio de la participación conjunta entre Estado y Sociedad Civil, a fin de dar cumplimiento al objetivo de la Ley, respecto de este principio la LGV indica: "Para superar la vulnerabilidad de las víctimas, el Estado deberá implementar medidas de ayuda, atención, asistencia y reparación integral con el apoyo y colaboración de la sociedad civil y el sector privado, incluidos los grupos o colectivos de víctimas."

De igual modo, el artículo 84 párrafo segundo de la Ley vigente, dispone que: "En la ejecución de las funciones, acciones, planes y programas previstos en esta Ley, la Comisión Ejecutiva garantizará la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil, propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas, así como el ejercicio de labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones integrantes del Sistema con el objetivo de garantizar un ejercicio transparente de sus atribuciones."

En la práctica, se ha observado que, no obstante lo indicado, la participación de la sociedad civil se encuentra relegada y con pocas posibilidades de incidencia en la política total en materia de víctimas. Sin lugar a dudas, las víctimas, sus derechos, las obligaciones del Estado y la política central en la materia no pueden en modo alguno llegar a buen término cuando se carece de una participación plena e inclusiva de la sociedad civil.

Atento a ello, la propuesta de modificación normativa planteada por el Senado establece mecanismos de consulta y de participación, creando, concretamente, la figura de la "Asamblea Consultiva", en la cual podrá participar la sociedad civil directamente en la formulación, implementación y evaluación de la política pública en materia de víctimas.

Así, el artículo 84 Octies propuesto en la Minuta dispone:



CÁMARA DE DIPUTADOS.
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

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

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

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

...
...
...

Responsabilidades de los servidores públicos.

Al igual que en otras disposiciones normativas existentes, se reafirma el papel que corresponde a los servidores públicos tratándose del cumplimiento de la ley y en la maximización de la función pública respecto al cumplimiento de derechos fundamentales. Por ello, se recuerda que ante el incumplimiento de las disposiciones normativas los mismos serán sujetos de las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar.

De este modo, el artículo 1º, párrafo segundo del Proyecto de Decreto dispone que: *"La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar."*

Principios de actuación.

Reconociendo el gran valor que la teoría principalista de los derechos ha tenido en el actuar público, se refuerzan con la inclusión del interés superior de la niñez, ello



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

en congruencia con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).

De este modo, se incluye en el artículo 5º el principio del Interés Superior de la Niñez, disponiéndose que: "El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector. Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales."

Además, en términos de armonización normativa se indica que el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes deberá coordinarse con el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, para que, conjuntamente, implementen las acciones debidas para la maximización y tutela de los derechos fundamentales de la niñez.

Armonización con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Nuestra Constitución dispone en su artículo 20, apartado A, fracción I, el deber de reparar el daño a la víctima. El apartado B del mismo artículo dispone que como un derecho de la víctima u ofendido, podrá impugnar ante la autoridad jurisdiccional el desistimiento de la acción penal o la suspensión del procedimiento cuando no se le haya reparado el daño ocasionado. Además, también se contemplaron diversas formas de participación directa de la víctima a fin de un acceso pleno a la justicia. Todo ello, en el marco del nuevo modelo de Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Ante ello, se deben realizar las reformas correspondientes a la Ley General de Víctimas, particularmente en lo que hace a la figura del "Asesor Jurídico" para que, en armonía con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, se puedan hacer valer efectivamente los derechos de las víctimas.



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

Se establece que, para "procurar hacer efectivos cada uno de los derechos y garantías de la víctima, en especial el derecho a la protección, la verdad, la justicia y a la reparación integral", podrá contar con servicios de atención médica y psicológica, trabajo social y aquellas que considere necesarias para cumplir con este objetivo.

Se amplían también los criterios de representación del asesor jurídico para que cubra no solo el procedimiento jurisdiccional en materia penal, sino cualquier procedimiento de carácter jurisdiccional o administrativo que derive de un hecho victimizante.

Además, la figura del "Asesor Jurídico" se integrará por: las y los abogados, peritos, profesionales y técnicos de las diversas disciplinas que se requieren para la defensa de los derechos previstos en la Ley y contará con un servicio civil de carrera que comprenda la selección, ingreso, adscripción, permanencia, formación, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones (artículo 125 Bis).

Desplazamiento interno, migrantes y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

El Senado de la República reconoce el gran problema existente en nuestro país en cuanto al desplazamiento forzado interno. Proporciona información derivada del informe particular realizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en mayo de este año, y, en razón de lo anterior, plantea reformas a la Ley General de Víctimas que puedan coadyuvar a la atención de las víctimas que se encuentran en tal situación.

Además, también se reconoce a las personas migrantes como un grupo en situación de vulnerabilidad y se prevén diversas acciones para focalizar su atención y mejorar su condición.

En diversos artículos se prevé a las personas víctimas de desplazamiento forzado interno, así como a las personas en condición de migrante. Así, en el artículo 7, relativo a los derechos en general de las víctimas, en la fracción XXI se indica que en las políticas públicas implementadas se de atención particular, además, de a la



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

infancia, los adultos mayores y la población indígena, a las personas en situación de desplazamiento interno.

El artículo 28 relacionado con las medidas de ayuda inmediata señala que los servicios a que se refiere la Ley tomarán en cuenta si la víctimas pertenecen a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación a sus derechos, como niñas, niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes, indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno.

El artículo 38 refiere que el Sistema Nacional DIF, y sus homólogos en las entidades federativas y municipios, contratarán servicios o brindarán directamente alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad o que se encuentren amenazadas o en situación de desplazamiento de su lugar de residencia por causa del delito cometido en contra de ellas o de la violación de sus derechos humanos.

En el artículo 47, relativo a la interrupción de los estudios con motivo de la comisión de un delito o violación a derechos humanos, se dispone que deberán tomarse las medidas pertinentes para asegurar la permanencia en el sistema educativo, particularmente tratándose de niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, migrantes, indígenas y personas en situación de desplazamiento interno.

En el artículo 79 queda dispuesto que, en el caso de víctimas de desplazamiento interno que se encuentren en una entidad federativa distinta de su entidad de origen, la Comisión Ejecutiva y las Comisiones Ejecutivas en el ámbito de sus competencias, cuando proceda, garantizarán su debido registro, atención y reparación.



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

Disposiciones transitorias

Esta Comisión opinante conviene en la vacatio legis planteada por el Senado, así como en la obligación del Ejecutivo Federal de realizar las reformas reglamentarias que correspondan para dar cumplimiento a las modificaciones planteadas en la Minuta. De igual modo, se conviene en la obligación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para emitir los lineamientos que dispone el artículo 39 Bis de la Ley, relativos a los apoyos de las víctimas en gastos de transporte, hospedaje y alimentación que se requieran para trasladarse de un sitio a otro y, en cuanto a la obligación de las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas y demás dependencias de las Entidades Federativas para armonizar sus reglas.

Asimismo, se concuerda en la previsión para que sea el Asesor Jurídico Federal quien asuma la dirección de la Comisión Ejecutiva hasta en tanto se designa al Comisionado Ejecutivo por el Senado de la República. Igualmente, en el procedimiento indicado para la designación del Comisionado Ejecutivo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados tiene a bien emitir la presente:

OPINIÓN

Primero. Se considera procedente la aprobación de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas citada en el proemio de la presente Opinión.

Segundo. Remítase la presente opinión a la Comisión de Justicia a efecto de que sea analizada en el proceso de dictaminación que realice esa Comisión y, en su momento, sea anexada al dictamen que se emita, conforme a lo previsto por el artículo 69, numeral 5 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Tercero. Remítase copia de la presente opinión a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para su conocimiento.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 24 días del mes de noviembre de 2016



Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

PRESIDENTE

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

Dip. Armando Luna Canales

SECRETARIOS

Dip. Erika Lorena Arroyo Bello

Dip. María Isabel Maya Pineda

Dip. Benjamín Medrano Quezada

Dip. Sara Latife Ruiz Chávez

Dip. Emma Margarita Alemán Olvera

Dip. José Antonio Salas Valencia

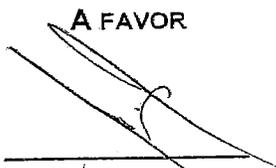
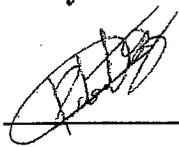
Dip. María Concepción Valdés Ramírez



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

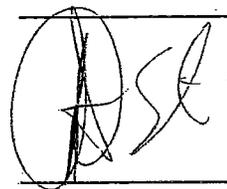
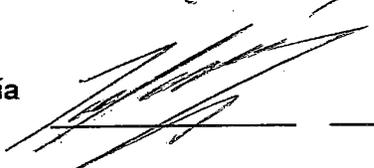
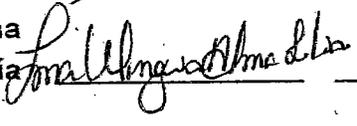
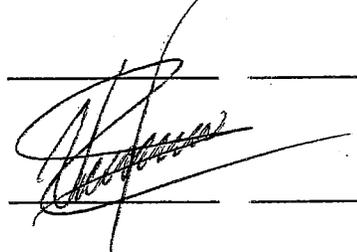
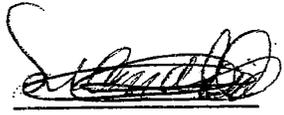
	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Jorge Álvarez López			
Dip. Karina Sánchez Ruiz			
Dip. Manuel Jesús Clouthier Carrillo			
INTEGRANTES			
Dip. Lorena del Carmen Alfaro García			
Dip. Cuicláhuac García Jiménez			
Dip. Sylvana Beltrones Sánchez			
Dip. Ana Leticia Carrera Hernández			
Dip. Roberto Alejandro Cañedo Jiménez			
Dip. Maricela Contreras Julián			



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

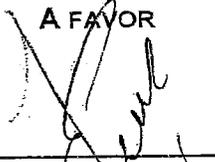
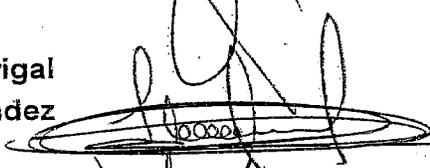
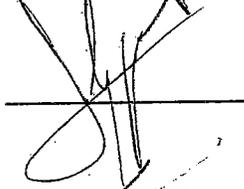
	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Marco Antonio García Ayala			
Dip. Cristina Ismene Gaytán Hernández			
Dip. Lia Limón García			
Dip. Alma Lilia Luna Munguía			
Dip. Luis de León Martínez Sánchez			
Dip. Alberto Martínez Urincho			
Dip. María Candelaria Ochoa Avalos			
Dip. Juan Pablo Piña Kurczyn			
Dip. Enrique Pérez Rodríguez			



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Derechos Humanos

Opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Erika Rodríguez Hernández		_____	_____
Dip. Liliana Ivette Madrigal Méndez		_____	_____
Dip. Enrique Zamora Morlet		_____	_____
Dip. Alberto Silva Ramos		_____	_____

VOTO PARTICULAR DE LA OPINIÓN DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El que suscribe, **Alberto Martínez Urincho**, diputado integrante de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 69, 90, 91 y 157, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento el siguiente

VOTO PARTICULAR:

A la Opinión de la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas que presenta la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, de conformidad a los siguientes:

I. ANTECEDENTES

I.1. En el orden del día de la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados, con fecha de 8 de noviembre de 2016, se dio cuenta de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas la cual fue remitida por el Senado de la República en los términos en que dispone el artículo 72 de la Constitución Federal.

I.2. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la referida Minuta a la Comisión de Justicia para análisis, estudio y dictamen y a la Comisión de Derechos Humanos para opinión.

Dicha la Minuta fue recibida por la Comisión de Derechos Humanos el día 8 de noviembre del presente año.

II. CONTENIDO DE LA MINUTA

Propone fortalecer el otorgamiento de medidas de ayuda, ayuda inmediata, asistencia, atención y rehabilitación que son necesarias y urgentes para subsanar las necesidades diarias de las víctimas. Establece la obligación para que las entidades federativas cuenten con un fondo de ayuda, asistencia y reparación integral, una asesoría jurídica y un registro de víctimas, con lo cual la CEAV (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas) y las Comisiones Ejecutivas de los estados podrán, con cargo al fondo federal o a los fondos estatales, proporcionar recursos de ayuda. Se faculta al Sistema Nacional de Atención a Víctimas a promover los convenios de coordinación entre la CEAV y las Comisiones de víctimas de las entidades federativas para establecer las reglas de reintegración de los recursos erogados por la CEAV.

Se establecen directrices puntuales a fin de que la Comisión Ejecutiva pueda determinar su intervención en la atención y en su caso, reparación de las víctimas en casos del fuero local.

Propone que la CEAV deje de ser un órgano colegiado y que la responsabilidad esté a cargo de un Comisionado Ejecutivo con amplio reconocimiento en la defensa y protección de los derechos humanos, quien designará a las personas responsables del Fondo, la Asesoría Jurídica y el Registro Nacional de Víctimas. Será nombrado por el Presidente de la República previa consulta pública entre colectivos de víctimas, especialistas y expertos que trabajen en la atención a víctimas y ratificado por el voto de las dos terceras partes de los presentes en sesión ordinaria del Senado de la República.

Se prevé la figura de una Asamblea Consultiva, como un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle la CEAV y estará integrada por nueve representantes de colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y académicos que podrán asesorar al Comisionado Ejecutivo.

En la Ley se incluye como principio rector el interés superior de la niñez. Se fortalece la protección de los derechos vulnerados con motivo del desplazamiento interno, respetando de esta forma los principios generales establecidos en la Ley.¹

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

III.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha venido observando con preocupación la situación de derechos humanos en México que en los últimos años se ha manifestado en mayores denuncias de desapariciones y desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como el recrudecimiento de la inseguridad ciudadana, la falta de acceso a la justicia e impunidad, y la afectación particular a periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país como las personas en situación de pobreza y/o en zonas marginadas, las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, pueblos indígenas, entre otros.²

Hay que recordar que durante el gobierno del ex presidente Felipe Calderón y el inicio en el 2006 de la llamada "guerra contra el narcotráfico", las graves situaciones de violencia aumentaron hasta alcanzar niveles alarmantes, incluyendo la consecuente pérdida de más de cien mil personas, miles de desapariciones y un contexto que ha provocado el desplazamiento de miles de personas en el país. Como respuesta al incremento de la violencia, las autoridades han optado por aumentar el rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, incluyendo una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales. Esta situación ha desatado aún mayor violencia así como violaciones graves a los derechos humanos en la que se observa una falta de rendición de cuentas conforme a los estándares internacionales.³

A pesar del cambio de gobierno en diciembre de 2012, no habrían cambios sustanciales en relación a las políticas de seguridad y a los niveles de violencia. En este contexto, son de especial preocupación las denuncias de desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y

¹ Gaceta del Senado de la República, 4 de noviembre de 2016, ver: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1991>, 23 de noviembre de 2016.

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Situación de Derechos Humanos en México", Informe 2015, ver: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>, 22 de noviembre de 2016.

³ Ibídem.

tortura, así como la situación de inseguridad de las mujeres, la niñez, las personas migrantes, defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos. México es considerado, además, uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo, exceptuando aquéllos que están en guerra.⁴

La desaparición forzada de 43 jóvenes estudiantes de la Normal Rural "Raúl Isidro Burgos" en el Estado de Guerrero, el 26 y 27 de septiembre de 2014, hechos en los que también resultaron heridas y asesinadas otras personas, constituye una grave tragedia en México así como un llamado de atención nacional e internacional sobre las desapariciones en México, y en particular en el Estado de Guerrero. Asimismo, es una muestra de las graves deficiencias que sufren las investigaciones sobre estos hechos y la impunidad estructural y casi absoluta en la que suelen quedar estos graves crímenes. Este caso es además un ejemplo emblemático de la aparente colusión entre agentes del Estado e integrantes del crimen organizado.⁵

III.2. El 6 de junio de 2011, se publicó la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Dicha reforma reconoce los derechos humanos recogidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, así como garantiza su interpretación a la luz de dichos instrumentos y favoreciendo la mayor protección a la persona. Además, establece que las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos. Asimismo, dispone que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, entre otras importantes modificaciones.

Ahora bien, resulta fundamental que para atender las víctimas derivadas de la violación de derechos humanos es preciso referirnos al concepto de reparación integral. Tal concepto, derivado del artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos abarca la acreditación de daños en la esfera materia e inmaterial, y el otorgamiento de medidas tales como: a) la investigación de los hechos; b) la restitución de derechos, bienes y libertades; c) la rehabilitación física, psicológica o social; d) la satisfacción, mediante actos en beneficio de las víctimas; e) las garantías de no repetición de las violaciones, y f) la indemnización compensatoria por daño material e inmaterial.⁶

Por otro lado, un precedente fundamental en la materia de la reparación integral constituye la Resolución de las Naciones Unidas de 2005 sobre los "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones"

Dicha resolución dispone que conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Jorge F. Calderón Gamboa, "La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano", Biblioteca virtual del IJ-UNAM, pág. 148 ver: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/11.pdf>

violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva [...] en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición" (Principio No. 18).

El antecedente de dichos principios corresponde a su borrador elaborado por los profesores Theo van Boven y Cherif Bassiouni, quienes desde el seno de la ONU y recogiendo las experiencias de la CoIDH y Comisiones de la Verdad o programas de reparación internos, cristalizaron las demandas de miles de organizaciones de víctimas en todo el mundo.

III.3. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha desarrollado una importante jurisprudencia en materia de reparaciones para víctimas de violaciones de derechos humanos. Haya que recordar que con la creación del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos tiene por objetivo no únicamente velar por la salvaguarda de los derechos humanos a través de acciones preventivas sino también a través del reconocimiento de la existencia de violaciones de dichos derechos que, cumplidos los requisitos, pueden incluso determinar la responsabilidad internacional del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales en la materia y ordenar la reparación del daño.

Ahora bien, la jurisprudencia de la CoIDH en materia de reparaciones ha sido prolija y en constante evolución; sin embargo, para ordenar la reparación es necesario primero determinar una violación a una obligación internacional en materia de derechos humanos y en consecuencia la responsabilidad internacional del Estado.

Hay que recordar que, la CoIDH ha ordenado medidas emblemáticas para muchos países de la región, las cuales han colaborado en la consolidación del Estado de derecho y la vigencia de los derechos humanos. Dichas medidas en su dimensión individual han beneficiado a miles de personas en la región a través de otorgamiento de becas educativas, atención médica y psicológica, actos de conmemoración, búsqueda de desaparecidos, y compensaciones económicas. En su dimensión colectiva la CoIDH ha ordenado tales medidas con impacto social a la mayoría de Estados parte de la Organización de Estados Americanos, tales como reformas legislativas, campañas de concientización social, implementación de programas sociales a grupos en vulnerabilidad, sanción a responsables de violaciones a derechos humanos, entre otras. Seguido a ello, la Corte IDH tiene la facultad de supervisar el cumplimiento por parte del Estado de estas medidas y monitorear su debida implementación. La jurisprudencia de la Corte Interamericana al respecto, constituye uno de los avances más importantes en el desarrollo internacional de la reparación integral.

A la fecha la CoIDH ha emitido más de 155 sentencias de reparaciones con destino a 22 Estados miembros de la OEA. Si bien el cumplimiento y debida implementación de las reparaciones de la CoIDH aún representa un desafío, cada vez se incrementa el efectivo cumplimiento por parte de los Estados, a través de la incorporación de diferentes mecanismos de implementación doméstica, alcanzando cambios sustanciales en sus sociedades.

III.4. En este sentido, el presente VOTO PARTICULAR tiene por objeto proponer importantes cambios y modificaciones de la Minuta en estudio, los cuales son los siguientes:

- a) Ampliar el concepto de víctima a familiares de personas, que como resultado de hechos victimizantes, hubieren fallecido o se encuentren desaparecidos.

<p>XII. Plan: Plan Anual Integral de Atención a Víctimas;</p>	<p>XII. ...</p>
<p>XIII. Programa: Programa de Atención Integral a Víctimas;</p>	<p>XIII. ...</p>
<p>XIV. Procedimiento: Procedimientos seguidos ante autoridades judiciales o administrativas;</p>	<p>XIV. ...</p>
<p>XV. Recursos de Ayuda: Gastos de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación previstos en los títulos segundo, tercero y cuarto de la Ley, con cargo al Fondo o a los Fondos estatales, según corresponda;</p>	<p>XV. ...</p>
<p>XVI. Registro: Registro Nacional de Víctimas, que incluye el registro federal y los registros de las entidades federativas;</p>	<p>XVI. ...</p>
<p>XVII. Reglamento: Reglamento de la Ley General de Víctimas;</p>	<p>XVII. ...</p>
<p>XVIII. Sistema: Sistema Nacional de Atención a Víctimas;</p>	<p>XVIII. ...</p>
<p>XIX. Víctima: Persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito;</p>	<p>XIX. Víctima: Persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito, o bien, los familiares de personas que, como resultado de hechos victimizantes, hubieren fallecido o se encuentren desaparecidos. También se consideran las personas por desplazamientos interno forzado;</p>
<p>XX. Víctima potencial: Las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito, y</p>	<p>XX. ...</p>
<p>XXI. Violación de derechos humanos: 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</p>	<p>XXI. ...</p>

Artículo 12.

Texto de la Minuta	Texto Propuesto
<p>Artículo 12. ... I. a III....</p> <p>IV. A ser asesoradas y representadas dentro de la investigación y el proceso por un Asesor Jurídico. En los casos en que no quieran o no puedan contratar un abogado, les será proporcionado por el Estado a solicitud de la víctima de acuerdo al procedimiento que determine esta Ley y su Reglamento; esto incluirá su derecho a elegir libremente a su representante legal;</p> <p>V. a XIII....</p> <p>La Comisión Ejecutiva, así como las Comisiones de víctimas de las entidades federativas, podrán cubrir los gastos que se originen con motivo de la contratación de expertos independientes o peritos a que se refiere el párrafo anterior, con cargo al Fondo o al Fondo estatal, según corresponda.</p> <p>Sólo se podrán contratar servicios de expertos independientes o peritos internacionales, cuando no se cuente con personal nacional capacitado en la materia.</p>	<p>Artículo 12. ... I. a III....</p> <p>IV. A ser asesoradas y representadas dentro de la investigación y el proceso por un Asesor Jurídico. En los casos en que no quieran o no puedan contratar un abogado; les será proporcionado por el Estado a solicitud de la víctima de acuerdo al procedimiento que determine esta Ley y su Reglamento; esto incluirá su derecho a elegir libremente a su representante legal;</p> <p>V. a XIII....</p> <p>La Comisión Ejecutiva, así como las Comisiones de víctimas de las entidades federativas, podrán cubrir los gastos que se originen con motivo de la contratación de expertos independientes o peritos a que se refiere el párrafo anterior, con cargo al Fondo o al Fondo estatal, según corresponda.</p> <p>Sólo se podrán contratar servicios de expertos independientes o peritos internacionales, cuando no se cuente con personal nacional capacitado en la materia, o cuando por causas de interés público o por la trascendencia del caso así lo amerite. La contratación de expertos independientes o peritos internacionales se hará mediante solicitud de las víctimas o de quienes integran el Sistema Nacional de Víctimas. La Comisión Ejecutiva resolverá, de manera expedita, dichas solicitudes.</p>

Artículo 85.

Texto de la Minuta	Texto Propuesto
<p>Artículo 85. La Comisión Ejecutiva estará a cargo de un Comisionado Ejecutivo elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, de la terna que enviará el Ejecutivo Federal, previa consulta pública a los colectivos de víctimas, expertos y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.</p>	<p>Artículo 85. La Comisión Ejecutiva estará a cargo de un Comisionado Ejecutivo elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, de los candidatos que resulte de una consulta pública y plural a los colectivos de víctimas, expertos y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.</p>

Artículo 93.

Texto de la Minuta	Texto Propuesto
<p>Artículo 93. La Comisión Ejecutiva cuenta con un comité interdisciplinario evaluador con las siguientes facultades:</p> <p>I. Elaborar los proyectos de dictamen de acceso a los recursos del Fondo para el otorgamiento de los Recursos de Ayuda;</p> <p>II. Elaborar los proyectos de dictamen de reparación integral y, en su caso, la compensación, previstas en la Ley y el Reglamento;</p> <p>III. Elaborar los proyectos de dictamen para la creación de fondos de emergencia, y</p> <p>IV. Las demás establecidas en la Ley y el Reglamento.</p>	<p>Artículo 93. La Comisión Ejecutiva cuenta con un comité interdisciplinario evaluador con las siguientes facultades:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Elaborar los proyectos de dictamen de reparación integral y, en su caso, la compensación, previstas en la Ley y el Reglamento. En los proyectos la reparación integral deberá ser adecuada, efectiva, expedita tener por finalidad la justicia, y proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.</p> <p>III. Elaborar los proyectos de dictamen para la creación de fondos de emergencia, y</p> <p>IV. Las demás establecidas en la Ley y el Reglamento.</p>

Quinto Transitorio.

Texto de la Minuta	Texto Propuesto
<p>Transitorios QUINTO.-Por única ocasión, dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, previa consulta pública a los colectivos de víctimas, expertos y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia, remitirá al Senado de la República la propuesta de nombramiento del Comisionado Ejecutivo, quien durara en el cargo tres años.</p> <p>En adelante la designación del Comisionado Ejecutivo se realizara de acuerdo al proceso establecido en el artículo 85 de esta Ley.</p> <p>Los Comisionados nombrados por el Pleno del Senado de la República en la Sesión Ordinaria del día 8 de octubre del año 2013, que rindieron protesta el día 10 del mismo mes y año, y que se encuentren en funciones, dejarán de ejercer el cargo que les fue conferido, a la entrada en vigor del presente Decreto. Queda sin efecto el nombramiento realizado en la fecha 8 de octubre del año 2013.</p> <p>En tanto no se designe al Comisionado Ejecutivo, el Asesor Jurídico Federal estará a cargo de la Comisión Ejecutiva. Por lo</p>	<p>Transitorios QUINTO.-Por única ocasión, dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Senadores, emitirá la bases para realizar consulta pública a los colectivos de víctimas, expertos y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia; para que se postulen candidatos y se elija al Comisionado Ejecutivo, quien durara en el cargo tres años. No podrán postularse los comisionados actuales.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>que se refiere a las autorizaciones para el acceso a los recursos del Fondo, éstas serán emitidas de manera conjunta entre el Asesor Jurídico Federal y el servidor público responsable del Fondo</p>	

Subcribe,

Diputado Alberto Martínez Urincho

VOTO PARTICULAR

HONORABLES INTEGRANTES DE LA COMISION DE DERECHOS HUMANOS

Los suscritos, integrantes de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 90 y 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ponemos a consideración de los integrantes de la misma, nuestro voto particular con respecto a la opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, remitida por la Cámara de Senadores a esta Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Dictamen

I. Antecedentes

1. En fecha 8 de noviembre de 2016, en sesión celebrada por el pleno de la cámara de diputados, se dio cuenta que el senado de la república remitió a esta instancia legislativa la

minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas (LGV).

2. En esa misma fecha, la presidencia de la mesa directiva de la Cámara de Diputados dispuso que la minuta de mérito fuera turnada a la Comisión de Justicia para dictamen y a la Comisión de Derechos Humanos para opinión.

3. La minuta en comentario fue recibida en la Comisión de Derechos Humanos el mismo día 8 de noviembre de 2016.

II. Descripción de la minuta

La Minuta plantea modificaciones a un total de 72 artículos de la Ley General de Víctimas, distribuidas de la siguiente manera: reforma 39 artículos; realiza adiciones a 34 preceptos –entre las que se encuentran adiciones de nuevos artículos-; y deroga disposiciones en nueve preceptos.

Es importante señalar que el Proyecto de Decreto versa sobre un total de 12 iniciativas mediante las cuales se propusieron diversas modificaciones a la Ley General de Víctimas, mismas

que fueron presentadas, ya sea de manera individual o de forma conjunta, por las siguientes Senadoras y Senadores:

- 1)** Mariana Gómez del Campo, Fidel Demédis Hidalgo, Hilaria Domínguez Arvizu, Ismael Hernández Deras y Juan Carlos Romero Hicks (14 de septiembre de 2016)
- 2)** Cristina Díaz Salazar (8 de septiembre de 2016);
- 3)** Angélica de la Peña Gómez, Fernando Yunes Márquez, Laura Angélica Rojas Hernández, Armando Ríos Piter y Alejandro Encinas Rodríguez (8 de septiembre de 2016);
- 4)** Luis Sánchez Jiménez, Angélica de la Peña Gómez y Armando Ríos Piter (14 de abril de 2016);
- 5)** Mónica Arriola Gordillo (29 de septiembre de 2015);
- 6)** Angélica de la Peña Gómez (12 de marzo de 2015);
- 7)** Arely Gómez González, Ana Lilia Herrera Anzaldo, Blanca Alcalá Ruíz, Graciela Ortiz González y Marcela Guerra Castillo (19 de febrero de 2015);
- 8)** Diva Hadamira Gastélum Bajo (27 de noviembre de 2014);
- 9)** Adriana Dávila Fernández (14 de octubre de 2014);
- 10)** Adriana Dávila Fernández (9 de septiembre de 2014);

- 11) Angélica de la Peña Gómez, Adriana Dávila Fernández y Lucero Saldaña Pérez (5 de diciembre de 2013), y
- 12) Sonia Mendoza Díaz y Adriana Dávila Fernández (2 de diciembre de 2013).

III. Consideraciones

A) Obligaciones del Estado Mexicano para la prevención, investigación, sanción y reparación de actos en materia de derechos humanos.

El artículo 1º de la Carta Magna, establece las obligaciones del Estado mexicano tratándose de derechos humanos y a la letra indica:

***"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

...”

Así mismo, el artículo 20 inciso C) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el marco constitucional de protección a las víctimas y a la letra dicen:

"Artículo 20. *El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.*

A...

B...

C. *De los derechos de la víctima o del ofendido:*

I. *Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;*

II. *Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.*

Quando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. *Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;*

IV. *Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.*

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. *Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del*

juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. *Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y*

VII. *Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.”*

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dejado en claro, a través del control de convencionalidad, las

obligaciones que imponen a nuestro país el hecho de suscribir un tratado internacional en materia de derechos humanos.

México, como Estado parte de un tratado internacional, el cual le es jurídicamente vinculante¹, tiene necesariamente la obligación de acatar las disposiciones que ahí se encuentran plasmadas.

Es ampliamente aceptado por la jurisprudencia internacional, y en concordancia con el principio maximizador previsto en nuestro artículo 1º constitucional, que la interpretación auténtica realizada por los órganos facultados resulta ser obligatoria. En este sentido, se reconoce también el carácter vinculante de esas observaciones para nuestro Estado.

Respalda ese argumento la opinión del ex Juez Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quién refiriéndose al ámbito americano señala:

"Sustento mi punto de vista en la consideración de que los Estados partes en la Convención Americana –y otras– han acogido este instrumento soberanamente, como parte de la preceptiva nacional, asumiendo los deberes

¹ Diario Oficial de la federación 20 de mayo de 1981, vinculante para el Estado Mexicano a partir de su adhesión el 23 de marzo de 1981.

que asigna y afrontando los derechos personales que reconoce. Y esos mismos Estados han aceptado –también soberanamente, al constituirse en partes de la CADH– que la CorteIDH, tribunal supranacional, es el órgano judicial llamado a interpretar las disposiciones convencionales. Por lo tanto, la interpretación de la Corte establece formal y oficialmente el alcance de tales disposiciones y, en consecuencia, la medida de los deberes de los Estados y los derechos de los particulares. Así, no es posible sostener que las interpretaciones establecidas por la CorteIDH constituyan un punto de vista atendible o desatendible, y no un acto de necesaria observancia... Implican, como prefiero decir, una interpretación vinculante de textos normativos asimismo vinculantes para los Estados, que deben ser entendidos y aplicados interiormente en los términos de la interpretación formal y final dispuesta por la Convención y ejercida por la Corte”²

Además, en apoyo de lo anterior, cabe citar la siguiente tesis del Poder Judicial de la Federación:

² GARCÍA Ramírez, Sergio. "El control judicial interno de convencionalidad". En: *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. México, Año V, No. 29, Julio-Diciembre de 2011. Pág. 138-139.

"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO. *Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la jurisprudencia emitida por cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México; lo cual obliga a ejercer el control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, porque éste implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen."*³

Se suma a lo anterior que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso "Cabrera García y Montiel Flores Vs. México", señaló:

³ Tesis XI.1o.A.T.47 K. Aislada. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito. No. de registro 164611. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Mayo de 2010. Página 1932.

"Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana" ⁴.

Como es sabido, en materia de derechos humanos existen tres obligaciones básicas para los estados: 1. Respetar los derechos; 2. Garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción; y 3. Adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos.

Las obligaciones de respetar los derechos humanos y de garantizar su goce y ejercicio, constituyen el fundamento genérico de la protección de los derechos humanos⁵.

Ciertamente, la obligación de respetar los derechos humanos por parte de los estados deriva del propio respeto a la dignidad inherente al ser humano, cuestión ésta que determina que los derechos humanos sean superiores al poder de todo Estado y, como lo ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH):

[...] la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la

⁴ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 225.

⁵ PINTO, Mónica. *Temas de derechos humanos*: Editores del Puerto. Buenos Aires, 2009. Pág. 47.

existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.⁶

De igual modo, Luigi Ferrajoli, jurista eminente de nuestro siglo, ha indicado que:

En particular y, sobre todo, después de su formulación en convenciones internacionales recibidas por las constituciones estatales o en todo caso suscritas por los Estados, se han transformado en derechos supraestatales: límites externos y ya no sólo internos a los poderes públicos y bases normativas de una democracia internacional muy lejos de ser practicada pero normativamente prefigurada por ellos.⁷

⁶ La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, Serie A No. 6, párr. 21).

Ahora bien, la obligación de garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos implica:

[...] el deber para los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos reconocidos y procurar, además, si es posible, **el restablecimiento del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.**⁸

La CoIDH en su sentencia recaída al caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras (criterio obligatorio para el Estado Mexicano conforme a la contradicción de tesis 293/2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN) señaló:

⁷ FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Ed. Trotta. Trad., de Perfecto Andrés Ibáñez. 7ª ed. Madrid, 2010. Págs. 42-43.

⁸ CoIDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988. Párrafo 166.

[...] la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que 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 cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...].⁹

⁹ Ídem.

En ese contexto los estados, además de estar obligados a no violentar los derechos humanos de toda persona, también deben velar porque tales derechos no sean vulnerados, lo que acarrea el deber de prevención y, en su caso, el de investigación y sanción de las violaciones ocurridas.

En la misma sentencia, la CoIDH indicó:

Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a *prevenir*, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede

acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para *prevenir* la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.¹⁰

Además:

El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima **una adecuada reparación**.¹¹

De lo anterior se desprende que un estado es responsable por incumplir sus deberes básicos no solamente cuando por su proceder vulnera un derecho humano, sino también cuando no realiza lo conducente para prevenir violaciones cometidas por agentes estatales o, incluso por particulares. En este

¹⁰ *Ibidem*. Párrafo 172.

¹¹ *Ibidem*. Párrafo 174.

último caso, es responsable cuando no despliega el aparato gubernamental para investigar y sancionar a los responsables.

De este modo, frente al supuesto de una violación a un derecho humano por alguna de las razones antes señaladas, tal situación acarrea diversas circunstancias: el deber de investigar y sancionar la violación al derecho humano conculcado; la exigencia de otorgar garantías de no repetición; el deber de procurar el restablecimiento, si es posible, del derecho violentado y, la reparación integral de los daños producidos por dicha violación.¹²

Es precisamente el tema de la reparación debe ser el eje que articule las propuestas de modificación normativa.

En ese sentido, el deber del Estado se actualiza cuando este no ha cumplido con alguna de sus obligaciones básicas en materia de derechos humanos y, derivado de ello, se materializa una violación a un derecho de orden fundamental.

B) La respuesta del Estado Mexicano al deber de reparar: La Ley General de Víctimas.

En cumplimiento de los estándares internacionales en la materia y del artículo 1º constitucional que establece, entre

¹² *Ibidem*. Párrafo 166.

otras obligaciones del Estado, la de reparar las violaciones a los derechos humanos, el 9 de enero de 2013, se expidió la Ley General de Víctimas.

Esta Ley reconoce y garantiza los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos, obligando a los tres Poderes y órdenes de gobierno a velar por la protección de las víctimas, a prestarles asistencia y proporcionarles una reparación integral.

La Ley contempla la creación de diversas instancias, incluyendo una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas como el órgano operativo y de control de la Ley. La Comisión contempla la participación de los representantes de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil.

La Ley prevé la creación de las siguientes instancias:

1. Sistema Nacional de Víctimas: máxima institución en materia de atención a víctimas que establecerá y supervisará los programas y acciones para apoyar a las víctimas en los tres órdenes de gobierno.
2. Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas: órgano operativo y de control de la ley, en él participarán representantes de las víctimas y de las organizaciones

de la sociedad civil. La Comisión Ejecutiva está facultada para emitir recomendaciones vinculantes a los integrantes del Sistema.

3. Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas: depende directamente de la Comisión Ejecutiva y su objeto es que los afectados cuenten con un profesional de derecho que los represente y defienda legalmente.
4. Registro Nacional de Víctimas: facilitará el acceso a la ayuda que faculta la Ley.
5. Fondo de Ayuda de Asistencia y Reparación Integral: encargado de brindar los recursos necesarios para ayudar a las víctimas del delito.

No obstante lo anterior, a más de tres años de la entrada en vigor de la Ley en mención, la Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas y, en general, el Sistema Nacional de Víctimas han advertido, sobre la práctica, la existencia de vacíos legales (lagunas jurídicas), así como contradicciones normativas (antinomias) y obstáculos diversos que dificultan la atención inmediata y oportuna a las víctimas de los delitos.

El acceso a la justicia es un derecho humano fundamental, tal y como lo reconocen los principales instrumentos internacionales sobre la materia y los marcos constitucionales de la Región. Hacer efectivo este derecho implica la obligación estatal de garantizar la existencia de un sistema judicial libre, independiente y eficaz, al que toda persona sin ningún tipo de discriminación, pueda acudir para exigir la reparación de sus derechos vulnerados.

El acceso efectivo a la justicia requiere fundamentalmente, que las personas conozcan de los derechos que son titulares y sobre todo, cuenten con los mecanismos para exigirlos.

Las víctimas en general y de delitos en particular, cuentan hoy con distintos niveles de protección y apoyo, pero la realidad sigue evidenciando obstáculos para que accedan al sistema judicial y obtener de él una respuesta efectiva.

El trato revictimizante que con frecuencia reciben, sumado a los retrasos injustificados en las investigaciones de los delitos, la no realización de pruebas claves para lograr la identificación de los responsables, la poca credibilidad hacia su testimonio,

interrogatorios culpabilizadores, minimización de la gravedad de la agresión, así como la resistencia a conceder órdenes de protección, son ejemplo de ello. Hasta ahora, la participación y las necesidades de las víctimas no son consideradas de manera integral por los sistemas judiciales nacionales.

A pesar de las importantes reformas procesales para la tutela de los derechos de las víctimas en el proceso penal, aún está lejos de garantizar un verdadero equilibrio entre las partes, con detrimento de los derechos de las víctimas de delitos y de otras manifestaciones de violencia. La participación en el proceso judicial no puede convertirse en un factor adicional de vulnerabilidad para la víctima.

Un ejemplo de la falta de cumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano, como el mismo Dictamen indica es que, entre finales de 2014 y enero de 2016, el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral contó con 1,536 millones de pesos, de los cuales sólo se han erogado recursos equivalentes a un 3%. Este importe se destinó a la reparación integral de diversas personas afectadas por la violencia (94%), para las víctimas del caso Ayotzinapa y otras personas desaparecidas (2%), así como para apoyar gastos funerarios,

médicos y de alimentación (2.6%). Sin embargo, a marzo de este año, 7,640 personas han solicitado ser consideradas víctimas directas e indirectas, pero sólo 3,875 personas han logrado ser inscritas y sólo el 3.5% de los registrados han podido acceder a los recursos del fondo.

Uno de los principales obstáculos que se observan para poder acceder al Fondo, y a sus beneficios, son los múltiples trámites administrativos que se requieren y que, muchas veces pesan sobre las propias víctimas. Cumplimentando el principio de máxima protección a la persona dispuesto por nuestro texto fundamental, se coincide plenamente con la propuesta tendiente a una mayor flexibilización de los mecanismos de acceso al Fondo, así como en el reforzamiento que se hace respecto de las medidas de ayuda, ayuda inmediata, asistencia, atención y rehabilitación.

Así, el Senado de la República define como recursos de ayuda, a diversos gastos, entre otros: alimentación, hospedaje y trasportación, que deben ser concebidos como

gastos operativos ordinarios a fin de que las víctimas puedan obtener una atención inmediata, adecuada y efectiva.

De igual modo, se destaca que de acuerdo con información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la mayor parte de los delitos cometidos en nuestro país corresponden al orden local y no al federal. Esta consideración resulta de fundamental importancia porque la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas dispone de competencia para atender y reparar exclusivamente a las víctimas de los delitos de competencia federal y de violaciones a los derechos fundamentales perpetradas por autoridades del orden federal. Adicionalmente, diversos Congresos locales no han legislado aún conforme a lo dictado en la vigente Ley General de Víctimas y, en muchos casos, se carece incluso de Comisiones Estatales de Atención a las Víctimas (sólo once comisiones estatales de atención a víctimas se han establecido y, de estas, sólo seis cumplen con lo que la Ley General de Víctimas establece).

Ante ello, derivado de una omisión legislativa que corresponde a los órdenes locales, resulta imposible cumplir a cabalidad con el mandato constitucional de reparar a las

víctimas del delito y a las de violaciones a sus derechos fundamentales.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) del total de víctimas de delitos cometidos en 2012, 93.2% correspondieron al ámbito local y 6.8% al federal. Para 2013, 94.5% correspondieron al orden local y 5.5% al federal. Para 2014, 94.2% y 5.8%, respectivamente; y, en 2015, 94% del orden local frente a 6% del orden federal.

Como se aprecia dichos datos arrojan, claramente, que es en el ámbito de las entidades federativas donde se cometen la mayor cantidad de ilícitos, por lo que en ese sentido, las entidades federativas deben asumir una mayor responsabilidad al respecto. Adicionalmente, en términos de la Ley General de Víctimas, se tiene una importante implicación, ya que del universo de víctimas en nuestro país, sólo un porcentaje ínfimo puede acceder a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral previstos en la LGV.

Así analizado la minuta que aquí se presenta **NO CUMPLE CON EL PARAMETRO INTERNACIONAL** al que el Estado

Mexicano está sujeto, toda vez que libre y soberanamente decidió incorporarlo como parte de su normativa interna, asumiendo los deberes que asigna, ROMPE CON EL ESPÍRITU DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011 en materia de derechos humanos, de la cual deviene la obligación de crear esta norma, y CONTRAVIENE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS que establece la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de "promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".¹³

Con toda razón, la Corte de San José ha sostenido que en "una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros".¹⁴

C) Sobre el articulado de la Minuta:

¹³ Artículo 1 párrafo tercero, reformado Diario oficial de la Federación 10 de junio de 2011.

¹⁴ Corte IDH. "Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987..." Ob. Cit. Párrafo 26.

Enumerar las múltiples deficiencias de que adolece esta minuta equivaldría a rehacer la ley, y eso es materia de una iniciativa nueva. Baste señalar los principales puntos:

Debe modificarse el artículo 4 para incorporar la definición del Derecho Internacional Humanitario sobre Víctimas que otorga una protección más amplia.

A los artículos 6, 7, 8, 9, 38, 47, 63, 79, 11, 119, 131 y 150 para incluir a las víctimas de **desplazamiento interno forzado** aun cuando en tres artículos se incorporan ya la frase de "desplazamiento interno", pero no en el 6, que es fundamental por ser el artículo de las definiciones.

En los artículos 15 y 23 se debe incorporar el derecho de las víctimas a contar con peritaje independiente, derecho que ahora es negado toda vez que el artículo 12 se especifica que las víctimas no podrán contar con peritajes independientes o internacionales, a menos que no haya peritos nacionales capaces.

Asimismo, se es necesaria la modificación a todos los artículos referidos a la estructura orgánica, porque esta ley de las

víctimas y para las víctimas, y por las víctimas, que pasó por un veto presidencial y una controversia constitucional, tiene una estructura de organismo descentralizado no sectorizado sui géneris, lo cual contraviene los artículos 1o., 17, 20, 73, 90 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales. De igual manera la incorporación de la junta de gobierno, o la designación del Comisionado Presidente, por el Ejecutivo Federal atentan contra el propio espíritu de la norma que es atender a las víctimas y no dar más facultades al ejecutivo federal

En el artículo 85 la integración del CEAV, como un Consejo Directivo y un Comisionado Presidente, así como un procedimiento para su elección, además se propuso considerar en el artículo un mecanismo revocatorio a quienes integran la CEAV y no cumplan con los derechos establecidos en la ley.

En el artículo 86 no se debe quitar el candado de dos años para servidores públicos, quienes deben contar con un candado de perfil, de no haber sido señalado por

recomendaciones nacionales o internacionales de derechos humanos.

En el artículo 88 referido a las facultades del Consejo Directivo, consideramos que con la Junta de Gobierno se está violentando el principio universal de no regresividad en materia de derechos. Las propuestas de los artículos 84, del proyecto de dictamen del Decreto, en el sentido de que se instale una Junta de Gobierno, es un retroceso y significa regresar a un modelo superado ya en lo que fue Províctima, que fue tan cuestionado por las víctimas en la administración anterior, incluso, como una traición a las demandas del propio movimiento.

Se lesiona la plena autonomía de la Comisión Ejecutiva y esto es un retroceso grave violentando el principio de progresividad en materia de derechos e independencia.

La presentación para su dictamen de la esta Minuta con proyecto de decreto por la que se Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas nos lleva a plantearnos si está basada en los criterios que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano

es parte, y que los hace vinculantes con las legislación interna.

La respuesta simplemente es **NO**.

La minuta contraviene el espíritu de la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de junio de 2011, misma que es el antecedente inmediato y origen de la Ley General de Víctimas que aquí se discute, la cual tenía por objetivo precisamente la protección de los derechos humanos de los ciudadanos en general, y de las víctimas en particular. En este sentido, la minuta que se pone a consideración, es una Ley regresiva hacia los derechos de las víctimas.

La minuta que se presenta es omisa y adolece de una serie de problemas fundamentales que no aborda o deja intocados y que dista de ser el instrumento idóneo dirigido al mejoramiento de la atención hacia las víctimas. Entre estas omisiones se encuentran las siguientes:

PRIMERO. Garantía de autonomía plena a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

En este sentido debe eliminarse el término "Junta de gobierno", que actualmente incluye el dictamen, y en su lugar sustituirse por el "Consejo Directivo" tal y como fue propuesto por la sociedad civil en la iniciativa presentada al Senado el 13 de abril de 2016.

Este Consejo Directivo estaría formado por víctimas, expertos en su atención de la sociedad civil y la academia, con facultades para decidir sobre el programa anual de trabajo, las prioridades de ejercicio presupuestal y el informe anual de la persona titular de la CEAV.

SEGUNDO. Consulta abierta y plural como mecanismo de elección y designación. No es aceptable la designación directa por parte del Ejecutivo, incluso con la ratificación senatorial. Lo que se requiere es la adopción de un mecanismo de designación semejante al de la CNDH en el cual el Senado realiza una consulta y convocatoria amplias y luego de un ejercicio de auscultación se determina quién se estima el perfil idóneo para ocupar la titularidad de la CEAV.

TERCERO. Reconocimiento de los derechos de las personas víctimas de desplazamientos interno forzado como violación autónoma de múltiples derechos humanos.

Es imperativo el reconocer la situación de desplazamiento interno forzado como un hecho victimizante dentro de la Ley, e incluir la definición propuesta por la sociedad civil en la iniciativa de reforma que deberá constar explícitamente en el artículo 6 de la Ley General de Víctimas.

CUARTO. Prohibición de reelección de los actuales comisionados de la CEAV y establecimiento de requisitos de independencia a militantes de partidos políticos y funcionarios que deseen competir para presidir la que habrá de ser la nueva CEAV.

Es imprescindible que se mantenga el impedimento que actualmente figura en la Ley que excluye de la titularidad de CEAV a quienes hubieran sido servidores públicos o dirigentes partidistas durante los dos años previos a su designación.

QUINTO. Establecer un porcentaje fijo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral fijo.

Se debe establecer un porcentaje fijo como dotación presupuestaria anual al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, que se establezca en el Presupuesto de Egresos de la Federación se conserve fija con un monto mínimo equivalente a 0.014% del Gasto Programable, sin condicionar ni reducir su entrega por parte del Ejecutivo, como una medida de anular su autonomía.

Sexto. Reconocimiento pleno y recursos para peritajes e investigaciones independientes y de alta calidad para garantizar el acceso efectivo a la verdad y la justicia.

La Ley debe reconocer plenamente el derecho de las víctimas a designar peritos independientes, nacionales y/o internacionales, así como su plena efectividad procesal, e indicar que cada año se destinará una cantidad importante de recursos para costear los servicios de peritos que pudieran requerir las víctimas, así como para la realización de peritajes

independientes elaborados por personas expertas nacionales y extranjeras, así como materiales, instrumental y laboratorios basados en sociedad civil y/o instituciones educativas.

Séptimo. Establecer sanciones contra los servidores públicos omisos, revictimizadores o negligentes.

Se debe incluir el capítulo de sanciones administrativas y penales que se incluyó en la iniciativa de reforma presentada por grupos de víctimas y sociedad civil el 13 de abril de 2016, que contempla un conjunto de supuestos de omisión, negligencia y victimización secundaria que deben constituir faltas administrativas y delitos, cuando de ellas se desprende daño a la vida, integridad, salud, libertad o acceso efectiva a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete al pleno de esta Comisión de Derechos Humanos la siguiente:

OPINIÓN

Primero. Se considera improcedente la aprobación de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas citada en el proemio de la presente Opinión.

Segundo. Remítase la presente opinión a la Comisión de Justicia a efecto de que sea analizada en el proceso de dictaminación que realice esa Comisión y, en su momento, sea anexada al dictamen que se emita, conforme a lo previsto por el artículo 69, numeral 5 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Tercero. Remítase copia de la presente opinión a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para su conocimiento.



Cuitláhuac García Jiménez



Roberto Alejandro Cañedo Jiménez

**Palacio Legislativo de San Lázaro a 24 de noviembre
de 2016.**

VOTO PARTICULAR

HONORABLES INTEGRANTES DE LA COMISION DE JUSTICIA

Los suscritos, integrantes de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 90 y 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ponemos a consideración de los integrantes de la misma, nuestro voto particular con respecto a la opinión a la Minuta con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, remitida por la Cámara de Senadores a esta Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Dictamen

I. Antecedentes

1. En fecha 8 de noviembre de 2016, en sesión celebrada por el pleno de la cámara de diputados, se dio cuenta que el senado de la república remitió a esta instancia legislativa la minuta con

proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas (LGV).

2. En esa misma fecha, la presidencia de la mesa directiva de la Cámara de Diputados dispuso que la minuta de mérito fuera turnada a la Comisión de Justicia para dictamen y a la Comisión de Derechos Humanos para opinión.

3. La minuta en comento fue recibida en la Comisión de Derechos Humanos el mismo día 8 de noviembre de 2016.

II. Descripción de la minuta

La Minuta plantea modificaciones a un total de 72 artículos de la Ley General de Víctimas, distribuidas de la siguiente manera: reforma 39 artículos; realiza adiciones a 34 preceptos —entre las que se encuentran adiciones de nuevos artículos—; y deroga disposiciones en nueve preceptos.

Es importante señalar que el Proyecto de Decreto versa sobre un total de 12 iniciativas mediante las cuales se propusieron diversas modificaciones a la Ley General de Víctimas, mismas

que fueron presentadas, ya sea de manera individual o de forma conjunta, por las siguientes Senadoras y Senadores:

- 1)** Mariana Gómez del Campo, Fidel Demédicis Hidalgo, Hilaria Domínguez Arvizu, Ismael Hernández Deras y Juan Carlos Romero Hicks (14 de septiembre de 2016)
- 2)** Cristina Díaz Salazar (8 de septiembre de 2016);
- 3)** Angélica de la Peña Gómez, Fernando Yunes Márquez, Laura Angélica Rojas Hernández, Armando Ríos Piter y Alejandro Encinas Rodríguez (8 de septiembre de 2016);
- 4)** Luis Sánchez Jiménez, Angélica de la Peña Gómez y Armando Ríos Piter (14 de abril de 2016);
- 5)** Mónica Arriola Gordillo (29 de septiembre de 2015);
- 6)** Angélica de la Peña Gómez (12 de marzo de 2015);
- 7)** Arely Gómez González, Ana Lilia Herrera Anzaldo, Blanca Alcalá Ruíz, Graciela Ortiz González y Marcela Guerra Castillo (19 de febrero de 2015);
- 8)** Diva Hadamira Gastélum Bajo (27 de noviembre de 2014);
- 9)** Adriana Dávila Fernández (14 de octubre de 2014);
- 10)** Adriana Dávila Fernández (9 de septiembre de 2014);

- 11)** Angélica de la Peña Gómez, Adriana Dávila Fernández y Lucero Saldaña Pérez (5 de diciembre de 2013), y
- 12)** Sonia Mendoza Díaz y Adriana Dávila Fernández (2 de diciembre de 2013).

III. Consideraciones

A) Obligaciones del Estado Mexicano para la prevención, investigación, sanción y reparación de actos en materia de derechos humanos.

El artículo 1º de la Carta Magna, establece las obligaciones del Estado mexicano tratándose de derechos humanos y a la letra indica:

***"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

...”

Así mismo, el artículo 20 inciso C) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el marco constitucional de protección a las víctimas y a la letra dicen:

"Artículo 20. *El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.*

A...

B...

C. *De los derechos de la víctima o del ofendido:*

I. *Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;*

II. *Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.*

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. *Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;*

IV. *Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.*

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. *Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su*

protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. *Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y*

VII. *Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño."*

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dejado en claro, a través del control de convencionalidad, las

obligaciones que imponen a nuestro país el hecho de suscribir un tratado internacional en materia de derechos humanos.

México, como Estado parte de un tratado internacional, el cual le es jurídicamente vinculante¹, tiene necesariamente la obligación de acatar las disposiciones que ahí se encuentran plasmadas.

Es ampliamente aceptado por la jurisprudencia internacional, y en concordancia con el principio maximizador previsto en nuestro artículo 1º constitucional, que la interpretación auténtica realizada por los órganos facultados resulta ser obligatoria. En este sentido, se reconoce también el carácter vinculante de esas observaciones para nuestro Estado.

Respalda ese argumento la opinión del ex Juez Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quién refiriéndose al ámbito americano señala:

"Sustento mi punto de vista en la consideración de que los Estados partes en la Convención Americana –y otras– han acogido este instrumento soberanamente, como parte de la preceptiva nacional, asumiendo los deberes que asigna

¹ Diario Oficial de la federación 20 de mayo de 1981, vinculante para el Estado Mexicano a partir de su adhesión el 23 de marzo de 1981.

y afrontando los derechos personales que reconoce. Y esos mismos Estados han aceptado –también soberanamente, al constituirse en partes de la CADH– que la CorteIDH, tribunal supranacional, es el órgano judicial llamado a interpretar las disposiciones convencionales. Por lo tanto, la interpretación de la Corte establece formal y oficialmente el alcance de tales disposiciones y, en consecuencia, la medida de los deberes de los Estados y los derechos de los particulares. Así, no es posible sostener que las interpretaciones establecidas por la CorteIDH constituyan un punto de vista atendible o desatendible, y no un acto de necesaria observancia... Implican, como prefiero decir, una interpretación vinculante de textos normativos asimismo vinculantes para los Estados, que deben ser entendidos y aplicados interiormente en los términos de la interpretación formal y final dispuesta por la Convención y ejercida por la Corte²

Además, en apoyo de lo anterior, cabe citar la siguiente tesis del Poder Judicial de la Federación:

² GARCÍA Ramírez, Sergio. "El control judicial interno de convencionalidad". En: *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. México, Año V, No. 29, Julio-Diciembre de 2011. Pág. 138-139.

"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SEDE INTERNA. LOS TRIBUNALES MEXICANOS ESTÁN OBLIGADOS A EJERCERLO. *Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme a la jurisprudencia emitida por cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México; lo cual obliga a ejercer el control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, porque éste implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen.*"³

Se suma a lo anterior que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso "Cabrera García y Montiel Flores Vs. México", señaló:

³ Tesis XI.1o.A.T.47 K. Aislada. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito. No. de registro 164611. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Mayo de 2010. Página 1932.

"Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un "control de convencionalidad" entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte

Interamericana, intérprete última de la Convención Americana"⁴.

Como es sabido, en materia de derechos humanos existen tres obligaciones básicas para los estados: 1. Respetar los derechos; 2. Garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción; y 3. Adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos.

Las obligaciones de respetar los derechos humanos y de garantizar su goce y ejercicio, constituyen el fundamento genérico de la protección de los derechos humanos⁵.

Ciertamente, la obligación de respetar los derechos humanos por parte de los estados deriva del propio respeto a la dignidad inherente al ser humano, cuestión ésta que determina que los derechos humanos sean superiores al poder de todo Estado y, como lo ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH):

⁴ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 225.

⁵ PINTO, Mónica. *Temas de derechos humanos*. Editores del Puerto. Buenos Aires, 2009. Pág. 47.

[...] la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.⁶

De igual modo, Luigi Ferrajoli, jurista eminente de nuestro siglo, ha indicado que:

En particular y, sobre todo, después de su formulación en convenciones internacionales recibidas por las constituciones estatales o en todo caso suscritas por los Estados, se han transformado en derechos supraestatales: límites externos y ya no sólo internos a los poderes públicos y bases normativas de una democracia internacional muy

⁶ La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21).

lejos de ser practicada pero normativamente prefigurada por ellos.⁷

Ahora bien, la obligación de garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos implica:

[...] el deber para los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos reconocidos y procurar, además, si es posible, **el restablecimiento del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.**⁸

La CoIDH en su sentencia recaída al caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras (criterio obligatorio para el Estado Mexicano

⁷ FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Ed. Trotta. Trad., de Perfecto Andrés Ibáñez. 7ª ed. Madrid, 2010. Págs. 42-43.

⁸ CoIDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988. Párrafo 166.

conforme a la contradicción de tesis 293/2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN) señaló:

[...] la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que 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 cometa, así como la obligación de

indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...].⁹

En ese contexto los estados, además de estar obligados a no violentar los derechos humanos de toda persona, también deben velar porque tales derechos no sean vulnerados, lo que acarrea el deber de prevención y, en su caso, el de investigación y sanción de las violaciones ocurridas.

En la misma sentencia, la CoIDH indicó:

Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a *prevenir*, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a

⁹ ídem.

un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para *prevenir* la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.¹⁰

Además:

El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima **una adecuada reparación**.¹¹

De lo anterior se desprende que un estado es responsable por incumplir sus deberes básicos no solamente cuando por su proceder vulnera un derecho humano, sino también cuando no

¹⁰ *Ibidem*. Párrafo 172.

¹¹ *Ibidem*. Párrafo 174.

realiza lo conducente para prevenir violaciones cometidas por agentes estatales o, incluso por particulares. En este último caso, es responsable cuando no despliega el aparato gubernamental para investigar y sancionar a los responsables.

De este modo, frente al supuesto de una violación a un derecho humano por alguna de las razones antes señaladas, tal situación acarrea diversas circunstancias: el deber de investigar y sancionar la violación al derecho humano conculcado; la exigencia de otorgar garantías de no repetición; el deber de procurar el restablecimiento, si es posible, del derecho violentado y, la reparación integral de los daños producidos por dicha violación.¹²

Es precisamente el tema de la reparación debe ser el eje que articule las propuestas de modificación normativa.

En ese sentido, el deber del Estado se actualiza cuando este no ha cumplido con alguna de sus obligaciones básicas en materia de derechos humanos y, derivado de ello, se materializa una violación a un derecho de orden fundamental.

¹² *Ibidem*. Párrafo 166.

B) La respuesta del Estado Mexicano al deber de reparar: La Ley General de Víctimas.

En cumplimiento de los estándares internacionales en la materia y del artículo 1º constitucional que establece, entre otras obligaciones del Estado, la de reparar las violaciones a los derechos humanos, el 9 de enero de 2013, se expidió la Ley General de Víctimas.

Esta Ley reconoce y garantiza los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos, obligando a los tres Poderes y órdenes de gobierno a velar por la protección de las víctimas, a prestarles asistencia y proporcionarles una reparación integral.

La Ley contempla la creación de diversas instancias, incluyendo una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas como el órgano operativo y de control de la Ley. La Comisión contempla la participación de los representantes de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil.

La Ley prevé la creación de las siguientes instancias:

1. Sistema Nacional de Víctimas: máxima institución en materia de atención a víctimas que establecerá y

supervisará los programas y acciones para apoyar a las víctimas en los tres órdenes de gobierno.

2. Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas: órgano operativo y de control de la ley, en él participarán representantes de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil. La Comisión Ejecutiva está facultada para emitir recomendaciones vinculantes a los integrantes del Sistema.
3. Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas: depende directamente de la Comisión Ejecutiva y su objeto es que los afectados cuenten con un profesional de derecho que los represente y defienda legalmente.
4. Registro Nacional de Víctimas: facilitará el acceso a la ayuda que faculta la Ley.
5. Fondo de Ayuda de Asistencia y Reparación Integral: encargado de brindar los recursos necesarios para ayudar a las víctimas del delito.

No obstante lo anterior, a más de tres años de la entrada en vigor de la Ley en mención, la Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas y, en general, el Sistema Nacional de Víctimas han advertido, sobre la práctica, la existencia de vacíos legales

(lagunas jurídicas), así como contradicciones normativas (antinomias) y obstáculos diversos que dificultan la atención inmediata y oportuna a las víctimas de los delitos.

El acceso a la justicia es un derecho humano fundamental, tal y como lo reconocen los principales instrumentos internacionales sobre la materia y los marcos constitucionales de la Región. Hacer efectivo este derecho implica la obligación estatal de garantizar la existencia de un sistema judicial libre, independiente y eficaz, al que toda persona sin ningún tipo de discriminación, pueda acudir para exigir la reparación de sus derechos vulnerados.

El acceso efectivo a la justicia requiere fundamentalmente, que las personas conozcan de los derechos que son titulares y sobre todo, cuenten con los mecanismos para exigirlos.

Las víctimas en general y de delitos en particular, cuentan hoy con distintos niveles de protección y apoyo, pero la realidad sigue evidenciando obstáculos para que accedan al sistema judicial y obtener de él una respuesta efectiva.

El trato revictimizante que con frecuencia reciben, sumado a los retrasos injustificados en las investigaciones de los delitos, la no realización de pruebas claves para lograr la identificación de los responsables, la poca credibilidad hacia su testimonio, interrogatorios culpabilizadores, minimización de la gravedad de la agresión, así como la resistencia a conceder órdenes de protección, son ejemplo de ello. Hasta ahora, la participación y las necesidades de las víctimas no son consideradas de manera integral por los sistemas judiciales nacionales.

A pesar de las importantes reformas procesales para la tutela de los derechos de las víctimas en el proceso penal, aún está lejos de garantizar un verdadero equilibrio entre las partes, con detrimento de los derechos de las víctimas de delitos y de otras manifestaciones de violencia. La participación en el proceso judicial no puede convertirse en un factor adicional de vulnerabilidad para la víctima.

Un ejemplo de la falta de cumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano, como el mismo Dictamen indica es que, entre finales de 2014 y enero de 2016, el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral contó con 1,536 millones de pesos, de los cuales sólo se han erogado recursos equivalentes a un 3%.

Este importe se destinó a la reparación integral de diversas personas afectadas por la violencia (94%), para las víctimas del caso Ayotzinapa y otras personas desaparecidas (2%), así como para apoyar gastos funerarios, médicos y de alimentación (2.6%). Sin embargo, a marzo de este año, 7,640 personas han solicitado ser consideradas víctimas directas e indirectas, pero sólo 3,875 personas han logrado ser inscritas y sólo el 3.5% de los registrados han podido acceder a los recursos del fondo.

Uno de los principales obstáculos que se observan para poder acceder al Fondo, y a sus beneficios, son los múltiples trámites administrativos que se requieren y que, muchas veces pesan sobre las propias víctimas. Cumplimentando el principio de máxima protección a la persona dispuesto por nuestro texto fundamental, se coincide plenamente con la propuesta tendiente a una mayor flexibilización de los mecanismos de acceso al Fondo, así como en el reforzamiento que se hace respecto de las medidas de ayuda, ayuda inmediata, asistencia, atención y rehabilitación.

Así, el Senado de la República define como recursos de ayuda, a diversos gastos, entre otros: alimentación, hospedaje y trasportación, que deben ser concebidos como gastos operativos ordinarios a fin de que las víctimas puedan obtener una atención inmediata, adecuada y efectiva.

De igual modo, se destaca que de acuerdo con información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la mayor parte de los delitos cometidos en nuestro país corresponden al orden local y no al federal. Esta consideración resulta de fundamental importancia porque la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas dispone de competencia para atender y reparar exclusivamente a las víctimas de los delitos de competencia federal y de violaciones a los derechos fundamentales perpetradas por autoridades del orden federal. Adicionalmente, diversos Congresos locales no han legislado aún conforme a lo dictado en la vigente Ley General de Víctimas y, en muchos casos, se carece incluso de Comisiones Estatales de Atención a las Víctimas (sólo once comisiones estatales de atención a víctimas se han establecido y, de estas, sólo seis cumplen con lo que la Ley General de Víctimas establece).

Ante ello, derivado de una omisión legislativa que corresponde a los órdenes locales, resulta imposible cumplir a cabalidad con

el mandato constitucional de reparar a las víctimas del delito y a las de violaciones a sus derechos fundamentales.

De acuerdo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) del total de víctimas de delitos cometidos en 2012, 93.2% correspondieron al ámbito local y 6.8% al federal. Para 2013, 94.5% correspondieron al orden local y 5.5% al federal. Para 2014, 94.2% y 5.8%, respectivamente; y, en 2015, 94% del orden local frente a 6% del orden federal.

Como se aprecia dichos datos arrojan, claramente, que es en el ámbito de las entidades federativas donde se cometen la mayor cantidad de ilícitos, por lo que en ese sentido, las entidades federativas deben asumir una mayor responsabilidad al respecto. Adicionalmente, en términos de la Ley General de Víctimas, se tiene una importante implicación, ya que del universo de víctimas en nuestro país, sólo un porcentaje ínfimo puede acceder a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral previstos en la LGV.

Así analizado la minuta que aquí se presenta **NO CUMPLE CON EL PARAMETRO INTERNACIONAL** al que el Estado

Mexicano está sujeto, toda vez que libre y soberanamente decidió incorporarlo como parte de su normativa interna, asumiendo los deberes que asigna, ROMPE CON EL ESPÍRITU DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011 en materia de derechos humanos, de la cual deviene la obligación de crear esta norma, y CONTRAVIENE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS que establece la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de "promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".¹³

Con toda razón, la Corte de San José ha sostenido que en "*una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros*".¹⁴

¹³ Artículo 1 párrafo tercero, reformado Diario oficial de la Federación 10 de junio de 2011.

¹⁴ Corte IDH. "Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987..." Ob. Cit. Párrafo 26.

C) Sobre el articulado de la Minuta:

Enumerar las múltiples deficiencias de que adolece esta minuta equivaldría a rehacer la ley, y eso es materia de una iniciativa nueva. Baste señalar los principales puntos:

Debe modificarse el artículo 4 para incorporar la definición del Derecho Internacional Humanitario sobre Víctimas que otorga una protección más amplia.

A los artículos 6, 7, 8, 9, 38, 47, 63, 79, 11, 119, 131 y 150 para incluir a las víctimas de **desplazamiento interno forzado** aun cuando en tres artículos se incorporan ya la frase de "desplazamiento interno", pero no en el 6, que es fundamental por ser el artículo de las definiciones.

En los artículos 15 y 23 se debe incorporar el derecho de las víctimas a contar con peritaje independiente, derecho que ahora es negado toda vez que el artículo 12 se especifica que las víctimas no podrán contar con peritajes independientes o internacionales, a menos que no haya peritos nacionales capaces.

Asimismo, se es necesaria la modificación a todos los artículos referidos a la estructura orgánica, porque esta ley de las víctimas y para las víctimas, y por las víctimas, que pasó por un veto presidencial y una controversia constitucional, tiene una estructura de organismo descentralizado no sectorizado sui géneris, lo cual contraviene los artículos 10., 17, 20, 73, 90 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales. De igual manera la incorporación de la junta de gobierno, o la designación del Comisionado Presidente, por el Ejecutivo Federal atentan contra el propio espíritu de la norma que es atender a las víctimas y no dar más facultades al ejecutivo federal

En el artículo 85 la integración del CEAV, como un Consejo Directivo y un Comisionado Presidente, así como un procedimiento para su elección, además se propuso considerar en el artículo un mecanismo revocatorio a quienes integran la CEAV y no cumplan con los derechos establecidos en la ley.

En el artículo 86 no se debe quitar el candado de dos años para servidores públicos, quienes deben contar con un candado de

perfil, de no haber sido señalado por recomendaciones nacionales o internacionales de derechos humanos.

En el artículo 88 referido a las facultades del Consejo Directivo, consideramos que con la Junta de Gobierno se está violentando el principio universal de no regresividad en materia de derechos. Las propuestas de los artículos 84, del proyecto de dictamen del Decreto, en el sentido de que se instale una Junta de Gobierno, es un retroceso y significa regresar a un modelo superado ya en lo que fue Provéctima, que fue tan cuestionado por las víctimas en la administración anterior, incluso, como una traición a las demandas del propio movimiento.

Se lesiona la plena autonomía de la Comisión Ejecutiva y esto es un retroceso grave violentando el principio de progresividad en materia de derechos e independencia.

La presentación para su dictamen de la esta Minuta con proyecto de decreto por la que se Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas nos lleva a plantearnos, si está basada en los criterios que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, y que los hace vinculantes con las legislación interna.

La respuesta simplemente es **NO**.

La minuta contraviene el espíritu de la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de junio de 2011, misma que es el antecedente inmediato y origen de la Ley General de Víctimas que aquí se discute, la cual tenía por objetivo precisamente la protección de los derechos humanos de los ciudadanos en general, y de las víctimas en particular. En este sentido, la minuta que se pone a consideración, es una Ley regresiva hacia los derechos de las víctimas.

La minuta que se presenta es omisa y adolece de una serie de problemas fundamentales que no aborda o deja intocados y que dista de ser el instrumento idóneo dirigido al mejoramiento de la atención hacia las víctimas. Entre estas omisiones se encuentran las siguientes:

PRIMERO. Garantía de autonomía plena a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

En este sentido debe eliminarse el término "Junta de gobierno", que actualmente incluye el dictamen, y en su lugar sustituirse

por el "Consejo Directivo" tal y como fue propuesto por la sociedad civil en la iniciativa presentada al Senado el 13 de abril de 2016.

Este Consejo Directivo estaría formado por víctimas, expertos en su atención de la sociedad civil y la academia, con facultades para decidir sobre el programa anual de trabajo, las prioridades de ejercicio presupuestal y el informe anual de la persona titular de la CEAV.

SEGUNDO. Consulta abierta y plural como mecanismo de elección y designación. No es aceptable la designación directa por parte del Ejecutivo, incluso con la ratificación senatorial. Lo que se requiere es la adopción de un mecanismo de designación semejante al de la CNDH en el cual el Senado realiza una consulta y convocatoria amplias y luego de un ejercicio de auscultación se determina quién se estima el perfil idóneo para ocupar la titularidad de la CEAV.

TERCERO. Reconocimiento de los derechos de las personas víctimas de desplazamientos interno forzado

como violación autónoma de múltiples derechos humanos.

Es imperativo el reconocer la situación de desplazamiento interno forzado como un hecho victimizante dentro de la Ley, e incluir la definición propuesta por la sociedad civil en la iniciativa de reforma que deberá constar explícitamente en el artículo 6 de la Ley General de Víctimas.

CUARTO. Prohibición de reelección de los actuales comisionados de la CEAV y establecimiento de requisitos de independencia a militantes de partidos políticos y funcionarios que deseen competir para presidir la que habrá de ser la nueva CEAV.

Es imprescindible que se mantenga el impedimento que actualmente figura en la Ley que excluye de la titularidad de CEAV a quienes hubieran sido servidores públicos o dirigentes partidistas durante los dos años previos a su designación.

QUINTO. Establecer un porcentaje fijo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral fijo.

Se debe establecer un porcentaje fijo como dotación presupuestaria anual al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, que se establezca en el Presupuesto de Egresos de la Federación se conserve fija con un monto mínimo equivalente a 0.014% del Gasto Programable, sin condicionar ni reducir su entrega por parte del Ejecutivo, como una medida de anular su autonomía.

Sexto. Reconocimiento pleno y recursos para peritajes e investigaciones independientes y de alta calidad para garantizar el acceso efectivo a la verdad y la justicia.

La Ley debe reconocer plenamente el derecho de las víctimas a designar peritos independientes, nacionales y/o internacionales, así como su plena efectividad procesal, e indicar que cada año se destinará una cantidad importante de recursos para costear los servicios de peritos que pudieran requerir las víctimas, así como para la realización de peritajes independientes elaborados por personas expertas nacionales y extranjeras, así como materiales, instrumental y laboratorios basados en sociedad civil y/o instituciones educativas.

Séptimo. Establecer sanciones contra los servidores públicos omisos, revictimizadores o negligentes.

Se debe incluir el capítulo de sanciones administrativas y penales que se incluyó en la iniciativa de reforma presentada por grupos de víctimas y sociedad civil el 13 de abril de 2016, que contempla un conjunto de supuestos de omisión, negligencia y victimización secundaria que deben constituir faltas administrativas y delitos, cuando de ellas se desprende daño a la vida, integridad, salud, libertad o acceso efectiva a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete al pleno de esta Comisión de Derechos Humanos la siguiente:

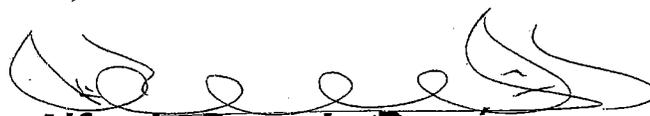
OPINIÓN

Primero. Se considera improcedente la aprobación de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas citada en el proemio de la presente Opinión.

Segundo. Remítase la presente opinión a la Comisión de Justicia a efecto de que sea analizada en el proceso de dictaminación que realice esa Comisión y, en su momento, sea

anexada al dictamen que se emita, conforme a lo previsto por el artículo 69, numeral 5 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Tercero. Remítase copia de la presente opinión a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para su conocimiento.



Alfredo Basurto Román



Jesús Emiliano Álvarez López

**Palacio Legislativo de San Lázaro a 6 diciembre de
noviembre de 2016.**

El Presidente diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar:

De conformidad con lo que establece el artículo 87 del Reglamento de la Cámara de Diputados se cumple con la declaratoria de publicidad.