

CONTENIDO

Votos particulares

Respecto al dictamen de la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, presentado por el diputado Alberto Martínez Urincho, del Grupo Parlamentario del PRD

Respecto al dictamen de la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, presentado por los diputados Cuitláhuac García Jiménez y Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, del Grupo Parlamentario de Morena

Respecto al dictamen de la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, presentado por los diputados Alfredo Basurto Román y Jesús Emiliano Álvarez López, del Grupo Parlamentario de Morena

Anexo IX Bis

Miércoles 14 de diciembre

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.

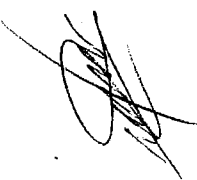
I.2. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la referida Minuta a la Comisión de Justicia para análisis, estudio y dictamen y a la Comisión de Derechos Humanos para opinión.

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 *Ibidem*.

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 Ibídem.

⁵ Ibídem.

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.

- b) Establecer que la reparación integral se hará de manera adecuada, efectiva, expedita tener por finalidad la justicia, y proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.
- c) Introducir un mecanismo de designación con consulta abierta y plural en el proceso de designación del Comisionado Ejecutivo, y sin injerencia del Ejecutivo Federal.
- d) Reconocimiento de los derechos de las personas víctimas de desplazamientos interno forzado como violación de múltiples derechos humanos
- e) Exclusión de los comisionados de la actual CEAV y funcionarios de presidir la que habrá de ser la nueva CEAV
- f) Reconocimiento pleno y recursos para peritajes e investigaciones independientes y de alta calidad para garantizar el acceso efectivo a la verdad y la justicia

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Asamblea el siguiente

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, de conformidad con el siguiente:

RESOLUTIVO

Único.- Se modifican, reforman y adicionan los artículos de la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, para quedar como siguen:

Adición al Artículo 6.

Texto de la Minuta	Texto Propuesto
Artículo 6.... I. Asesor Jurídico: Asesor Jurídico Federal de Atención a Víctimas adscritos a la Comisión Ejecutiva y sus equivalentes en las entidades federativas; II. ... III. Comisiones de víctimas: Comisiones Estatales de Atención Integral a Víctimas y de la Ciudad de México;	Artículo 6.... I. ... II. ... III. ...
IV. a VIII.... IX. Fondo estatal: El fondo de ayuda, asistencia y reparación integral en cada entidad federativa; X. Hecho victimizante: Actos u omisiones que dañan, menoscaban o ponen en peligro los bienes jurídicos o derechos de una persona convirtiéndola en víctima. Éstos pueden estar tipificados como delito o constituir una violación a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que México forme parte; XI. Ley: Ley General de Víctimas;	IV. a VIII.... IX. ... X. ... XI. ...

<p>XII. Plan: Plan Anual Integral de Atención a Víctimas;</p> <p>XIII. Programa: Programa de Atención Integral a Víctimas;</p> <p>XIV. Procedimiento: Procedimientos seguidos ante autoridades judiciales o administrativas;</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>XVI. Registro: Registro Nacional de Víctimas, que incluye el registro federal y los registros de las entidades federativas;</p> <p>XVII. Reglamento: Reglamento de la Ley General de Víctimas;</p> <p>XVIII. Sistema: Sistema Nacional de Atención a Víctimas;</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>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>XXI. Violación de derechos humanos: Todo acto u omisión que afecte los derechos</p>	<p>XII. ...</p> <p>XIII. ...</p> <p>XIV. ...</p> <p>XV. ...</p> <p>XVI. ...</p> <p>XVII. ...</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, 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. ...</p> <p>XXI. ...</p>
<p>humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.</p> <p>XXII. ...</p>	<p>XXII. ...</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>

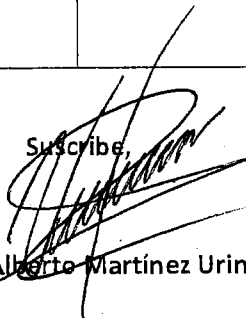
Artículo 93.

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</p> <p>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</p> <p>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 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

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 debèn 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 generis, 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 la 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:

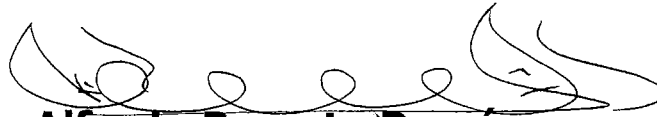
OPINIÓN

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.

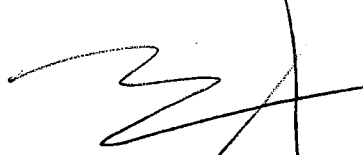
Segundo. Remítase la presente opinión a la Comisión de Justicia a efecto de que sea analizada en el proceso de dictaminación que realice esa Comisión y, en su momento, sea

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.**



Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Francisco Martínez Neri, presidente, PRD; César Camacho Quiroz, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

Mesa Directiva

Diputados: Edmundo Javier Bolaños Aguilar, presidente; vicepresidentes, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, PAN; Gloria Himelda Félix Niebla, PRI; Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; Sharon María Teresa Cuenca Ayala, PVEM; secretarios, Raúl Domínguez Rex, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Andrés Fernández del Valle Laisequilla, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>