

Cuaderno de Investigación

EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS EN LA LXII LEGISLATURA

Mtro. Cornelio Martínez López

Cuaderno no. 3 - Octubre de 2013

Dirección General de Análisis
Legislativo

Instituto Belisario Domínguez

Cornelio Martínez López¹

Una vez promulgada la Ley General de Víctimas, el tema de la atención y protección a víctimas se encuentra frente a un escenario particularmente complejo. La iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo es hoy una ley vigente que se ha modificado a los pocos meses de haberse promulgado y se enfrenta al reto de satisfacer las amplias expectativas que se construyeron a su alrededor.

Presentación

El 9 de febrero de 2013 entró en vigor La Ley General de Víctimas. El 16 de abril del mismo año, la Cámara de Diputados aprobó un decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley.

La Ley General de Víctimas estipula la obligación del Estado de garantizar que los afectados por delitos o violación a sus derechos humanos no queden solos. Ofrece a las víctimas el derecho de aportar pruebas, recurrir a las resoluciones de los tribunales y presentar apelaciones contra sentencias absolutorias que beneficien a inculpados.

La aprobación de esta ley puede ser considerada un primer paso en un contexto de permanente búsqueda de ajustes para que pueda ser efectiva, porque incluso los promotores de la reforma han reconocido que debe afinarse en varios aspectos.

Jacqueline Saénz ha señalado que si bien la publicación de una ley no resuelve los problemas estructurales que enfrenta un país, al menos representa un primer paso en la cadena de acciones que debe realizar el gobierno a fin de resolverlos².

La formación de las medidas de gobierno, específicamente de la norma que da forma a la intervención del Estado, ha transitado por vías no exentas de opiniones y posturas a veces contrapuestas.

¹ Candidato a Doctor en Ciencia Política por la FCPyS de la UNAM. El autor agradece a Claudio Sánchez Carrillo y a Marisol López Hernández su apoyo en la búsqueda, sistematización de información, y construcción de cuadros.

² Véase Jacqueline Saenz Andujo Primer desafío para la Ley de Víctimas, México, 2013. Disponible en <http://goo.gl/vlsK6h> (consultado el 12 de agosto de 2013).

En este documento se presenta, en la primera sección, un breve resumen de la evolución del contenido de la Ley que se ha debatido en varias instancias, así como un breve diagnóstico sobre la legislación existente en la materia en diferentes entidades federativas. En el segundo apartado se sintetizan los principales aportes de la Ley; en el tercero, se presenta una síntesis de las principales áreas de oportunidad que han dado pie a realizar reformas y adiciones promulgadas en abril de 2013, mismas que son abordadas en un cuarto apartado.

Los anexos que se presentan en este documento sistematizan información referida a la existencia de leyes de atención y protección a víctimas del delito en las entidades federativas; la evolución de la estructura que han tenido diferentes propuestas de Ley General de Víctimas, así como un comparativo de las versiones de la Ley publicada en el Diario Oficial en enero de 2013, y las promulgadas en el mismo medio el 3 de mayo del mismo año.

I) EVOLUCIÓN DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS EN DIFERENTES MOMENTOS

La Ley ha sido sujeto de un proceso de transformaciones profundas que tienen su origen en el reconocimiento unánime de que el progreso social se encuentra condicionado en las garantías para el pleno ejercicio de las libertades fundamentales como medio para restaurar los valores humanos, y los “claroscuros en materia de atención y protección de las víctimas”³.

Además, a reconocer la necesidad de que el Estado garantice de manera integral, la asistencia y protección de las víctimas, a partir de llegar a consensos sobre un cuerpo normativo cuyo objetivo sea recoger y desarrollar una visión más amplia en la atención y protección de los derechos de las víctimas, incluyendo:

Primero, la plena observancia a cargo de las autoridades públicas de los estándares internacionales como principios que deriven de las convenciones, convenios, tratados, declaraciones de principios y de jurisprudencia de carácter internacional, a fin de propiciar la renovación de esquemas tradicionales en la materia y dar paso a una sensibilización sobre la importancia y trascendencia de su aplicación.

Segundo, transitar hacia una verdadera protección de los derechos de las víctimas, y

Tercero, un combate frontal contra la impunidad.

³ Véase Proyecto de Ley General de Atención y Protección de Derechos de las Víctimas, UNAM, México. Versión impresa proporcionada por la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores de la LXII Legislatura. p. 1.

Cuadro 1 Cronología de la Ley de Víctimas

- El **6 de abril de 2011**, el secretario de Gobierno de Morelos, Óscar Hernández Benítez, presentó ante el Congreso local una iniciativa de ley en materia de prevención del delito, misma que fue consensuada tras el multicitado del 28 de marzo de 2011 en el que hallaron muerto a Juan Francisco Sicilia, hijo de Javier Sicilia.

El asesinato de su hijo sirvió como impulso para que el poeta convocara a un movimiento ciudadano para exigir al gobierno federal justicia y protección. Sus discursos llamaban a las autoridades a trabajar por los ciudadanos, así surgió la petición formulada por el escritor al Congreso y al Presidente de la República, Felipe Calderón, a la creación de una ley de protección de víctimas del delito.

- El **13 de enero de 2012**, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) entregó al Senado el proyecto de Ley general de Atención y Protección de Derechos de las Víctimas, integrada de 81 artículos, también llamada "Ley Sicilia". Por acuerdo del PAN, PRI y PRD en el Senado esta ley se consideró prioridad para el periodo ordinario de sesiones siguiente a la presentación de la misma.

- Para el **19 de marzo**, el Presidente Felipe Calderón llamó al Poder Legislativo a resolver las reformas en materia de seguridad y justicia, tras señalar que el Poder Judicial debe proveer justicia a víctimas de delitos como el secuestro.

- El **23 de abril** la Junta de Coordinación Política del Senado acordó con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad aprobar el dictamen de la Ley General de Víctimas para el 24 del mismo mes en comisiones, a fin de subirlo al Pleno en primera lectura. Al mismo tiempo, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó la reforma al artículo 73 constitucional para reforzar la ley general.

- Así el **24 de abril**, el Senado de la República dio primera lectura a la Ley con objeto de ser sometida el 25 a votación del Pleno legislativo para su aprobación definitiva, con esto se consideró cumplimentado el compromiso asumido por la Cámara Alta ante el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.

- El **25 de abril**, el Senado aprobó por unanimidad la Ley General de Víctimas, en presencia de representantes del movimiento ciudadano encabezado por Sicilia, pasando la minuta a la Cámara de Diputados para su análisis y eventual ratificación.

- Para su última sesión ordinaria, la LXI Legislatura agendó la aprobación de leyes trascendentes para el país como la Ley de Víctimas y **el 30 de abril fue aprobada por unanimidad** la Ley General de Víctimas por el pleno de la Cámara de Diputados y fue enviada al Ejecutivo para su promulgación y entrada en vigor. La minuta fue avalada sin cambios.
- El **10 de mayo de 2012**, a través del oficio No. D.G.P.L. 61-II-1-3420, dirigido al Secretario de Gobernación, Alejandro Poiré y firmado por el senador Renán Cleominio Zoreda Novelo y la diputada Guadalupe Pérez Domínguez, ambos secretarios de las mesas directivas de las respectivas cámaras, se remitió el decreto de la Ley General de Víctimas al Ejecutivo Federal. La recepción quedó registrada a las 12:11 p.m. (Documento 1).
- El **31 de mayo de 2012**, el MPJD hizo un llamado a la Cámara de Diputados y en específico a la Mesa Directiva para aclarar la situación que guarda la aprobada Ley General de Víctimas y se realizaran todos los procedimientos necesarios para su publicación por el Ejecutivo.
- **19 de junio de 2012** Límite del Poder Ejecutivo para publicar la LGV.
- El miércoles **20 de junio** la Secretaría de Gobernación informó a la Comisión Permanente que estaba analizando el contenido de la Ley General de Víctimas para continuar con el proceso legislativo. Esto luego de que el 6 de junio, el pleno solicitara a la Segob un informe sobre el estado de la publicación de la ley.
- El **24 de junio**, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Luis González Placencia, exhortó al Ejecutivo Federal a publicar la Ley General de Víctimas del Delito.
- El **4 de julio**, el Ejecutivo Federal devolvió a la Cámara de Diputados la Ley General de Víctimas por considerar que existen debilidades al no delimitar claramente el papel que cada autoridad debe tener en el tema, formulando una serie de propuestas al Poder Legislativo “para efectos de mejorar, fortalecer, de enriquecer este proyecto Legislativo”, declaró el subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, Rubén Fernández.

- **29 de junio de 2012.** El presidente de la Cámara de Senadores, José González Morfín, a través del Oficio No. DGPL.-2P3A.-6469 solicitó al Secretario de Gobernación, Alejandro Poiré Romero, que girara “sus instrucciones... a fin de que se publique en el diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas, aprobado por el Congreso de la Unión el 30 de abril” del 2012”. (Documento 2).
 - **1 de julio de 2012.** 20:00hrs – Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, envía oficio SEL-300- 256-12 a Secretarios de la Comisión de H Congreso de las Unión, devuelve la LGV con observaciones, es decir para vetarla a las 20:20 hrs. de la noche. Con los siguientes cambios: Observaciones del Ejecutivo Federal a Ley de Víctimas.
 - **5 de julio de 2012.** MPJD Lamenta la decisión del Poder Ejecutivo que en el marco de sus facultades, no promovió la Ley de Víctimas pero sí intenta vetarla.
 - **11 de julio de 2012.** Punto de acuerdo de la comisión permanente del Senado instruyendo publicación de la LGV.
 - **19 de julio de 2012.** El Poder Ejecutivo presenta Controversia Constitucional ante la Orden del Senado de publicar la de LGV.
 - **24 de julio de 2012.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) admitió a trámite la controversia constitucional enviada por el gobierno federal para detener la publicación de la Ley General de Víctimas y buscar que el Congreso le haga modificaciones.
 - **30 de agosto de 2012.** El presidente Felipe Calderón presenta al Congreso de la Unión una nueva iniciativa de Ley de Víctimas, en medio de la disputa que su gobierno sostiene con el Poder Legislativo por el anterior proyecto.
 - **1 de diciembre de 2012.** El presidente Enrique Peña Nieto instruye a la Consejería Jurídica de la Secretaría de Gobernación desistirse de la controversia constitucional sobre la Ley General de Víctimas.
- “2° Dando cabal cumplimiento a mi compromiso, instruyo a la Consejería Jurídica para que se **desista de la controversia constitucional sobre la Ley General de Víctimas**, para que, una vez que se acuerde por la Suprema Corte, se publique tal como fue aprobada por el Congreso. Debemos partir de una base, contar con una ley vigente que proteja, cuanto antes, a las víctimas de nuestro país.” (Ver: Decisiones presidenciales anunciadas el 1° de diciembre)

- **9 de enero de 2013.** Publicación en el Diario Oficial de la Federación: Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas.
- **19 de febrero de 2013.** Presentan MPJD y Senadores la Iniciativa de Reforma a la Ley General de Víctimas.
- **21 de marzo de 2013.** Se aprueba en el Senado de la República el Dictamen de Reformas a la Ley General de Víctimas.
- El pasado **16 de abril de 2013** fue dictaminada por la Comisión de Justicia y aprobado por la Cámara de Diputados el Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

Fuente: Elaborado a partir de la integración de La Ley de Víctimas, *cronología de una reforma en la congeladora* disponible en <http://goo.gl/s9qOPG> y de *Cronología de la Ley de Víctimas*, disponible en <http://goo.gl/UXJzhE> (consultados el 20 de agosto de 2013).

II) CARACTERÍSTICAS Y ALCANCES DE LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

Una caracterización del marco en que se propuso la Ley General de Víctimas pasa obligadamente por revisar la situación la legislación en materia de atención y protección a víctimas en los estados, tal como se sintetiza en el cuadro 2 del anexo.

En dicho cuadro, construido con información al mes de febrero de 2013, puede señalarse que en once estados no existía legislación sobre la materia y que, en el caso de existir, las más antiguas corresponden a los estados de Puebla y Chiapas.

Esta información apunta a que aún aprobándose la Ley General de Víctimas, está pendiente un largo periodo de armonización normativa y actualización con las entidades federativas.

La evolución más general que ha tenido la estructura de la Ley se puede apreciar en el cuadro 2 del anexo. En el mismo cuadro es posible apreciar que desde el primer planteamiento presentado por la Universidad Nacional Autónoma de México, la estructura de la Ley se amplió a partir de siete títulos originalmente propuestos, a los que se añadió el título octavo, relativo al fondo de ayuda, asistencia y reparación integral; el título noveno, relativo a la capacitación, formación y especialización; y el título décimo, correspondiente a la asesoría jurídica federal de atención a víctimas y de las entidades federativas de atención a víctimas.

A lo largo de su discusión, las modificaciones han sido sobre todo de carácter conceptual.

Una forma de precisar los alcances de la Ley puede describirse a partir de ocho elementos básicos:

1) Define criterios para apoyar a las víctimas

A través de su artículo 4°, la Ley considera “víctimas directas” a quien acredite haber sufrido en su persona “algún daño” o menoscabo económico, físico, mental, emocional o, en general, cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos

o derechos como consecuencia de la comisión de un delito, o violaciones de sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Además, en el mismo artículo la Ley define como “víctimas indirectas” a los familiares o personas con una relación próxima al afectado.

Establece que cualquier persona que considere haber sufrido un “daño” deberá presentar su caso ante el Sistema Nacional de Víctimas, que examinará aquellos que cumplan los requisitos para acceder a beneficios tales como atención médica, asesoría legal para el acceso a la justicia, becas educativas, programas de crédito o indemnizaciones económicas.

2) Subraya las obligaciones de la autoridad

Define que los servidores públicos en general deberán brindar a la víctima y a sus familiares información clara, precisa y accesible sobre los beneficios que les concede la ley, así como atención especializada en materia legal, médica y psicológica.

De forma explícita obliga a los funcionarios adscritos a las comisiones de derechos humanos, tras ocurrido un presunto delito, a que en un plazo máximo de tres días a partir de que la queja fue interpuesta, a presentar ante el MP las denuncias correspondientes por el daño causado a la víctima. Establece además que corresponde a dichas comisiones vigilar que la autoridad judicial no cometa omisiones en su labor y, en caso de que éstas se presenten, denunciarlas ante la instancia correspondiente.

Además, establece que será el Sector Salud el encargado de dar la atención médica y psicológica a las víctimas, para lo cual habrá de brindar capacitación especializada a sus empleados y crear las condiciones para que con este fin, se opere las 24 horas del día, asegurándose siempre de que, al brindar este servicio, no se violen derechos humanos de los afectados.

3) Define vías de acceso a la justicia

Según la Ley, en su artículo 7, las víctimas tienen derecho a que se realice una investigación judicial pronta y efectiva, que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de todos los responsables del daño sufrido.

Además, se prevé que las víctimas y sus familiares puedan acceder a “medidas de protección eficaces cuando su vida, integridad personal o libertad sean amenazadas o se hallen en riesgo”, entre las cuales está la posibilidad de testificar contra sus victimarios, ante un juez, “sin ser identificados dentro de la audiencia”.

La ley también reconoce el derecho de las víctimas de origen extranjero a que “su consulado sea inmediatamente notificado”, mientras que las víctimas que no hablen español o que tengan discapacidad auditiva, verbal o visual tienen derecho “a recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor”.

4) Servicios disponibles

Establece que la autoridad deberá proporcionar apoyos para que las víctimas satisfagan sus necesidades alimenticias, de abasto, sanitarias, de alojamiento (de manera transitoria), tan pronto como el daño sea reportado a la autoridad. Aclara que los costos de la asistencia a víctimas “en ningún caso serán descontados de la compensación a que tuvieran derecho”.

5) Fondo de ayuda, asistencia y reparación

La norma a debate prevé la conformación de un Fondo con el que se financiará la atención a las víctimas y de donde saldrán las compensaciones económicas que se les asignen. Dicho fondo será auditado todos los años.

Estos recursos son integrados por diferentes fuentes: los recursos etiquetados en el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, se subraya que no podrán emplearse para ningún fin que no sea el estipulado.

Otra parte de este fondo se integrará con los recursos decomisados al hampa; de las fianzas efectivas en caso de que el inculpado no cumpla con la reparación del daño, de las sanciones económicas a empresas que financien a grupos fuera de la ley y de las multas impuestas a quienes violen esta norma (esto incluye las multas al Estado y a sus funcionarios, cuando violen derechos humanos –véase artículo 140-). La ley también prevé la posibilidad de que particulares aporten recursos para este fondo a través de donaciones

hechas a su favor por terceros, sean gobiernos, organizaciones internacionales, particulares o sociedades, siempre que se hayan garantizado los mecanismos de control y transparencia exigidos por la Ley.

6) Derecho a la verdad

Otra obligación de la autoridad es emprender de oficio la búsqueda de personas desaparecidas, extraviadas, ausentes o no localizadas. Esto incluye la recuperación de cadáveres, su identificación e, incluso, su inhumación.

De forma enfática, esta obligación es asignada a los agentes del Ministerio Público, los cuales “deben vigilar el cumplimiento del deber legal de búsqueda e identificación de víctimas desaparecidas”.

Además, se establece que las víctimas tienen derecho a conocer todos los detalles del delito o violación de derechos sufridos y, en el caso de las víctimas asesinadas o desaparecidas, se preserva el derecho a su localización, identificación y restitución de la dignidad.

7) Fin a la criminalización

Otro derecho reconocido en la Ley para las víctimas es a no ser “criminalizadas”, es decir, a que la autoridad no las culpe por el daño sufrido. Por ello, establece en el artículo 5 de la norma “las autoridades no deberán agravar el sufrimiento de la víctima, ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie”. En relación con lo anterior, prohíbe explícitamente que cualquier autoridad e, incluso, cualquier particular, entre los que cita a los medios de comunicación “especule públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vincula

8) Justicia simbólica

Como parte de la restitución de la dignidad de las víctimas, la Ley prevé que, por cada caso, se rinda una disculpa pública de parte del Estado, los autores y otras personas involucradas en el hecho punible o en la violación de los derechos.

Además se contempla la realización de actos que rindan honor a las víctimas, tales como “la construcción de monumentos, estatuas y museos; la identificación de lugares de conmemoración; la celebración de fechas oficiales de luto; el cambio del nombre de calles, parques y otros sitios públicos; y otras formas de manifestación artística o social”.

III) CUESTIONAMIENTOS MÁS RELEVANTES A LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

Esta ley, estructurada a partir de las demandas del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, fue producto de un proceso legislativo muy accidentado⁴.

Representantes de organizaciones civiles dedicadas a temas de seguridad han exigido en diferentes momentos una Ley de Víctimas operativa, ya que en su momento, en su opinión, “la que se publicó el 9 de enero y que está por entrar en vigor no lo será”⁵.

Al decir de varios de sus críticos, si la ley se hubiera mantenido “no será la vía idónea para garantizar a las víctimas las estructuras institucionales necesarias para que puedan enfrentar un proceso respetuoso y eficaz”⁶. Otros más cuestionaron el sentido tomado por la discusión cuando plantearon: “¿Por qué impulsar este tipo de leyes cuando tenemos una reforma penal importantísima que llevamos cuatro años impulsándola, que vamos a más de la mitad del tiempo para que se cumpla y que la mayoría de los estados están atrasadísimos en su implementación?”⁹.

Algunos de los problemas que se señalaron a ser corregidos fueron señaladas desde que la iniciativa de ley fue presentada son:

- **El Congreso debe contar con facultades constitucionales expresas para emitir una ley general.** En materia de víctimas, esa facultad se le ha otorgado a las entidades⁸. Sin embargo, es necesario modificar la Constitución⁹.
- **Genera toda clase de incentivos perversos, tanto para ciudadanos como para autoridades.** La ley prevé un esquema en el que el Estado, a través de un fondo federal, debe reparar a una víctima en caso de que su agresor no lo haga. Con los niveles de ineficacia del sistema judicial que se reflejan, donde en sólo 2 de cada 100 delitos se encuentra un culpable, los contribuyentes estarían prácticamente subsidiando la actividad criminal del país, además de que si la tendencia de impunidad sigue igual se abonarían incentivos para que las autoridades no investiguen los delitos, ni a que se procese a un culpable que repare el daño si el Fondo lo hará por ellos.

⁴ Al decir de Miguel Concha, incluyó en un retraso legislativo, un veto presidencial extemporáneo y una controversia constitucional sobre los plazos para ser observada. Véase Miguel, Concha “El debate de fondo sobre la ley de víctimas”, artículo en periódico La Jornada, 26 de enero de 2013. Disponible en <http://goo.gl/yk4fOp> (consultado el 30 de enero de 2013).

⁵ Véase Diario Reforma “Tachan ONG de inoperante Ley de Víctimas”, 31 de enero de 2013.

⁶ Marien, Rivera “6 razones para dudar de la Ley de Víctimas” artículo publicado en el Blog Animal Político, 6 de agosto de 2012 disponible en <http://goo.gl/WtbrwP> (consulta el 30 de enero de 2013).

⁷ Este cuestionamiento es de Elias Romero de la ONG “Iluminemos México” reproducido por el Periódico Reforma el 31 de enero de 2013.

⁸ De acuerdo con la información sintetizada en el Cuadro 1, 22 entidades federativas cuentan con leyes equivalentes a la Ley de Atención y Protección a la Víctima del Delito, incluyendo al Distrito Federal. Los congresos de los estados de Morelos, Tlaxcala, Oaxaca y Quintana Roo informaron que ya cuentan con proyectos de ley relativos al tema, y que se encuentra pendiente presentarlos ante el Pleno o comisiones. Respecto de Baja California Sur, Coahuila, Tabasco, Veracruz, Querétaro y Zacatecas, los respectivos congresos de los estados informaron que a la fecha no tienen ningún proyecto de ley para la atención y protección a víctimas del delito.

- **El Sistema Nacional de Atención a Víctimas.** La ley establece que corresponderá al Sistema establecer, regular y supervisar las directrices, planes, programas, proyectos, acciones y políticas públicas para la atención a víctimas. El problema es que no están claros los mecanismos para regular programas educativos, laborales, del sistema de salud y hasta de desarrollo por parte de un órgano que prácticamente diseñaría la planeación nacional que corresponde al Ejecutivo.
- **No están diseñados los contrapesos para estructurar un poder como el que tendrá la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas¹⁰.** La ley prevé la existencia de una Comisión integrada por nueve comisionados ciudadanos que tendrán la facultad de emitir los lineamientos para la canalización oportuna y eficaz de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la ley en los ámbitos federal, estatal y municipal.
- **No existen los criterios bajo los cuales se otorgará el carnet de víctima de delito o de derechos, los servicios gratuitos que implicará su uso y vigencia del instrumento.** La ley establece que para acceder a los beneficios de la ley, la víctima debe inscribirse en el Registro Nacional de Víctimas; incorporarse al Sistema Nacional de Víctimas, y después solicitar a los sujetos obligados del sistema de salud de los tres órdenes de gobierno (sí, así de ambiguo) un carnet de identificación. Todo lo anterior sin establecer los criterios a partir de los cuales se otorgará dicho carnet, ni definir qué derechos o servicios gratuitos implicará su uso, o cuáles serán los criterios para establecer su vigencia.
- **Anula toda posibilidad de resolver conflictos penales por vías no jurisdiccionales.** La ley establece, como un derecho de las víctimas, que los autores de los delitos sean enjuiciados. Más aún, establece que existirá una presunción legal de que, si las víctimas hacen uso de mecanismos alternativos de resolución de controversias, la autoridad pudo haberlas inducido a ello; como si tal acto implicase un grado de arbitrariedad. De esta forma se incentiva que las autoridades no hagan uso de la justicia alternativa¹¹.

¹⁰ El 19 de abril de 2012 se presentó una iniciativa por parte del Senador González Morfín, que faculta al Congreso para emitir una ley en la materia. Dicha iniciativa se turnó a comisiones desde el 26 de abril de 2012.

¹¹ Este cuestionamiento es de Elías Romero de la ONG "Iluminemos México" reproducido por el Periódico Reforma el 31 de enero de 2013.

IV) PRINCIPALES REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DURANTE ABRIL DE 2013

Respecto de la versión aprobada en el mes de enero de 2013, durante el mes de abril la Comisión de Justicia dictaminó el pleno de la Cámara y aprobó el “decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas”.

Los cambios más importantes respecto de la versión aprobada en el mes de enero del mismo año pueden sintetizarse de la siguiente forma:

Lo más importante, es que la Ley se aparta de las acciones aisladas y desarticuladas de atención y asistencia, para establecer un nuevo modelo multidisciplinario de restitución de derechos y reparación integral de daños de las víctimas, así como de reconstrucción del tejido social quebrantado por los hechos victimizantes¹².

Amplía a toda autoridad de los ámbitos de gobierno y sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas, la obligación de que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.

Al abordar las medidas que comprende la reparación integral del daño, el concepto de hecho punible cambia a ser considerado como objeto de la Ley por el de hecho victimizante. Este último se define como “los actos u omisiones que dañan, menoscaban o ponen en peligro los bienes jurídicos o derechos de una persona convirtiéndola en víctima”. 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.

Amplía la interpretación de la ley a la luz de todos los tratados internacionales y no sólo al ámbito de los derechos humanos.

Establece diferentes conceptos como víctimas directas, potenciales, grupales y víctimas indirectas, señalando que estas últimas son los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

También se establece que son víctimas potenciales 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 por la comisión de un delito.

¹² Véase la caracterización que hace de la Ley el Presidente de la República con motivo de la presentación al Senado de la República de las ternas para la elección de los comisionados de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en Gaceta Parlamentaria del Senado de la República del viernes 6 de septiembre de 2013, México, Segundo año de Ejercicio, Primer

A partir de los cambios la ley reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros, y reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas. Al hacer dichas consideraciones, incluye a los periodistas como grupo expuesto.

Se da un sentido diferente al derecho de la víctima a colaborar en las investigaciones, ya no es un deber.

Define que la ayuda brindada a las víctimas será provisional y se otorgará por el tiempo que sea necesario.

Indica qué instituciones brindarán las medidas de ayuda y en qué caso se recurrirá a instituciones privadas, además de que se especifica el artículo que comprende los términos en que será reparado el daño.

Sustituye la denominación de Asesor Jurídico por el de Defensor de Víctimas; y establece la obligación de las autoridades de iniciar acciones de localización o rescate de la víctima y se establece la participación de las autoridades en la repatriación de los restos de las víctimas.

Establece el derecho de las víctimas indirectas a ejercer las garantías patrimoniales y familiares del ausente.

Incluye a la Federación en el apoyo directo a las víctimas indirectas y se definen las normas reglamentarias aplicables para el pago de estos apoyos económicos.

Substituye al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral por la autoridad competente del orden de gobierno que corresponda para el reembolso de gastos cubiertos por la víctima.

Indica con más propiedad a las entidades federativas y los municipios, y las instituciones en lugar del término “dependencias” para brindar alojamiento y alimentación a las víctimas.

La nueva ley indica que serán las autoridades competentes de los diversos órdenes de gobierno las que pagarán los gastos correspondientes en lugar de las entidades federativas, además de que se indica que las sanciones serán aplicables directamente a los servidores públicos federales en lugar de autoridades federales.

Define que será el Sistema Nacional de Seguridad Pública el que concentrará la información sobre víctimas asistidas por diferentes causas, siendo esta información de carácter público, sin incluir datos personales.

Establece que los cursos de tratamiento para evitar la reincidencia se aplicarán sólo cuando un juez lo ordene.

Indica que será el organismo responsable de la coordinación y formulación de políticas, y establece las comisiones ejecutivas con que contará el Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

Puntualiza la obligación de las Comisiones Ejecutivas de atender a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal, así como el plazo en que las víctimas podrán acudir a la Comisión Ejecutiva Federal cuando no hayan recibido respuesta a su petición.

Se establece la creación de Asesorías Jurídicas a Víctimas en las entidades federativas, así como su dependencia; se incluyen en los servicios de representación y asesoría jurídica los relativos al campo laboral, familiar y administrativo y se suma además a la Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De especial relevancia son los cambios aprobados en la Cámara de Diputados en correspondencia con las críticas que la ley había desencadenado en su versión de enero de 2013. Al respecto es posible hacer la siguiente vinculación:

En el decreto aprobado por la Cámara de Diputados no se menciona ninguna medida a fin de añadir facultades constitucionales expresas al Congreso para emitir una ley general.

Se realiza una serie de redefiniciones conceptuales y delimitación de medidas que intenta evitar generar incentivos perversos, tanto para ciudadanos como para autoridades.

Respecto la crítica de que no estaban claros los mecanismos para regular programas educativos, laborales, del sistema de salud y hasta de desarrollo por parte de un órgano que prácticamente diseñaría la planeación nacional que corresponde al Ejecutivo, es posible advertir que se avanzó en definir un sistema nacional que reconoce y se vincula con todos los sistemas ya existentes, pero que mantiene un objetivo específico centrado en la protección de las víctimas.

Así, la aplicación de los dispositivos de la Ley General de Víctimas corresponde, en el ámbito de sus respectivas competencias, a las autoridades de orden federal, de las entidades federativas y de los municipios. Por ello, dicho ordenamiento establece un Sistema Nacional de Víctimas, en el que participan autoridades de los órdenes de gobierno antes mencionados, así como organismos autónomos y organizaciones públicas y privadas.

La inquietud sobre los contrapesos necesarios para estructurar un poder como el que tendrá la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, queda atendida con el hecho de que dicha Comisión, que es el órgano operativo del Sistema Nacional de Víctimas, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, goza de autonomía técnica y de gestión, y tiene entre otras funciones:

- Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones adoptados en el Sistema.
- Garantizar el acceso a los servicios multidisciplinarios y especializados que se proporcionen a las víctimas.
- Coordinar las acciones competentes para la atención de problemáticas específicas.
- Realizar acciones necesarias para la adecuada operación del Registro Nacional de Víctimas.
- Realizar acciones adecuadas para la operación de la asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas.
- Administrar y vigilar el ejercicio del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación integral.

Comentario final

Como puede apreciarse, la aprobación de esta ley puede considerarse un primer paso que ha requerido varios ajustes, no sólo para ser más efectiva, sino para hacerla aceptable para diferentes interlocutores.

A pesar de que como instrumento normativo no resuelve el problema humanitario por el que atraviesa la población desde hace ya varios años, la Ley General de Víctimas para muchas personas representa un triunfo del movimiento a su favor en México.

Su aprobación implica el reconocimiento por parte del Estado de las consecuencias evidentes de la violencia y de la ausencia de acciones para hacerle frente. Establece además, de manera exhaustiva, una serie de obligaciones a cargo del mismo Estado para revertir la situación por la que atraviesan miles de personas víctimas de instituciones débiles incapaces de proteger y garantizar plenamente los derechos humanos.

Tras la promulgación de la Ley General de Víctimas, en enero pasado, y su reforma en mayo, en los congresos de varios estados se están empezando a discutir versiones locales de dicha legislación, pero para algunos la mayoría podrán tener graves fallas y carencias conceptuales¹³ e incluso, apartarse del espíritu de la norma federal, lo que pondría en riesgo los avances en la materia:

“Hasta el momento tenemos cuatro experiencias locales en el tema de la ley (...) se trata de normas con un enfoque más penalista que de defensa de los derechos humanos o de justicia restaurativa, lo cual puede significar un retroceso a los alcances de la Ley General y abre la puerta a la revictimización”¹⁴.

¹³ Silvano Cantú, advirtió lo anterior sobre los casos que se registran en Nuevo León, Baja California, Morelos y Jalisco, véase “Graves fallas en leyes locales sobre víctimas, alerta experto” en periódico La Jornada del 15 de agosto de 2013, disponible en <http://goo.gl/e4JQog>, (consultado el 17 de septiembre de 2013).

¹⁴ Ibíd

Instituto Belisario Domínguez

Dirección General de Análisis Legislativo

Presidente	Sen. Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta
Secretario	Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario	Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario	Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya

Directora General de
Análisis Legislativo

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez

Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles 14, Piso 1
Colonia Centro
06000, México, D.F.

Contacto

Tel. 5722 - 4831 exts. 3064 y 4820
amascott.ibd@senado.gob.mx

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

La responsabilidad de su contenido es responsabilidad exclusiva de su autor.