Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Artículo

Hacia una garantía efectiva de los derechos de las víctimas. La reforma a la Ley General (2016-2017): balance y propuestas

*Mónica M. Cruz Espinosa**

Aprobado para su publicación
el 25 de abril de 2017.

RESUMEN: Este artículo es una revisión crítica del proceso de reforma de la Ley General de Víctimas que tuvo lugar en el Congreso de la Unión durante 2016, y que culminó con la publicación del decreto modificatorio del 3 de enero de 2017, lo anterior partiendo de un análisis de la Ley a la luz de los estándares en la materia, de las preocupaciones y propuestas apuntadas por las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil en relación con su implementación, y del contenido de las diversas iniciativas de reforma que se presentaron y discutieron, haciendo una valoración respecto a la idoneidad del contenido de las reformas finalmente adoptadas en enero de 2017, señalando los aspectos que no fueron atendidos y planteando algunas propuestas concretas para garantizar de manera efectiva los derechos de las víctimas.

ABSTRACT: This article is a critical review of the reform process of the Victims' Rights Act that took place in the Congress during 2016, whose Amendment Order was issued on January 3, 2017. The analysis considers the standards on the matter, and the worries and proposals made by the victims and the non-governmental organizations related to its implementation, as well as the several amendment's bills that were presented and discussed through the process, mainly in the Senate. Finally, there is an assessment with regard to the suitability of the adjustments, pointing out the topics that were not solved and making some suggestions to guarantee in an effective way the rights of the victims.

SUMARIO: Introducción. I. La evaluación de las víctimas. II. La Ley General de Víctimas: las reformas indispensables. 1. Sobre el reconocimiento de la calidad de víctimas. 2. La garantía efectiva de los derechos de las víctimas. 3. Integración de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. III. Conclusiones y propuestas.

Introducción

La publicación, en enero de 2013, de la Ley General de Víctimas (en adelante, la Ley o la LGV)[1] representó un triunfo para las víctimas, así como para los distintos colectivos, organizaciones civiles, instituciones académicas y organismos internacionales de protección de derechos humanos,[2] que impulsaron su redac-

* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

[1] Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013.

[2] Para una relatoría sobre los distintos espacios e insumos generados por los colectivos de víctimas, organizaciones civiles y academia, véase Ximena Antillón Najilis y Paulina Vega González, *Introducción*

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ción y aprobación en el Congreso de la Unión, toda vez que no sólo hicieron evidente la necesidad de establecer el marco legal que garantizara sus derechos, sino que aportaron activamente en su construcción.[3] Así lo reconoció en su momento la iniciativa de ley que, impulsada por legisladores de distintas fracciones partidistas, se presentó en abril de 2012 y que fue la base sobre la cual se gestó la legislación aprobada.[4]

Poco menos de dos años antes (junio de 2011) se había dado la más importante reforma constitucional en materia de derechos humanos, que había señalado expresamente que todas las personas gozan de los derechos contenidos en la Carta Magna como en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte,[5] que las normas de derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo momento la mayor protección a las personas,[6] y que todas sus autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos, así como de prevenir, investigar, sancionar y *reparar* las violaciones a los mismos.[7] Modificaciones con las cuales la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos finalmente se armonizaba con los principios y obligaciones que ya nos vinculaban desde el derecho internacional de los derechos humanos y ampliaba así su contenido material.[8]

En ese sentido, la publicación de esta Ley, reglamentaria del párrafo tercero del artículo 1o., así como de los artículos 17 y 20 constitucionales en materia de derechos de las víctimas de delitos, constituyó el siguiente paso en el rumbo de la materialización de la obligación del Estado de garantizar los derechos de las víctimas, y de reparar las violaciones de derechos humanos.[9] Así entonces, en este instrumento se desarrollaron ampliamente los derechos que asisten a las personas afectadas por delitos y por violaciones a derechos humanos,[10] se sentaron los principios y criterios para su garantía y se definió el andamiaje institucional para su realización.

---

a la Ley General de Víctimas: una herramienta para las víctimas y sus representantes. México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación *et al.*, 2014, pp. 18-27.

[3] Alejandra Flores Ramos, *Análisis de la Ley General de Victimas, en cuanto a la reparación integral del daño por violaciones a los derechos humanos*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Tesis para obtener el grado de Maestra en Derechos Humanos, 2014, p. 35.

[4] Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Victimas, presentada por Senadores de diversos grupos parlamentarios, p. 2. *Diario de los Debates*, 17 de abril de 2012. Disponible en "DECRETO por el que se expide la Ley General de Víctimas (DOF 09-01-2013). Proceso Legislativo", http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/018_DOF_09ene13.pdf

No es que fuera la única iniciativa que se presentara y fuera materia de la discusión realizada en las comisiones dictaminadoras del Senado, pero sin duda aportó significativamente al documento que finalmente se aprobó por ambas Cámaras del Congreso, y gozó del apoyo de grupos de víctimas y de organizaciones civiles.

[5] Artículo 1o. constitucional, primer párrafo.

[6] Artículo 1o. constitucional, segundo párrafo.

[7] Artículo 1o. constitucional, tercer párrafo.

[8] Alejandro Ramelli Arteaga, "Los derechos fundamentales de las víctimas de las violaciones graves a los derechos humanos y el bloque de constitucionalidad en Colombia. Reflexiones a propósito de la reforma mexicana", *Colección Multidisciplinaria sobre Víctimas del Delito*. México, CNDH, 2012, vol. II, pp. 117-121.

[9] Alejandra Negrete Morayta y Arturo Guerrero Zazueta, *El derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a una reparación integral desde la perspectiva de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. México, CNDH, 2015, pp. 16-20. (Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos)

[10] X. Antillón Najilis y Paulina Vega González, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 35.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

No obstante, en 2016, tres y medio años después de su entrada en vigor, las voces de las víctimas y de diversos actores sociales nuevamente se hicieron oír y detonaron un nuevo proceso de revisión de la citada Ley, a fin de dar solución a los obstáculos de carácter normativo y de implementación que habían impedido que ésta cumpliera su objetivo. Lo anterior, en el contexto de la reciente adición de la fracción XXIX-X al artículo 73 constitucional, que otorgó al Congreso de la Unión la facultad expresa para "expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas",[11] con la que se cerró el debate respecto de si el Congreso de la Unión había aprobado la Ley en 2012 sin estar facultado para tal efecto, discusión que en realidad había sido ociosa, toda vez que la constitucionalidad del acto legislativo no fue combatida,[12] y que más bien sirvió para justificar la falta de voluntad de las autoridades locales para llevar a cabo la implementación ordenada por el Congreso.

Los pronunciamientos fueron diversos y vinieron acompañados de demandas concretas y propuestas, algunas de ellas con implicaciones en la configuración orgánica de la LGV, otras tenían que ver más bien con su reglamentación y operación, y se consideraron en este trabajo como expresiones legítimas de quienes, desde trincheras distintas, buscaron fortalecer el marco normativo e institucional de atención a las víctimas, señalando sus deficiencias y formulando propuestas.

Es importante advertir que tras su publicación en enero de 2013, la Ley había sido objeto de una importante reforma en mayo del mismo año,[13] también impulsada por las víctimas y organizaciones de la sociedad civil,[14] y que desde entonces se habían presentado diversas iniciativas en el Senado de la República para nuevas reformas, aunque fueron las presentadas durante 2016 las que postularon modificaciones de mayor calado,[15] no sólo por el número de cambios sugeridos sino por tener como sustento los pobres resultados de su operación.

---

[11] Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de julio de 2016.

[12] El entonces titular del Ejecutivo Federal, Felipe Calderón Hinojosa, interpuso una controversia constitucional contra la decisión del Congreso de ordenar la publicación de la Ley, sin admitir sus observaciones por considerarlas extemporáneas. Dicha controversia fue retirada por el Presidente Enrique Peña Nieto a fin de que se procediera a la publicación de la norma en el *Diario Oficial de la Federación*. Véase X. Antillón Najilis y Paulina Vega González, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 20.

[13] La Ley publicada en enero de 2013 fue modificada por el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 3 de mayo de 2013. Toda vez que no es propósito de este estudio hacer un recuento pormenorizado del proceso legislativo que llevó a la promulgación de la Ley ni a su primera reforma, sólo se hará mención de las disposiciones modificadas en tanto estén relacionadas con el propósito de este escrito, es decir, con la identificación de los puntos que debían ser materia del nuevo proceso legislativo revisor.

[14] A. Flores Ramos, *op. cit.*, *supra* nota 3, p. 35; y X.Antillón Najilis y Paulina Vega González, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 20.

[15] En la Gaceta del Senado de la República, en su portal electrónico, se pudieron identificar las siguientes iniciativas de reforma a la LGV presentadas por las y los Senadores: 1) Mariana Gómez del Campo, Fidel Demédicis Hidalgo, Hilaria Domínguez Arvizu, Ismael Hernández Deras y Juan Carlos Romero Hicks, el 14 de septiembre de 2016; 2) Cristina Díaz Salazar, el 8 de septiembre de 2016; 3) Angélica de la Peña, Fernando Yunes Márquez, Laura Angélica Rojas Hernández, Armando Ríos Piter y Alejandro Encinas Rodríguez, el 8 de septiembre de 2016; 4) Luis Sánchez Jiménez, Angélica de la Peña Gómez y Armando Ríos Piter, el 14 de abril de 2016; 5) Mónica Arriola Gordillo, el 29 de septiembre de 2015; 6) Angélica de la Peña Gómez, el 12 de marzo de 2015; 7) Arely Gómez González, Ana Lilia Herrera Anzaldo, Blanca Alcalá Ruiz, Graciela Ortiz González y Marcela Guerra Castillo, el 19 de febrero de 2015; 8) Diva Hadamira Gastélum Bajo, el 27 de noviembre de 2014; 9) Adriana Dávila Fernández, el 9

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El presente trabajo presenta una revisión crítica del proceso de reforma de la LGV que tuvo lugar en el Congreso de la Unión durante 2016, y que culminó con la publicación del decreto modificatorio del 3 de enero de 2017,[16] lo anterior partiendo de un análisis del contenido de la Ley adoptada y modificada en 2013 a la luz de los estándares en la materia, de las preocupaciones, problemáticas y propuestas apuntadas por las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil en relación con su implementación, y del contenido de las diversas iniciativas de reforma que se presentaron y discutieron, haciendo una valoración respecto de la idoneidad del contenido de las reformas finalmente adoptadas en enero de 2017, señalando los aspectos que no fueron atendidos y planteando algunas propuestas concretas para garantizar de manera efectiva los derechos de las víctimas.

I. La evaluación de las víctimas

El sentir de las víctimas se expresó en varios foros y documentos públicos y, pese a que no fue homogéneo en cuanto a sus exigencias y propuestas, sí fue coincidente en el diagnóstico respecto de que el modelo de atención plasmado en la Ley vigente desde 2013 no había dado los resultados que debería y que, aún más, se había traducido en nuevos escenarios de victimización para las personas a las que debería haber restituido en el ejercicio de sus derechos.

Frente a esta realidad se alzaron dos posturas divergentes en relación a cuál debería ser la forma de corregir el camino. Por un lado, una corriente integrada por un amplio colectivo de víctimas, organizaciones y especialistas en materia de derechos humanos, que impulsó propuestas encaminadas a preservar los principios y derechos contenidos en la LGV, fortaleciendo los mecanismos para su implementación.[17]

---

de septiembre de 2014; 10) Adriana Dávila Fernández, el 14 de octubre de 2014; 11) Sonia Mendoza Díaz y Adriana Dávila Fernández, el 2 de diciembre de 2013; y 12) Angélica de la Peña, Adriana Dávila Fernández y María Lucero Saldaña Pérez, el 5 de diciembre de 2013, disponibles en: http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1991 (fecha de consulta: 30 de septiembre de 2016).

[16] El 4 de noviembre de 2016, el pleno del Senado aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Derechos Humanos, de Justicia, y de Estudios Legislativos, con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, disponible en http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-11-04-1/assets/documentos/Dict_Gober_Ley_Victimas.pdf (fecha de consulta: 4 de noviembre de 2016); y su addendum, disponible en http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-11-04-1/assets/documentos/Dic_Gober_Propuesta_Modificacion_Ley_de_Victimas_modificado.pdf (fecha de consulta: 4 de noviembre de 2016). El 14 de diciembre de ese año, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la minuta enviada por el Senado, sin modificaciones, por lo que el 3 de enero de 2017 el Ejecutivo Federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas.

[17] Los planteamientos de este colectivo se pueden consultar en el documento: Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) *et al.*, "Reforma a la Ley de Víctimas, oportunidad para atender los reclamos de las víctimas", disponible para su consulta en http://fundar.org.mx/reforma-a-la-ley-de-victimas-oportunidad-para-atender-los-reclamos-de-las-victimas/?ID= (fecha de consulta: 18 de octubre de 2016); así como en I(DH)EAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos *et al.*, "Relatoría del Conversatorio sobre Derechos de las víctimas en México: experiencias de víctimas y de organizaciones de la sociedad civil", que integró una serie propuestas bajo los siguientes rubros: 1) Rediseño institucional; 2) Simplicidad de procedimientos; 3) Recursos suficientes y disponibles; 4) Enfoque diferencial; 5) Armonización Legislativa; 6) Cumplimiento de Recomendaciones Internacionales; 7) Reconocer a las víctimas de desplazamiento interno forzado; y 8) Mantener la vigencia de los derechos de las víctimas de violaciones a

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Por otro lado, la Asociación Alto al Secuestro planteó la creación de un nuevo esquema de atención exclusivo para víctimas del delito, haciendo una diferenciación de éstas frente a las víctimas de violaciones a derechos humanos, en función de que dentro de esta segunda categoría puede haber personas que tengan calidad de imputadas o responsables de la comisión de algún delito.[18]

No es propósito de este trabajo hacer un estudio detallado de este planteamiento, baste enunciar dos razones por las que dicha propuesta no es procedente: primero, en la garantía de los derechos consagrados en la Constitución, los tratados internacionales y, en este caso, la LGV, no se puede hacer discriminación alguna en función de la calidad que una persona tenga en un proceso penal,[19] en otras palabras, las personas imputadas, procesadas y condenadas no pierden sus derechos, entre ellos, el derecho a ser reparadas en caso de que los mismos hayan sido violentados, y segundo, en términos prácticos, dicha distinción no corresponde con la realidad, toda vez que dichas categorías no son excluyentes, y en ciertos casos, las víctimas de violaciones de derechos humanos también lo pueden ser de delitos, y las víctimas de delitos también lo pueden ser de violaciones a sus derechos humanos. Sin embargo, los cuestionamientos formulados por la Asociación Alto al Secuestro al sistema establecido en la LGV han sido considerados en este trabajo, en la medida en que contribuyeron a la identificación de las reformas necesarias para el fortalecimiento del mismo.

Las problemáticas enunciadas por las víctimas y que tuvieron origen en la configuración legal vigente hasta enero de 2017 giraron, principalmente, en torno a los obstáculos para que se les reconociera como tales; los procesos complicados y lentos para acceder a los derechos contenidos en la LGV; la urgencia de atender las necesidades de las personas que se han visto forzadas a desplazarse internamente; la necesidad de agilizar el otorgamiento de las medidas de ayuda inmediata; la falta de una asesoría jurídica de calidad; garantizar el acceso de todas las víctimas, independientemente de que correspondan al fuero federal o local, a los derechos contenidos en la Ley, y la necesidad de modificar la estructura orgánica de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante, CEAV), para agilizar la toma de decisiones y permitir la participación de las víctimas y la sociedad civil en las mismas.

Varios de los cuestionamientos, sobre todo aquellos relativos a la dificultad de obtener el reconocimiento de la calidad de víctimas, que es el requisito indispensable para acceder a las medidas contenidas en la Ley, entre ellas, las de ayuda inmediata y la compensación económica, como parte de la reparación integral, se reflejan en el mínimo ejercicio de los recursos que forman parte del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. De acuerdo con la información sobre la situación financiera del Fondo, desde su creación y hasta el 30 de septiembre de 2016, sólo se habían ejercido 100.7 millones de pesos, de un to-

---

los derechos humanos. La relatoría del conversatorio, con sus conclusiones y propuestas está disponible para su consulta en http://www.idheas.org.mx/files/Relatori%CC%81a%20conversatorio%20vi%CC%81ctimas_final.pdf (fecha de consulta: 18 de octubre de 2016).

[18] Al respecto, se puede consultar el discurso inaugural de la Señora Isabel Miranda de Wallace, en el Foro Internacional "Equidad para las víctimas en el debido proceso", el 19 de julio de 2016, ocasión en la que entregó al Presidente de la República, la propuesta de Ley General de Víctimas del Delito, disponible en http://altoalsecuestro.com.mx/wp-content/uploads/2016/07/DiscursoVictimas2016.pdf (fecha de consulta: 20 de octubre de 2016).

[19] Artículo 1o. constitucional, quinto párrafo.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

tal de 1,581 millones de pesos, es decir, sólo se había ejercido el 6.37 %, de los cuales, 88.8 millones (5.6 %) habían sido destinados a compensaciones económicas y 9.6 millones (0.6 %) a reembolsos por conceptos de ayuda inmediata,[20] Lo recursos erogados se habían destinado a apoyar a 421 víctimas (274 con medidas de ayuda inmediata; 16 con compensación subsidiaria en relación con delitos del orden federal; 131 con compensación por violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades del orden federal).[21]

Lo anterior, en un país que registraba una tasa de prevalencia delictiva de 28,202 casos por cada 100 mil habitantes, en 2015;[22] de 81 hechos presuntamente violatorios de derechos humanos denunciados ante organismos públicos, por cada 100 mil habitantes, en 2014;[23] y de 30,942 personas extraviadas o desaparecidas, al cierre del primer mes de 2017 según el registro oficial,[24] es a todas luces evidencia de que el sistema ha operado de manera ineficiente y, aún peor, excluyente.

II. La Ley General de Víctimas: las reformas indispensables

1. Sobre el reconocimiento de la calidad de víctimas

Uno de los principales cuestionamientos a la LGV adoptada y modificada en 2013, fue el relativo al mecanismo establecido para el reconocimiento de la calidad de víctima. Particularmente, lo referente a la necesidad de que ésta cuente con una sentencia condenatoria en su favor, o bien, una Recomendación emitida por un organismo público de protección de derechos humanos, para poder solicitar su ingreso al Registro Nacional de Víctimas y así acceder a los derechos contenidos en la Ley.

Para analizar este punto es necesario recordar que la LGV define como víctima a aquella persona que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos, de carácter económico, físico, emocional, mental o cualquier otro, como consecuencia de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito, y señala que dicha condición se adquiere a partir de la acreditación del daño o afectación de derechos, “con independencia de que se

[20] Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, *Situación financiera del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral al 30 de septiembre de 2016*, información disponible en: https://www.gob.mx/ceav/documentos/faari-2016 (fecha de consulta: 4 de noviembre de 2016).

[21] Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, *Estadísticas de recursos otorgados a víctimas del orden federal (Informe al 3er. Trimestre de 2016)*, información disponible en: https://www.gob.mx/ceav/documentos/faari-2016 (fecha de consulta: 4 de noviembre de 2016).

[22] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016*, disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/temas/victimizacion/ (fecha de consulta: 28 de marzo de 2017).

[23] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Recopilación de información de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos en México 2014*, disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/temas/derechos/ (fecha de consulta: 4 de noviembre de 2016).

[24] Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, *Estadísticas del fuero federal al 31 de enero de 2017*, disponible en http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuerofederal.php; y *Estadísticas del fuero común al 31 de enero de 2017*, disponible en http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuerocomun.php (fecha de consulta: 28 de marzo de 2017).

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo".[25]

Dicha definición concuerda con los estándares internacionales definidos en la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*,[26] así como en 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*,[27] ambos documentos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en los que se precisa que deben considerarse víctimas a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, como consecuencia de actos que violen la ley penal vigente o normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos, aunque no constituyan delitos y que, en el caso de que sí estén tipificados penalmente, no es necesaria la identificación, aprehensión o condena del responsable para que se les reconozca tal calidad; y en los *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones* que, respecto del programa de reparaciones administrativas de Colombia, emitió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en donde se puntualiza que el acceso a la reparación de las víctimas no puede sujetarse exclusivamente a la determinación de la responsabilidad penal de los victimarios, ni a la previa ejecución de sus bienes.[28]

Aún más, la desvinculación de la calidad de víctima respecto de que ésta se encuentre participando en algún procedimiento judicial o administrativo, fue un rasgo progresivo de la LGV, al reconocer el hecho de que no todas las personas que son afectadas por algún delito o violación a derechos humanos acuden a denunciarlo ante las instancias competentes para su investigación. Así lo demuestran los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía respecto de la "cifra negra", es decir, los "actos delictivos que no son reportados ante el Ministerio Público o que no son objeto de una averiguación previa y, por tanto, no figuran en ninguna estadística", que para 2013 alcanzó un porcentaje de 89.6.[29] Desafortunadamente, no existe dicho cálculo en relación con las violaciones a derechos humanos que no son reportadas ante los organismos públicos de derechos humanos, las cuales pueden constituir actos delictivos o no, sin embargo, no es aventurado suponer que sería también significativo.

No obstante la definición antes descrita, la misma Ley estableció un mecanismo restrictivo para el reconocimiento de dicha calidad, al disponer que:

> Artículo 110. El reconocimiento de la calidad de víctima, para efectos de esta Ley, se realiza por las determinaciones de cualquiera de las siguientes autoridades:
>
> I. El juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada;
>
> II. El juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa;

[25] Artículo 4o., párrafo cuarto.

[26] Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

[27] Adoptados por la Asamblea General en su resolución 60/147, aprobada el 16 de diciembre de 2005.

[28] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Lineamientos principales para una política integral de reparaciones*. Aprobados el 19 de febrero de 2008.

[29] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016*, disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=envipe2016 (fecha de consulta: 17 de octubre de 2016).

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

III. El juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima;

IV. Los órganos jurisdiccionales internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia, y

V. La Comisión Ejecutiva que podrá tomar en consideración las determinaciones de:

a) El Ministerio Público;

b) La autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter;

c) Los organismos públicos de protección de los derechos humanos, o

d) Los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia.

El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto que la víctima pueda acceder a los recursos del Fondo y a la reparación integral de conformidad con lo previsto en la presente Ley y en el Reglamento.

La citada disposición era problemática y, en su aplicación, se tradujo en una negación del derecho de las víctimas a obtener reparación, como fue señalado de manera coincidente por aquéllas. En primer lugar, todos los supuestos enlistados en el artículo referido –con excepción, tal vez, del relativo al reconocimiento de la propia autoridad responsable de una violación de derechos humanos– implican que la víctima esté participando en un proceso judicial o administrativo, pues esto es requisito indispensable para que las autoridades judiciales, ministeriales o los organismos de protección de derechos humanos, nacionales o internacionales, emitan una resolución sobre el particular, por lo tanto, el procedimiento de reconocimiento excluye de entrada a las personas que, habiendo sufrido un daño o menoscabo en sus derechos, hayan decidido no acudir ante una autoridad competente a denunciarlo, o simplemente no hayan podido o sabido hacerlo.

Además, la citada disposición –hasta la reforma publicada el 3 de enero de 2017– también planteaba un tratamiento menos favorable para aquellas personas cuyos casos no hubieran sido del conocimiento de una autoridad jurisdiccional, ya sea en materia penal o de derechos humanos, pues si su situación sólo había sido conocida por el Ministerio Público o un organismo de protección no jurisdiccional de derechos humanos, nacional o internacional, la CEAV debía determinar si les reconocía o no la calidad de víctimas.

Dicha disposición, contenida en la fracción V, incisos a, c y d, del citado artículo implicaba un desconocimiento de las atribuciones constitucionalmente conferidas a los órganos encargados de investigar los delitos y las violaciones a derechos humanos, así como a la competencia de los organismos internacionales que ha sido reconocida por el Estado mexicano mediante el mecanismo convencional respectivo:[30]

[30] Cabe mencionar que el artículo 110 -vigente hasta el 3 de enero de 2017- fue producto de la reforma que se hizo a la LGV en mayo de 2013. En la Ley publicada el 9 de enero de 2013, el reconocimiento de la calidad de víctimas era materia del artículo 113, en el que se establecía que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas otorgaría tal calidad con apoyo en las determinaciones de las autoridades jurisdiccionales, el Ministerio Público, las comisiones de derechos humanos y los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México hubiera reconocido competencia.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

A. Respecto de las determinaciones de organismos no jurisdiccionales de protección de derechos humanos

Conforme con el artículo 102 constitucional, los organismos públicos de protección de derechos humanos son los facultados para conocer de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos y, en caso de acreditarlas, para emitir recomendaciones a las autoridades responsables. Si bien el artículo mencionado no lo señala expresamente, el pronunciamiento de estos organismos respecto de la existencia de una violación de derechos humanos y la formulación de las recomendaciones correspondientes, implica un reconocimiento de la calidad de víctimas de las personas afectadas.

Lo mismo ocurre con las resoluciones de los organismos internacionales de derechos humanos de carácter no jurisdiccional, cuya facultad de investigación de presuntas violaciones a derechos humanos haya sido reconocida por el Estado mexicano mediante el mecanismo correspondiente. En este rubro se incluyen los órganos creados directamente por los tratados de derechos humanos a fin de supervisar su cumplimiento y a los cuáles el Estado mexicano haya reconocido de manera expresa la competencia de recibir comunicaciones individuales o de iniciar investigaciones oficiosas y emitir recomendaciones derivadas de un procedimiento no jurisdiccional,[31] así como aquellos órganos cuyo mandato deriva de las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por aquél en otros instrumentos, y que ha dado origen a procedimientos de carácter no jurisdiccional o cuasi jurisdiccional de protección, como los denominados procedimientos especiales de la Organización de las Naciones Unidas.[32]

Si bien, en la disposición original no se hacía distinción entre las determinaciones de los distintos órganos, sí se dejaba al arbitrio de la CEAV el estudio del caso a fin de resolver si se reconocía la condición de víctima.

[31] En el sistema de la Organización de las Naciones Unidas existen nueve órganos creados por tratados de derechos humanos a fin de supervisar su cumplimiento y que pueden conocer de comunicaciones individuales respecto de violaciones a los derechos reconocidos en dichos tratados, cuando los Estados les reconocen de manera expresa esa competencia: Comité de Derechos Humanos (CCPR, por sus siglas en inglés); Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR); Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW); Comité contra la Tortura (CAT); Comité de los Derechos del Niño (CRC); Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW); Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD), y Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED). México ha reconocido esta competencia a seis de ellos: CCPR, CERD, CEDAW, CAT, CMW y CRPD.

Seis de esos órganos también pueden iniciar investigaciones oficiosas en caso de recibir información fiable sobre patrones de violaciones a los derechos reconocidos en los tratados, cuando los Estados les han reconocido dicha competencia: CAT, CED, CEDAW, CESCR, CRC y CRPD. México ha formulado dicho reconocimiento respecto de CAT, CED, CEDAW y CRPD.

Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "View the ratification status by country or by treat: Mexico", disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=112&Lang=EN (fecha de consulta: 22 de marzo de 2017).

[32] Dichos procedimientos forman parte de los mecanismos establecidos en el marco de las atribuciones otorgadas al Consejo de Derechos Humanos por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, con base en los propósitos y principios de la Organización establecidos en su Carta, particularmente: fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otros medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; y realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, así como en la responsabilidad de los Estados miembros de respetar los derechos humanos. Con ese sustento normativo, la Asamblea instruyó al Consejo para mantener el sis-

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Mencionemos por ejemplo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que puede conocer de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades del Estado mexicano, en virtud de que éste es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,[33] y que puede emitir conclusiones y recomendaciones al Estado mexicano como resultado de su investigación, e incluso, decidir si somete el asunto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, si considera que el Estado no ha tomado las medidas adecuadas. Tampoco el texto convencional lo precisa, pero si las conclusiones de la Comisión señalan que hubo una violación a derechos humanos, entonces hay un reconocimiento de la calidad de víctimas de las personas que vieron sus derechos vulnerados.

Por lo tanto, lo dispuesto en el artículo 110 de la LGV desconocía el valor de la determinación de dichos organismos, toda vez que abría la posibilidad de que la CEAV no reconociera la calidad de víctima de violaciones a derechos humanos a una persona que hubiera sido señalada como tal por un organismo constitucionalmente o convencionalmente competente.

B. Respecto de las determinaciones del Ministerio Público

En el caso de las víctimas de delitos, la LGV parte del supuesto de que la compensación económica de los daños causados corresponde al responsable de los mismos, por lo que en principio –señala– corresponde a la autoridad jurisdiccional velar por que se dé esa reparación.[34]

No obstante, la Ley contempla la posibilidad de que esto no ocurra y de que sea necesario que el Estado asuma de manera subsidiaria la reparación del daño a las víctimas, esencialmente, cuando a) no haya sido posible la consignación de la persona presunta responsable ante la autoridad judicial –por se haya sustraído de la justicia o bien haya fallecido–, b) porque el Ministerio Público haya determinado no ejercer la acción penal con base en la aplicación de un criterio de oportunidad, o bien c) la persona sentenciada no haya podido satisfacer la reparación del daño a que se le hubiere condenado.[35]

Es en los primeros dos supuestos, en los que cobran relevancia las determinaciones del Ministerio Público, a fin de que las víctimas puedan acceder a los derechos contemplados en la LGV. Es por ello, que el entonces vigente artículo 110 de la Ley dispusiera que las determinaciones en las que el Ministerio Público hiciera constar que no fue posible ejercer la acción penal porque no se pudo consignar ante la autoridad judicial a la persona presuntamente responsable o que resolvió aplicar un criterio de oportunidad, también se encontraban a con-

---

tema de procedimientos especiales que anteriormente dependía de la extinta Comisión de Derechos Humanos. Resolución A/RES/60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, disponible en https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/69/PDF/N0550269.pdf?OpenElement

[33] México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, el 24 de marzo de 1981.

[34] Artículo 66 de la LGV. Lo anterior con excepción de aquellos casos en los que se trate de delitos graves, en los que la víctima haya sido afectada su libertad, hubiere fallecido o bien, sufrido un deterioro incapacitante en su integridad física o mental. Para estos casos, el artículo 68 de la Ley contempla que siempre procederá la compensación subsidiaria por parte de la Federación o la entidad federativa correspondiente.

[35] Artículos 67 y 69.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

sideración de la CEAV para efecto de reconocer la calidad de las personas afectadas, no sólo era un desconocimiento de las atribuciones conferidas a esa Representación Social en el artículo 21 constitucional,[36] sino que se traducía en una negación al derecho de aquéllas a obtener una reparación por el daño sufrido, en caso de que la CEAV resolviera que la determinación ministerial no justificaba el reconocimiento de esa calidad.

C. Respecto del reconocimiento que haga la autoridad responsable

Finalmente, el anterior artículo 110 también sujetaba a consideración de la CEAV los casos en los que la autoridad responsable de la violación de derechos humanos reconociera la calidad de las personas que se hubieran visto afectadas por su actuación u omisión, lo que representaba un procedimiento innecesario que podía traducirse en dilación o incluso restricción injustificada al derecho de las víctimas a obtener una reparación efectiva y rápida, toda vez que si la autoridad involucrada ya había reconocido el daño ocasionado a las víctimas, lo que restaba era efectuar la reparación de la manera más ágil posible, por lo que no se entendía sobre qué debía versar la consideración que al respecto hubiera

[36] Conforme con el artículo 21 constitucional, el ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público, quien también podrá abstenerse de ejercerla con base en criterios de oportunidad en los términos de la ley adjetiva. El artículo 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales enumera dichos criterios y señala que el Ministerio Público podrá aplicarlos siempre que, en su caso, se hayan reparado o garantizado la reparación del daño a las víctimas:

"256. Casos en que operan los criterios de oportunidad

Iniciada la investigación y previo análisis objetivo de los datos que consten en la misma, conforme a las disposiciones normativas de cada Procuraduría, el Ministerio Público, podrá abstenerse de ejercer la acción penal con base en la aplicación de criterios de oportunidad, siempre que, en su caso, se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido.

La aplicación de los criterios de oportunidad será procedente en cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Se trate de un delito que no tenga pena privativa de libertad, tenga pena alternativa o tenga pena privativa de libertad cuya punibilidad máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia;

II. Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos, siempre que el imputado no hubiere actuado en estado de ebriedad, bajo el influjo de narcóticos o de cualquier otra sustancia que produzca efectos similares;

III. Cuando el imputado haya sufrido como consecuencia directa del hecho delictivo un daño físico o psicoemocional grave, o cuando el imputado haya contraído una enfermedad terminal que torne notoriamente innecesaria o desproporcional la aplicación de una pena;

IV. La pena o medida de seguridad que pudiera imponerse por el hecho delictivo que carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta o a la que podría imponerse por otro delito por el que esté siendo procesado con independencia del fuero;

V. Cuando el imputado aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, y se comprometa a comparecer en juicio;

VI. Cuando, a razón de las causas o circunstancias que rodean la comisión de la conducta punible, resulte desproporcionada o irrazonable la persecución penal.

VII. Se deroga.

No podrá aplicarse el criterio de oportunidad en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, de violencia familiar ni en los casos de delitos fiscales o aquellos que afecten gravemente el interés público.

El Ministerio Público aplicará los criterios de oportunidad sobre la base de razones objetivas y sin discriminación, valorando las circunstancias especiales en cada caso, de conformidad con lo dispuesto en el presente Código así como en los criterios generales que al efecto emita el Procurador o equivalente.

La aplicación de los criterios de oportunidad podrán ordenarse en cualquier momento y hasta antes de que se dicte el auto de apertura a juicio.

La aplicación de los criterios de oportunidad deberá ser autorizada por el Procurador o por el servidor público en quien se delegue esta facultad, en términos de la normatividad aplicable."

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

podido hacer la CEAV y, sobre todo, que existiera la posibilidad de que determinara no reconocer tal calidad y con ello impedir el acceso de las víctimas a los derechos reconocidos por la LGV. Lo anterior por supuesto no debe entenderse en el sentido de eximir a la autoridad que reconoce la calidad de víctimas de las responsabilidades derivadas de la investigación de los hechos por la o las autoridades competentes.

Lo dispuesto en el entonces vigente artículo 110, aunado a una aplicación del mismo alejada del principio *pro persona* por parte de la CEAV, dio como resultado que no fuera sino hasta fecha muy reciente que el pleno de la misma aprobara –por primera vez y en una denominada "resolución histórica"– el acceso a los recursos del Fondo, incluyendo la compensación como parte de la reparación integral, a víctimas sin la emisión de una sentencia judicial o una declaratoria de víctima emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).[37] En una resolución posterior, la Comisión Ejecutiva aprobó la compensación económica a una víctima del delito, que tampoco contaba con sentencia judicial o declaratoria de víctima por la CNDH, "aun cuando el probable responsable del hecho delictivo falleció durante los hechos", pues el pleno de Comisionados –se informó– hizo "un ejercicio jurídico de ponderación entre el derecho a la reparación del daño –previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Convención Americana de los Derechos Humanos– y el hecho de que el responsable del delito haya muerto".[38] Contrariamente a lo señalado por la CEAV, la Ley desde 2013 prevé expresamente este supuesto (el fallecimiento del responsable del delito) y faculta a la Comisión Ejecutiva a determinar una compensación subsidiaria,[39] por lo que su inobservancia resultaría en un acto ilegal.

Por lo anterior, era claro que una de las reformas impostergables a la Ley General de Víctimas era la modificación del artículo 110. En las iniciativas de reforma presentadas por integrantes del Senado, sólo una de ellas[40] abordó la cuestión relativa al reconocimiento de calidad de víctimas, reafirmando que ésta se adquiría a partir de la violación o menoscabo de derechos, y proponiendo un sistema diferenciado en el que éstas podrían acceder a las medidas de ayuda inmediata, trasporte, alojamiento, alimentación y asesoría jurídica sin mayor requisito que el conocimiento por las autoridades del hecho victimizante; a las medidas de asistencia una vez que fueran incorporadas al Registro Nacional de Víctimas; y a la reparación integral del daño a partir de la determinación de una autoridad judicial, ministerial o de organismo público de derechos humanos. Sin embargo, en dicha iniciativa, en el rubro relativo a la reparación, se mantenía el tratamiento menos favorable para las víctimas que no contaran con una resolu-

[37] Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, "Inicia CEAV uso del Fondo de Ayuda Asistencia y Reparación Integral, sin sentencia ni declaratoria de víctima", comunicado de prensa B 071/2016 de 24 de octubre de 2016, disponible en http://www.gob.mx/ceav/prensa/inicia-ceav-uso-del-fondo-de-ayuda-asistencia-y-reparacion-integral-sin-sentencia-ni-declaratoria-de-victima?idiom=es (fecha de consulta: 4 de noviembre de 2016).

[38] Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, "CEAV acuerda reparación de víctima de los hechos de Tlatlaya", comunicado de prensa B 073/2016 de 25 de octubre de 2016, disponible en http://www.gob.mx/ceav/prensa/ceav-acuerda-reparacion-de-victima-de-los-hechos-de-tlatlaya?idiom=es (fecha de consulta: 4 de noviembre de 2016).

[39] Artículo 67 inciso a.

[40] Iniciativa presentada por los Senadores Luis Sánchez Jiménez, Angélica de la Peña Gómez y Armando Ríos Piter, el 14 de abril de 2016.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ción judicial, pues se planteaba que sus casos quedaban sujetos a la consideración que respecto de las resoluciones de los organismos no jurisdiccionales hiciera la CEAV.

En las observaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hizo llegar al Senado de la República[41] solicitó que se modificara el citado artículo a fin de que se diera el mismo tratamiento a las resoluciones de los organismos de protección de derechos humanos no jurisdiccionales, nacionales e internacionales, del Ministerio Público, y al reconocimiento de la autoridad responsable de violaciones de derechos humanos, respecto del que se da a las resoluciones de carácter jurisdiccional, para efectos del reconocimiento de la calidad de víctimas.

Asimismo, que se incluyera un mecanismo conforme con el cual la CEAV pudiera reconocer tal calidad a personas respecto de las cuales sea posible acreditar el daño sufrido, a pesar de que ninguna autoridad haya emitido resolución alguna. La introducción de dicho mecanismo no sólo permitiría que pudieran tener acceso a los derechos contenidos en la Ley las víctimas que aún no obtienen una determinación de la autoridad administrativa o jurisdiccional que esté conociendo de su caso, lo que puede tomar en ocasiones demasiado tiempo, o bien, aquellas personas que se encuentran en una situación que requiera la atención urgente del Estado, independientemente de que ésta haya sido causada por la acción u omisión de éste, toda vez que –en caso de no darse tal atención de manera oportuna y adecuada– el Estado incumpliría sus obligaciones en materia de derechos humanos, por ejemplo, en el caso de las personas forzadas a desplazarse internamente. Al respecto, cabe apuntar lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

> En razón de la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno y de la amplia gama de derechos humanos que afecta o pone en riesgo, y en atención a las circunstancias de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, su situación puede ser entendida como una condición *de facto* de desprotección. En los términos de la Convención Americana, dicha situación obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso *vis-à-vis* actuaciones y prácticas de terceros particulares.[42]

En el mismo sentido se pronunció la CNDH respecto de las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado interno,[43] en su *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*, en el que propuso al Congreso de la Unión: "Revisar la LGV con el fin de eliminar las restricciones que tienen

[41] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Reforma a la Ley General de Víctimas". Documento de comentarios, sugerencias y observaciones remitidas a las Senadoras y Senadores que presiden las Comisiones Unidas de Gobernación; Derechos Humanos; Justicia; y de Estudios Legislativos del H. Senado de la República, mediante oficio de fecha 23 de septiembre de 2016.

[42] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las Masacres de Ituango* vs. *Colombia.* Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C, No. 148, párr. 210.

[43] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*, párr. 540, p. 190.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

las personas víctimas de DFI para ser reconocidas como tales por parte de órganos del Estado, con objeto de acceder a los beneficios que la Ley prevé para su protección y reparación integral del daño".[44] Lo anterior debido a que la CNDH constató que –pese a que la CEAV reconocía que el desplazamiento forzado interno constituía una violación a derechos humanos, que genera que la población víctima del mismo pueda serlo de otras violaciones o de delitos–[45] el mecanismo establecido en la Ley para el reconocimiento de la calidad de víctimas, restringía su acceso a las medidas previstas en la Ley.[46]

En atención a esta situación, dos iniciativas[47] de reforma a la LGV habían propuesto la inclusión del desplazamiento forzado interno como un hecho victimizante autónomo, respecto de otras violaciones de derechos humanos y de los hechos delictivos, con el correspondiente reconocimiento de las víctimas de este fenómeno, a fin de que se eliminaran los obstáculos para que accedieran a las medidas de ayuda y asistencia previstas en la Ley; sin embargo, el Dictamen de reformas aprobado por el Senado de la República, pese a que reconoció el fenómeno en su motivación,[48] no hizo un reconocimiento expreso y autónomo de las víctimas del mismo, sólo incorporó adiciones a algunas disposiciones de la Ley a fin de que las autoridades competentes tomaran en cuenta las necesidades particulares de la población víctima de desplazamiento interno, en la implementación de las medidas materia de la Ley,[49] por lo que quedó pendiente el tema relativo a cómo se realizará el reconocimiento de estas personas para los efectos dispuestos en la misma.

Por otro lado, el citado Dictamen adoptó la propuesta para modificar el artículo 110 de la Ley, a fin de establecer que para efectos del reconocimiento de la calidad de víctimas, serían consideradas en igualdad de circunstancias las resoluciones emitidas por autoridad jurisdiccional, nacional o internacional, por los organismos públicos de protección de derechos humanos, nacionales e internacionales, por la autoridad ministerial, por la autoridad responsable de la violación de derechos humanos y por la CEAV.

Una vez que esta modificación legislativa fue sancionada por la Cámara de Diputados en su calidad de cámara revisora y publicada por el Ejecutivo Federal, será esencial que se adecuen todos los procedimientos pertinentes para asegurar el acceso efectivo y oportuno de las víctimas a las medidas contempladas en el Ley, particularmente, el relativo al reconocimiento de tal calidad por determinación de la CEAV, para garantizar la atención de todas las víctimas, incluidas las de desplazamiento forzado interno, a partir de la acreditación del daño o menoscabo de derechos, independientemente de que cuenten o no con una

[44] *Ibid.*, p. 196.
[45] *Ibid.*, p. 125.
[46] *Ibid.*, pp. 168-171.
[47] Las presentadas por la Senadora Mónica Arriola Gordillo, el 29 de septiembre de 2015, y aquélla formulada por los Senadores Luis Sánchez Jiménez, Angélica de la Peña Gómez y Armando Ríos Piter, el 14 de abril de 2016.
[48] Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Derechos Humanos, de Justicia, y de Estudios Legislativos, con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, *op. cit.*, *supra* nota 16, pp. 71-74.
[49] Artículos 7 fracción XXI; 8 segundo párrafo; 28 segundo párrafo; 38; 45; 47; y 79 último párrafo, en el Dictamen antes citado.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

resolución judicial, ministerial, de organismo público de derechos humanos, o de otra autoridad competente.

2. La garantía efectiva de los derechos de las víctimas

Varios aspectos fueron señalados por las víctimas en relación con obstáculos o dificultades para acceder a los derechos y medidas contenidas en la LGV de manera oportuna y efectiva, particularmente, los trámites excesivos y lentos para obtener medidas de ayuda inmediata o reembolsos cuando las personas afectadas han realizado gastos para hacer frente a las necesidades de carácter urgente (traslados, gastos funerarios, repatriación de restos, alojamiento y alimentación, y atención médica y psicológica de emergencia); la necesidad de que la asesoría jurídica que se les proporcione sea de calidad; que se asegure la posibilidad de contar con peritajes independientes; que se les garantice una reparación efectiva e integral, a partir de sus necesidades y con su participación; y que exista coordinación entre las comisiones estatales y la Comisión Ejecutiva y entre las distintas instancias que integran el Sistema Nacional de Atención a Víctimas.[50]

Al respecto, es importante destacar que las iniciativas de reforma presentadas en 2016 formularon varias propuestas encaminadas a atender estos señalamientos, y que también fueron materia de las observaciones que la CNDH hizo llegar al Senado de la República. El Dictamen aprobado por el Senado de la República, y después convalidado por la Cámara de Diputados, recogió e integró buena parte de esas propuestas que, a partir del día siguiente a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, forman parte de la norma vigente, y dejó otras de lado que son necesarias para el fortalecimiento del sistema de atención a víctimas, como a continuación se expondrá.

A. Acceso efectivo y oportuno a las medidas de ayuda, atención y asistencia

En cuanto a garantizar el acceso a las medidas de ayuda, atención y asistencia de manera oportuna y efectiva, el Dictamen aprobado en el Senado recogió e integró varias de estas propuestas, entre las que destacan:

a) La obligación de las entidades federativas de constituir sus propios fondos de ayuda, asistencia y reparación.[51] Cabe anotar que la Ley disponía desde 2013 la obligación de las entidades federativas de establecer sus propias comisiones de atención a víctimas,[52] pero no así respecto del fondo.

b) La creación de los recursos de ayuda, destinados a cubrir los gastos de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación con cargo a los fondos,[53] y el establecimiento del derecho de las víctimas a recibir ayuda provisional proveniente de tales recursos.[54]

c) La disposición de que las víctimas podrán requerir que las medidas de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación le sean proporcio-

[50] I(DH)EAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 17, p. 18.
[51] Artículo 6o fracción IX.
[52] Artículo 79.
[53] Artículo 6o fracción XV.
[54] Artículo 7o fracción XXX.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

nadas por una instancia, pública o privada, distinta a la o las involucradas en el hecho victimizante; que, en caso necesario, las comisiones deberán brindar dichas medidas con cargo a los recursos de ayuda; que cuando las instituciones públicas no cuenten con la capacidad para otorgar la atención requerida por las víctimas, las comisiones podrán autorizar que éstas acudan a instancias privadas con cargo al fondo correspondiente, incluso proporcionando los recursos necesarios y requiriendo la comprobación de gastos dentro de los 30 días posteriores, y que en caso de que la comisión estatal no cuente con los recursos para proporcionar las medidas de ayuda inmediata, podrá requerir a la CEAV que los cubra, comprometiéndose a reintegrar los recursos con posterioridad.[55]

d) La obligación de cubrir los gastos funerarios y otros relacionados, con cargo a los recursos de ayuda, siempre que la muerte de la víctima sea consecuencia del hecho victimizante.[56]

e) La prohibición, para las instituciones públicas, en cualquier nivel de gobierno, de negar la asistencia y atención médica, psicológica, psiquiátrica y odontológica a las víctimas, por no formar parte del padrón de derechohabientes.[57]

f) En relación con las medidas de transportación se incorporaron otros supuestos en los que las autoridades de los distintos niveles de gobierno deberán cubrir los gastos asociados al traslado, alimentación y hospedaje de las víctimas, cuando éstas deban trasladarse para: formular denuncia o querella; desahogar diligencias o comparecencias ante cualquier autoridad, en relación con el hecho victimizante; solicitar medidas de seguridad y protección; recibir atención especializada o tratamiento. A fin de garantizar el acceso a estas medidas, se estableció la obligación de la Comisión Ejecutiva de cubrir estos gastos, cuando las comisiones locales no lo hayan hecho, requiriéndoles posteriormente a éstas el reintegro de los recursos erogados.[58] Asimismo, se aclaró que cuando estos gastos se hayan cubierto a través de los recursos de ayuda, no se incluirán en la determinación de la compensación.[59]

B. Justificación de ausencias laborales y escolares

Otro de los puntos atendidos en el Dictamen aprobado en el Senado fue el relativo a la justificación de las ausencias laborales y escolares de las víctimas cuando tuvieran que comparecer ante alguna autoridad jurisdiccional, ministerial, organismo protector de derechos humanos, pericial o cualquier otra.[60] Este punto, que si bien no había sido considerado por ninguna de las iniciativas de reforma de las y los Senadores, es de extrema importancia para las víctimas y sus familiares, quienes habían manifestado que en algunos casos han sido despedidas de sus trabajos debido a las ausencias para realizar trámites y diligencias.[61] Si bien este derecho ya estaba incluido en la Ley antes de la reforma publicada el 3 de enero de 2017,[62] estaba reconocido sólo a las víctimas en los procesos pe-

[55] Artículo 8o.
[56] Artículo 31.
[57] Artículo 34.
[58] Artículo 39 Bis.
[59] Artículo 64.
[60] Artículo 7o fracción XXXIV.
[61] I(DH)EAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 17, p. 10.
[62] Artículo 16.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

nales, lo que dejaba a las de violaciones de derechos humanos en una situación de vulnerabilidad para afrontar su búsqueda de verdad, justicia y reparación. Es importante anotar que fue la CNDH, en las observaciones que hizo llegar al órgano legislativo, la que planteó la necesidad de que el derecho contenido en el artículo 16, en relación con los derechos de las víctimas en los procesos penales, fuera contemplado en el artículo 7o., que contiene los derechos –en lo general– de las víctimas.

C. Peritajes independientes, indispensables para acceder a los derechos a la verdad y la justicia

La posibilidad de solicitar la intervención de peritos y expertos independientes, nacionales e internacionales, con cargo a los fondos de ayuda, asistencia y reparación, fue una exigencia concreta de los colectivos de víctimas y de organizaciones civiles, a fin de garantizar el acceso efectivo al derecho a la verdad y la justicia.[63] Sólo una de las iniciativas presentadas en el Senado incorporó el tema, proponiendo que en el artículo 23 –relativo a la posibilidad de que organizaciones civiles puedan aportar sus propias investigaciones a fin de contribuir al esclarecimiento de la verdad– se incluyera la posibilidad de que se realizaran peritajes independientes, con cargo a los fondos de las comisiones.[64]

La Ley entonces vigente ya incluía en el artículo 12, relativo a los derechos de las víctimas en el proceso penal, el derecho de éstas a solicitar la intervención de expertos independientes, a fin de que coadyuvaran con las autoridades competentes en la investigación y realización de peritajes y, en su caso, formularan observaciones. Sin embargo, esta posibilidad sólo estaba prevista para los casos que implicaran violaciones graves de derechos humanos[65] y no señalaba expresamente quién debía cubrir los costos de tal intervención.

Por otro lado, en el artículo 21, en relación con las personas desaparecidas, se contemplaba la posibilidad de que las víctimas indirectas designaran peritos independientes, para que contribuyeran con la práctica de la exhumación e identificación de cuerpos.[66] No obstante, tampoco se refería quién habría de cubrir sus costos.

El Dictamen aprobado por el Senado –coincidiendo con el planteamiento de que, en ciertos casos, la intervención de peritos y expertos independientes es necesaria para hacer realidad el derecho de las víctimas a la verdad y la justicia– recogió esta demanda en los capítulos sobre sus derechos en el proceso penal, y sobre el derecho a la verdad, incluyendo la posibilidad de que la Comisión Ejecutiva o las comisiones de las entidades federativas cubran los costos de contratación de los expertos y peritos independientes, con cargo a sus fondos, en los siguientes supuestos: investigación de violaciones graves de derechos

[63] Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 17, p. 3.

[64] Iniciativa presentada por la y los Senadores Angélica de la Peña Gómez, Luis Sánchez Jiménez y Armando Ríos Piter, el 14 de abril de 2016.

[65] Artículo 12, fracción XIII.

[66] Artículo 21, cuarto párrafo.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

humanos;[67] práctica de exámenes periciales para las víctimas,[68] y exhumación e identificación de cuerpos humanos.[69]

Al respecto, conviene advertir que la gravedad de los hechos violatorios de derechos humanos debe ser un factor a considerar fundamentalmente para determinar las sanciones para las personas responsables, y las medidas de reparación para las víctimas, pero no para construir una distinción entre éstas (de violaciones graves y no graves), injustificada a todas luces, respecto de su derecho a conocer la verdad y acceder a la justicia, por lo que ha sido un desacierto que no se eliminara dicha restricción en este proceso de revisión y deberá subsanarse en la primera oportunidad.

Por otro lado, en todos los casos, la contratación de peritos y expertos internacionales se supeditó a la inexistencia de personal nacional capacitado en la materia, lo que puede constituir otra restricción indebida a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral, sobre todo cuando la satisfacción de la víctima depende de la certeza que le genere el resultado de las investigaciones y los procesos judiciales nacionales, la cual puede ser cuestionada, por ejemplo, en aquellos casos en los que el personal nacional capacitado está adscrito a una de las instituciones involucradas en los hechos victimizantes.[70]

Es importante tener en cuenta que el esclarecimiento de la verdad no sólo permite sancionar a los responsables, sino que es uno de los elementos para que las víctimas sean reparadas de manera plena y efectiva, pues constituye una medida de *satisfacción*.[71] En ciertos casos, la necesidad de acudir a expertos internacionales es originada por la pérdida de confianza de aquéllas en las autoridades e instancias nacionales, por lo que su derecho a la verdad y la justicia, y por ende a la reparación del daño, como un todo indisoluble,[72] no podrá ser satisfecho si se restringe *a priori* la posibilidad de contar con la intervención de especialistas externos, o si su participación depende de que cuenten con los recursos necesarios para cubrir los gastos derivados de la misma.

D. Reparación del daño

En este rubro los planteamientos de las víctimas también fueron diversos: las medidas de reparación carecen de un enfoque integral y transformador; falta de capacitación de las y los servidores públicos en la materia; la determinación de la reparación no se hace con participación de las víctimas; los programas socia-

[67] Artículo 12, fracción XIII.

[68] Artículo 15.

[69] Artículo 21.

[70] No sobra mencionar que una de las recomendaciones recurrentes al Estado mexicano en relación con procuración y administración de justicia, ha sido la necesidad de contar con servicios periciales independientes. Véase por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, *Informe Ayotzinapa. Investigacion y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, 2015, p. 358, disponible en http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/GIEI-InformeAyotzinapa1.pdf

[71] 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, *op. cit.*, principio 22.

[72] A. Ramelli Arteaga, *op. cit.*, *supra* nota 8. pp. 125-127.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

les no permiten que los bienes y servicios públicos brindados cumplan con los objetivos de la reparación integral, principalmente.[73]

Al respecto, el Decreto publicado incorporó las siguientes modificaciones:

a) La posibilidad de que las medidas de reparación sean cubiertas con cargo a los fondos correspondientes,[74] a fin de garantizar la efectiva reparación del daño.

b) La posibilidad de que la Comisión Ejecutiva cubra la compensación subsidiaria a las víctimas de delito del fuero común, cuando la comisión estatal correspondiente lo solicite, comprometiéndose a reintegrar posteriormente esos recursos.[75]

c) La posibilidad de que las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos, del ámbito local, puedan acudir a la Comisión Ejecutiva cuando hubieren transcurrido más de 30 días sin que la comisión local correspondiente hubiere dado respuesta a su solicitud, lo hubiere hecho de manera deficiente o hubiere negado la atención. Asimismo, la obligación de la Comisión Ejecutiva y de las comisiones de víctimas locales, cuando proceda, de garantizar el registro, atención y reparación de las víctimas de desplazamiento interno, cuando éstas se encuentren fuera de su entidad de origen.[76]

d) La atribución del Comité Interdisciplinario Evaluador de formular el dictamen sobre las medidas de reparación para cada caso,[77] el cual deberá ser aprobado por la persona titular de la Comisión Ejecutiva, con la asesoría de la Asamblea Consultiva,[78] constituida por representantes de colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y personas expertas.

La integración de dicho Comité con personal debidamente capacitado en materia de reparaciones, con base en los estándares contenidos en la Ley, así como el establecimiento de protocolos y procedimientos adecuados, que garanticen la participación de las víctimas y sus representantes, será crucial para que las medidas de reparación realmente respondan a las necesidades de aquéllas, sean integrales y tengan un efecto transformador y preventivo de nuevos hechos victimizantes.[79]

Particular importancia tiene la adición del artículo 88 Bis en la LGV, pues establece los supuestos en los que la Comisión Ejecutiva podrá ayudar, asistir, atender y, en su caso, compensar de manera subsidiaria, a víctimas de delitos del fuero común o de violaciones de derechos humanos del ámbito local. Dichos supuestos son:

a) Cuando en la entidad federativa correspondiente no se haya constituido el fondo correspondiente, o bien, éste carezca de recursos.

---

[73] I(DH)EAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 17, pp. 13-16.

[74] Artículo 27.

[75] Artículo 68.

[76] Artículo 79.

[77] Artículo 93 fracción II.

[78] Artículo 84 y 95 fracción XIII.

[79] Conviene tener en cuenta que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el programa de reparaciones administrativas de Colombia, afirmó que consideraba que los procedimientos de implementación debían respetar los derechos y garantías establecidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana para las víctimas, es decir, la garantía de audiencia, de representación legal, de ser debidamente notificadas, de contar con una decisión fundada, a la publicidad de la actuación administrativa, al plazo razonable y a la revisión judicial de las decisiones administrativas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, párr. 9 y 10, pp. 3 y 4.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Sobre este supuesto, conviene mencionar que en una de las iniciativas que impulsó la adición del artículo 88 Bis, así como en las observaciones de la CNDH, se planteaba que también se incluyera el supuesto de que no existiera comisión de víctimas en la entidad federativa respectiva, considerando que, pese a que el Decreto por el cual se publicó la Ley General de Víctimas en enero de 2013, dio un plazo de 180 días para que los congresos estatales armonizaran su legislación, y por ende, constituyeran las comisiones de víctimas locales, al momento de la discusión en las Comisiones Unidas del Senado en 2016, sólo 11 entidades federativas lo habían realizado y únicamente seis cumplían con lo dispuesto en la Ley.[80] Lo anterior aunado a que los Lineamientos para el funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, aprobados por la Comisión Ejecutiva, sólo previeron el acceso al mismo para víctimas del ámbito local hasta mayo de 2016, en relación con las medidas de ayuda, asistencia y atención.[81] reservando el otorgamiento de la compensación económica para las víctimas del ámbito federal.

Ambos factores, el incumplimiento de las entidades federativas para armonizar su legislación y constituir sus comisiones de atención, así como el carácter restrictivo de los criterios de implementación de la Ley asumidos por la CEAV provocaron un escenario en el que las víctimas de las entidades federativas en las que no existe comisión local, han estado impedidas de acceder plenamente a los derechos materia de la Ley.

Ahora bien, en la reforma publicada el 3 de enero de 2017 se optó por no incluir este supuesto en este nuevo artículo, incorporando –en su lugar– en el régimen transitorio la obligación de las entidades federativas de establecer sus comisiones de atención en un plazo máximo de 90 días,[82] así como la disposición de que, en tanto se establezca la comisión local, la Secretaría de Gobierno de cada entidad deberá asumir las obligaciones que la Ley asigna a dicha instancia.[83]

Este régimen transitorio si bien tiene la ventaja, respecto del establecido en 2013, de asignar las responsabilidades del cumplimiento de la Ley a una autoridad establecida, no repara en que las Secretarías de Gobierno de las entidades federativas tendrán que improvisar para asumir estas funciones, sin personal capacitado en la materia ni procedimientos particulares para tal efecto, lo que

[80] Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Derechos Humanos, de Justicia, y de Estudios Legislativos, con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, *op. cit.*, *supra* nota 16, p. 61. Al respecto, es ilustrativo el "Pronunciamiento conjunto de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las Comisiones Ejecutivas Estatales de Atención a Víctimas creadas", de 14 de enero de 2016, en el que la CEAV y las comisiones de Coahuila, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas exhortaron a la Conferencia Nacional de Gobernadores a: dar celeridad al proceso de armonización legislativa local con la Ley General de Víctimas; constituir las comisiones de víctimas locales en las entidades dónde aún no existen; y sensibilizar a los poderes legislativos locales sobre la necesidad de contar con fondos suficientes para cumplir con las obligaciones que les imponen el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General de Víctimas y las legislaciones locales en la materia, disponible en http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2016/01/Pronunciamiento-CEAV-CEEAV-ene2016.pdf (fecha de consulta: 10 de octubre de 2016).

[81] Acuerdo por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Acuerdo del Pleno por el que se emiten los Lineamientos para el funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2016.

[82] Artículo décimo transitorio.

[83] Artículo décimo cuarto transitorio.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

puede impactar en la calidad de atención que se dé a las víctimas. Sin lugar a dudas, el mecanismo transitorio idóneo –para garantizar los derechos de aquéllas– era que la Comisión Ejecutiva asumiera la atención de los casos que se presenten en las entidades federativas, en tanto éstas cumplen su obligación de constituir sus comisiones de atención a víctimas. No obstante, en el escenario finalmente acordado, tocará pugnar por que las entidades federativas realicen la armonización legal e institucional en el plazo señalado, y –entre tanto– que la CEAV garantice que la atención que se brinde a las víctimas del fuero local sea adecuada.

b) Cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos.

c) Cuando el Ministerio Público Federal o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ejerzan su facultad de atracción.

d) Cuando exista una determinación de organismo internacional de protección de derechos humanos, jurisdiccional o no jurisdiccional, al que México haya reconocido competencia.

e) Cuando en el caso estén involucradas autoridades de varias entidades federativas o bien aquél revista de trascendencia nacional.

f) Cuando, atendiendo a las circunstancias del caso o a su relevancia social, la Comisión Ejecutiva así lo determine, en los siguientes supuestos:

- Exista riesgo a la vida o integridad física de la víctima.
- El hecho involucre a dos o más entidades federativas.
- A solicitud de la Secretaría de Gobernación, en casos de relevancia nacional.

En estos casos, sujetos a la determinación de la Comisión Ejecutiva, resultó atinado que se haya incluido la aportación de la CNDH, a fin de que puedan ser valorados de oficio o por solicitud de los organismos públicos de derechos humanos, las comisiones estatales de víctimas, las autoridades ministeriales o judiciales correspondientes, o bien, de las propias víctimas o sus representantes.

También tiene un carácter progresista que se haya establecido –a propuesta, igualmente, de la CNDH– que el criterio para resolver respecto de los casos del ámbito local que deban llevarse al ámbito federal, para su atención por la Comisión Ejecutiva sea el cumplimiento de la obligación del Estado mexicano de garantizar los derechos de las víctimas.

Sin embargo, llama la atención que la adición sólo se haya referido a la compensación y no a la reparación integral, pese a que las dos iniciativas que plantearon la incorporación de este artículo incluían el concepto de reparación.[84] Tanto la adición al artículo 79, arriba referida, como la incorporación del nuevo artículo 88 Bis tienen el propósito de evitar que las víctimas del ámbito local queden desprotegidas ante la falta de atención de las comisiones locales, o bien, ante ciertas circunstancias que no hacen posible su atención a nivel local, o bien, hacen más conveniente que ésta se dé a nivel federal, por lo tanto, no se entiende la razón por la que el hecho de que un caso del ámbito local tenga que ser atendido –en cualquier supuesto– por la Comisión Ejecutiva, deba traducirse en una

[84] Iniciativas presentadas por las y los Senadores Cristina Díaz Salazar, el 8 de septiembre de 2016; y Angélica de la Peña, Fernando Yunes Márquez, Laura Angélica Rojas Hernández, Armando Ríos Piter y Alejandro Encinas Rodríguez, el 8 de septiembre de 2016.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

restricción del derecho de la o las víctimas a la reparación integral. El análisis que la Cámara de Diputados, en calidad de cámara revisora, realizó de la Minuta turnada por el Senado, no reparó en esta cuestión, por lo que este punto será uno de los que deberán monitorearse a fin de observar su impacto en los derechos de las víctimas, con miras a introducir el concepto de reparación integral en un próximo proceso de revisión y reforma.

Por otro lado, el Congreso mantuvo una disposición que, justificadamente, había sido señalada como una restricción al derecho de las víctimas del delito a una reparación adecuada. El artículo 67 de la Ley vigente desde 2013 establecía que el monto de la compensación que de manera subsidiaria cubra el Estado, cuando no lo haga el responsable del delito, será hasta de 500 veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal, de manera proporcional al daño y sin implicar el enriquecimiento de la víctima. El Dictamen aprobado por el Senado sólo propuso actualizar esta disposición a 500 unidades de medida y actualización mensuales, en atención a la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo,[85] y en esos términos fue respaldado por la Cámara de Diputados y publicado por el Ejecutivo Federal.

En su momento, la CNDH pidió al Senado "valorar la eliminación de dicha restricción, pues la determinación de una compensación económica, como medida de reparación, tiene que tener como origen el daño causado a la víctima, por lo que es injustificada la formulación de un tope máximo *a priori*, e implica una negación al principio de progresividad y no regresividad".[86]

Efectivamente, la fijación de este monto máximo es incompatible con el derecho de la víctima del delito a la reparación adecuada y proporcional del daño, que debe ser garantizado por el Estado, y la penaliza por la imposibilidad de las autoridades de llevar al responsable a la justicia o bien, por la imposibilidad de éste de cubrir la reparación.[87] Por ello, esta disposición también es uno de los puntos en los que el Congreso faltó a su obligación de garantizar los derechos de este sector de la población.

Finalmente, en materia de reparación, otro aspecto que debió ser contemplado en el reciente proceso de reforma a la LGV, y que no fue planteado por ninguna de las iniciativas, y por lo tanto tampoco en el Decreto de reformas publicado, es el relativo a las medidas de reparación dictadas por los organismos públicos de protección de derechos humanos, particularmente, la indemnización o compensación económica.

La Ley establece que las víctimas de violaciones a derechos humanos serán compensadas económicamente en los términos y montos señalados en la resolución del órgano judicial o del organismo de protección de derechos humanos competente, nacional o internacional,[88] y que las y los funcionarios de los organismos públicos de protección de derechos humanos deben recomendar las

[85] Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de enero de 2016.

[86] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Reforma a la Ley General de Víctimas", *op. cit.*, *supra* nota 41, p. 11.

[87] Irwin Waller, *Derechos para las víctimas del delito. Equilibrar la justicia*. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2013, pp. 149-169.

[88] Artículo 65.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

medidas de reparación con base en los estándares y elementos contenidos en la Ley,[89] esto es, los dispuestos en el Título Quinto.

Sin embargo, los organismos públicos de protección de derechos humanos, nacional y estatales, siguen criterios distintos al formular sus recomendaciones en materia de reparación, y en materia de compensación económica, suelen omitir el monto que debe ser compensado. Por ejemplo, tras la emisión de la LGV en enero de 2013, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha continuado la práctica de incluir dentro de sus recomendaciones la reparación o indemnización de las víctimas, pero sin cuantificar el monto de ésta. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, tras la publicación de la Ley, sólo ha fijado el monto de la indemnización en un instrumento.[90]

Es importante recordar que –conforme con el artículo 102 apartado B constitucional– corresponde a dichos organismos investigar las presuntas violaciones de derechos humanos y, en caso de acreditarlas tras un proceso de investigación, emitir las recomendaciones correspondientes y calificar el cumplimiento de las mismas. Esto es, si la investigación de estos organismos les permite concluir sobre la comisión de violaciones de derechos humanos, el daño causado a las víctimas y las medidas de reparación del mismo, incluso señalando los criterios y las circunstancias del caso que se deben considerar para tal efecto, no existe impedimento ni imposibilidad para la determinación del monto de la compensación económica, y aún más, al hacerlo darían certeza a las víctimas y a las autoridades responsables de la reparación sobre los términos en que ésta deberá realizarse y se agilizarían las gestiones con este propósito.

Por el contrario, cuando estos organismos dejan la determinación de dicho monto a otra instancia, someten a la víctima a un nuevo procedimiento y a una espera mayor para ver realizado este derecho. Por ello resulta necesario modificar esta práctica, a través de una disposición legal que mandate a estos organismos a recomendar, de manera clara e integral, las medidas de reparación, incluidos los montos de las compensaciones económicas que deban ser cubiertas a las víctimas.

E. Coordinación interinstitucional

Las modificaciones incluidas en el Decreto publicado el 3 de enero pasado, a fin de garantizar que las víctimas accedan a los derechos y medidas contenidas en la Ley, de manera efectiva y oportuna, independientemente de que su caso corresponda al ámbito local o federal, es uno de los aspectos más destacables del mismo. Dichas disposiciones fueron integradas en los capítulos relativos a los

[89] Artículo 126.

[90] Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 15/2013, relativa a la "Atención a la salud y protección a la vida materno infantil" en cuatro casos. En dicho instrumento, el primer punto recomendatorio fijó la indemnización por daño inmaterial a las víctimas en trescientos mil pesos y además pidió la indemnización por el daño material a ser determinada a partir del daño emergente, lucro cesante y afectación al proyecto de vida de las mismas. Respecto del daño inmaterial, se especificó que dicha cantidad había sido tomada de la Recomendación 15/2012, instrumento en el que se fijó dicho monto sin señalar cómo es que se había calculado. La Recomendación 15/2013 está disponible en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1315.pdf; mientras que la 15/2012 lo está en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/reco_1215.pdf (fecha de consulta: 3 de noviembre de 2016).

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

distintos tipos de ayuda, como ya ha sido reseñado en las páginas previas. Para su implementación, se agregó una nueva fracción XVII al artículo 81, para dotar al Sistema Nacional de Atención a Víctimas de la atribución de promover la celebración de acuerdos de colaboración, entre la Comisión Ejecutiva y las comisiones de víctimas locales, en relación con las reglas para que éstas soliciten a la instancia federal la atención de un caso de su competencia y reintegren posteriormente los recursos federales erogados para tal efecto. La fracción adicionada señala que dichos convenios deben contener, como mínimo, las siguientes obligaciones para las comisiones locales:

a) Solicitar por escrito, de manera fundada y motivada, la atención de la víctima respectiva.

b) Acompañar la solicitud con copia certificada del estado financiero del fondo local correspondiente, a fin de acreditar que no cuenta con los recursos suficientes para la atención.

c) Señalar el plazo en el que se reintegrarán los recursos solicitados a la Comisión Ejecutiva, sin que exceda del primer semestre del año fiscal siguiente.

Además, se propone que en caso de incumplimiento en el reintegro de los recursos, la Federación podrá recuperarlos con cargo a las transferencias de recursos federales que correspondan a la entidad federativa.

d) La obligación de la Comisión Ejecutiva de dar vista a la Auditoría Superior de la Federación, en caso de incumplimiento de pago por la entidad federativa.

En relación con esta nueva disposición es importante que su implementación no haga de la solicitud de intervención un trámite complejo y largo, sino más bien expedito, a fin de brindar una atención oportuna a las personas involucradas, pues en realidad, bastaría con la solicitud formal de la comisión local señalando la insuficiencia de recursos para que, en términos de la Ley, quedara obligada a reintegrar los recursos que aportara la Federación, so pena de que estos fueran recuperados de las aportaciones federales que le corresponden a la entidad federativa y de que se iniciara un procedimiento ante la Auditoría Superior de la Federación.

F. Asesoría jurídica adecuada

A fin de atender los señalamientos en cuanto a la falta de personal suficiente y mala calidad de la asesoría jurídica proporcionada por la Comisión Ejecutiva, el Decreto incluyó las siguientes reformas, para el fortalecimiento de esta instancia:

a) Que pueda contar con servicios de atención médica y psicológica, trabajo social y aquellos que sean necesarios para hacer efectivos los derechos de las víctimas.[91]

b) Que tenga la atribución de tramitar, supervisar y, cuando corresponda, implementar las medidas de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación previstas en la Ley.[92]

[91] Artículo 125, fracción I.
[92] Artículo 125, fracción III.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

c) Que represente a las víctimas no sólo en procedimientos penales, como decía el texto hasta entonces vigente, sino en cualquier procedimiento jurisdiccional y administrativo relacionado con el hecho victimizante.[93]

d) Que estará conformada por abogados, peritos, profesionales y técnicos en las distintas disciplinas necesarias para la garantía de los derechos contenidos en la Ley.[94]

f) Que contará con un servicio civil de carrera que incluirá la selección, ingreso, adscripción, permanencia, formación, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones.[95]

g) Que podrá contar, de manera excepcional, con el servicio de particulares para ejercer las funciones de asesores jurídicos.[96]

Estas modificaciones sientan una buena base para avanzar en la profesionalización, supervisión y evaluación del servicio que presta la Asesoría Jurídica, el cual es fundamental para que las víctimas puedan acceder a sus derechos, a través de un acompañamiento adecuado, reciban un trato digno y se evite que sean objeto de nuevos actos de victimización.

G. Sobre la asignación de recursos para el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral y para los fondos estatales

Hubo un aspecto que fue reformado en la LGV en 2017 que puede tener un impacto significativo en su efectividad y que, no obstante esto, no fue acompañado de justificación alguna, ni en la iniciativa que lo propuso,[97] ni en el Dictamen aprobado por el Senado y ratificado en sus términos en la Cámara de Diputados. Es el relativo a la modificación del mecanismo de asignación de recursos para el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. La Ley, antes de estas reformas, disponía que la Cámara de Diputados debía destinar al Fondo anualmente un monto equivalente al 0.014 % del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación. Tras las reformas, la LGV establece que la aportación de recursos al Fondo sólo procederá cuando éste tenga un patrimonio menor al 0.014 % del gasto programable en el año inmediato anterior.

Por su parte, respecto de los fondos estatales, se estableció que la suma de los montos que anualmente las entidades federativas destinen a éstos deberá ser equivalente al 50 % de lo destinado al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el año inmediato anterior, y que la proporción que corresponde aportar a cada entidad se destinará con base en el factor poblacional. Además, se acota que las entidades federativas deberán realizar tal aportación cuando el patrimonio del fondo estatal sea menor a la aportación que le corresponde a dicha entidad.[98]

Resulta preocupante que se haya aprobado una modificación tan relevante al esquema de aportación de recursos al Fondo de Ayuda, Asistencia y Repara-

[93] Artículo 125, fracción VI.
[94] Artículo 125 Bis, primer párrafo.
[95] Artículo 125 Bis, segundo párrafo.
[96] Artículo 166.
[97] Iniciativa presentada por la Senadora Cristina Díaz Salazar, el 8 de septiembre de 2016.
[98] Artículo 157 Ter.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ción Integral, y que se haya definido el correspondiente a los fondos estatales, sin un estudio que avalara su idoneidad, sobre todo cuando el subejercicio que prevalece actualmente en el Fondo no es atribuible a la inexistencia de víctimas o a que sus necesidades no lo ameriten, sino a que los obstáculos para su reconocimiento y para el acceso a los recursos han impedido que éstos cumplieran los objetivos para los que se habían destinado.

Respecto del esquema planteado para los fondos estatales, se observa limitado que sólo se haya incluido el factor poblacional para determinar la proporción de la aportación de cada entidad, cuando otros factores de tipo estructural o circunstancial pueden plantear exigencias distintas a las previstas.[99]

Éste es sin duda uno de los puntos sobre los cuáles la Cámara de Diputados, en su calidad de cámara revisora, pero también como la encargada de la aprobación del Presupuesto de Egresos, debió ejercer un control respecto de lo aprobado en el Senado, a fin de garantizar que existan recursos suficientes para la atención de las víctimas. Dado que esto no ocurrió, corresponde ahora a éstas y a la sociedad civil organizada que las acompaña, así como a las propias comisiones de víctimas –Federal y locales– evaluar la pertinencia de este nuevo modelo y, en su caso, exigir los ajustes que sean necesarios.

3. Integración de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

Uno de los planteamientos más contundentes en el proceso de reforma de la Ley tuvo que ver con la modificación de la estructura orgánica de la CEAV para convertirla en una instancia unipersonal, en virtud de que acusaron las dificultades para que se alcanzaran acuerdos en el órgano compuesto por siete comisionados y comisionadas, así como para garantizar su independencia respecto del Gobierno Federal, estableciendo mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, con participación de víctimas y organizaciones civiles en la definición de la política pública en la materia.[100] Haciendo eco de estos señalamientos, varias iniciativas presentadas en el Senado plantearon propuestas diversas para la integración de la Comisión Ejecutiva:

a) Que la Comisión Ejecutiva fuera presidida por un Comisionado Presidente electo por la Cámara de Senadores, a través de un proceso de consulta y entrevistas.[101]

b) Que se integrara por cinco comisionados, propuestos por el titular del Ejecutivo Federal, previa consulta pública, para aprobación del Senado. Tres de esos comisionados deberían ser especialistas y expertos en la materia de la Ley,

---

[99] Cabe mencionar que el 21 de septiembre de 2016, integrantes de las comisiones estatales de atención a víctimas de Michoacán, Nuevo León, Jalisco, Zacatecas, Morelos, Guerrero, Tabasco, Tlaxcala y Quintana Roo se reunieron con la senadora Cristina Díaz Salazar, presidenta de la Comisión de Gobernación y con secretarios técnicos de las comisiones legislativas de Justicia y de Derechos Humanos, y que en dicho encuentro señalaron que además del factor poblacional debían considerarse otros, como los índices de violencia y de impunidad. Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, "Comisiones Estatales presentan propuestas para reformar la Ley General de Víctimas", disponible en: http://ceeav.michoacan.gob.mx/comisiones-estatales-presentan-propuestas-para-reformar-la-ley-general-de-victimas/ (fecha de consulta: 10 de octubre de 2016).

[100] I(DH)EAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 17, pp. 18-19.

[101] Iniciativa presentada por la Senadora Adriana Dávila Fernández, el 14 de octubre de 2014.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

y los otros dos, representantes de colectivos de víctimas, propuestos por organizaciones civiles.[102]

c) Que se integrara por un Comisionado Presidente y un Consejo Directivo, integrado por seis personas víctimas y expertos en la atención de éstas. La designación se haría a partir de una terna, presentada por el Ejecutivo Federal para cada posición, previa consulta, para decisión del Senado.[103]

d) Que se integrara por un Comisionado Presidente electo por el Senado a partir de una terna propuesta por el titular del Ejecutivo Federal, previa convocatoria pública.[104]

e) Que se integrara por una Junta de Gobierno, un Comisionado Ejecutivo y una Asamblea Consultiva. La Junta de Gobierno estaría formada por el titular de la Comisión Ejecutiva, y representantes de las Secretarías de Gobierno (quien la presidiría), de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, Educación Pública, de Salud, de Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de la Procuraduría General de la República, del Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Presidente de la Asamblea Consultiva. Ésta a su vez, estaría integrada por nueve representantes de colectivos de víctimas, organizaciones civiles y académicos, los cuales serían electos a través de convocatoria pública.[105]

En las anteriores propuestas se observó una inclinación hacia la transformación de la Comisión Ejecutiva en un órgano unipersonal, con un mecanismo de designación con participación del Ejecutivo Federal y del Senado de la República, así como a la inclusión de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil, en los espacios de toma de decisiones (dentro del grupo de comisionados, en un consejo directivo o en una asamblea consultiva). Ambas tendencias responden, en mayor o menor medida, a las inquietudes expresadas por los colectivos de víctimas y las organizaciones de la sociedad civil, y cristalizaron en el Decreto de reformas de la siguiente manera:

a) La CEAV estará encabezada por un Comisionado o Comisionada Ejecutiva, electo por dos terceras partes del Senado, a partir de una propuesta formulada por el Ejecutivo Federal, previa consulta pública con víctimas, expertos y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia;[106] durará en su encargo cinco años, sin posibilidad de reelección.[107]

b) Contará con una Asamblea Consultiva, como un "órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle", integrada por nueve representantes de colectivos de víctimas, académicos y organizaciones de la sociedad civil, los cuales serán electos a través de una

[102] Iniciativa presentada por la Senadora Angélica de la Peña Gómez, el 12 de marzo de 2015.

[103] Iniciativa presentada por la y los Senadores Luis Sánchez Jiménez, Angélica de la Peña Gómez y Armando Ríos Piter, el 14 de abril de 2016.

[104] Iniciativa presentada por las Senadoras y Senadores Angélica de la Peña, Fernando Yunes Márquez, Laura Angélica Rojas Hernández, Armando Ríos Piter y Alejandro Encinas Rodríguez, el 8 de septiembre de 2016.

[105] Iniciativa presentada por la Senadora Cristina Díaz Salazar, el 8 de septiembre de 2016.

[106] Artículo 85.

[107] Artículo 86.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

convocatoria pública por la Junta de Gobierno para un periodo de cuatro años, con posibilidad de una reelección.[108]

El consenso en cuanto al cambio de órgano colegiado a unipersonal fue claro, y las razones esgrimidas giraron alrededor de que una instancia de carácter esencialmente ejecutiva no requería un órgano deliberativo; que dicha estructura era muy costosa, y que había llevado a la inoperatividad de la institución debido a la falta de acuerdos entre sus integrantes.

Por otro lado, pese a que también hubo coincidencia en dar cabida a la participación de las víctimas y la sociedad civil en la estructura orgánica, se optó por un esquema de inclusión a nivel medio, a través del establecimiento de una Asamblea Consultiva, la cual tendrá una naturaleza de órgano de opinión y asesor, pero no tendrá facultades para incidir en la aprobación de la normativa interna ni en la definición de criterios y protocolos de actuación general, ni en la aprobación del informe de actividades de la Comisión Ejecutiva, como hubiera ocurrido si se hubiera optado por la propuesta de conformar un Consejo Directivo, según se proponía en una de las iniciativas.

Dichas atribuciones, que han probado ser esenciales para la implementación de la Ley, son concedidas a una Junta de Gobierno, cuya propuesta se incluyó a partir de la referencia a la estructura orgánica del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y que fue recogida por el Dictamen del Senado sin mayor justificación sobre su necesidad y contribución al mejor funcionamiento de la Comisión Ejecutiva y al logro del objeto de la Ley.

No obstante, la propuesta inicial sobre la integración de dicha Junta se fue moderando en el seno de las Comisiones Dictaminadoras del Senado –en virtud también de las preocupaciones expresadas por víctimas, personas expertas y organizaciones civiles en relación a que se debilitaría la independencia de la Comisión Ejecutiva–[109], hasta quedar como finalmente fue publicada en el Decreto de reformas:

a) Estará compuesta de un representante de las Secretarías de Gobernación (quien la presidirá), Hacienda y Crédito Público, Educación Pública y Salud; cuatro representantes de la Asamblea Consultiva, y el o la titular de la Comisión Ejecutiva.[110]

b) Se establece la prohibición expresa para que conozca sobre los recursos de ayuda y la reparación que se otorgue a las víctimas.[111]

Con todo, el equilibrio entre la participación de víctimas y sociedad civil, y representantes del Gobierno Federal, se antoja complicado, pese a que en términos formales se estableció la paridad representativa. Toda vez que la Junta de Gobierno será presidida por el representante de la Secretaría de Gobernación, y será ese órgano el que elija a los integrantes de la Asamblea Consultiva, además de que el titular de la Comisión Ejecutiva provendrá de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal.

---

[108] Artículo 84 Octies.
[109] Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 17, p. 1.
[110] Artículo 84 Quáter.
[111] Artículo 84 Septies.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Este complejo entramado orgánico no tiene mayor explicación que el acuerdo político,[112] de la misma manera que ocurrió con el régimen transitorio en el que se estableció que, por primera y única vez, la o el titular de la Comisión Ejecutiva será propuesto por el Ejecutivo Federal para aprobación del Senado, previa consulta pública, y durará en el encargo tres años.[113] Es decir, para la primera designación de quien encabezará la CEAV, en esta nueva etapa, no habrá una terna, por lo que la participación del Senado se reducirá a un ejercicio de ratificación de la propuesta presidencial. Posteriormente, la o el Comisionado Ejecutivo electo enviará al Senado, por primera y única vez, propuestas para integrar a la Asamblea Consultiva,[114] sin que quede claro el procedimiento que se seguirá para la determinación de dichas propuestas.

La indignación e inconformidad de los colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil ya se ha expresado y está justificada,[115] el resultado de esta nueva estructura orgánica es –por decir lo menos– incierto. Resulta preocupante que en la definición de los mecanismos de integración de los órganos que integrarán a la Comisión Ejecutiva se haya privilegiado la negociación política sobre la búsqueda de los perfiles idóneos y la participación efectiva de las víctimas, y que el resultado sea que en la definición de la normatividad interna y de los criterios y lineamientos se reduzca el alcance de los derechos plasmados en la Ley.[116]

III. Conclusiones y propuestas

Primeramente, es pertinente reconocer que en las diversas iniciativas presentadas por Senadoras y Senadores para modificar la Ley General de Víctimas se observó la intención de plantear soluciones a las problemáticas denunciadas por los colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil, y que el Dictamen que se aprobó en el pleno del Senado –y en la Cámara de Diputados después– reflejó un esfuerzo por integrar buena parte de esas iniciativas, manteniendo apertura para recibir las observaciones planteadas por los actores sociales y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

No obstante, el resultado del proceso legislativo ha dejado un sabor agridulce y de insatisfacción, pues si bien se adoptaron modificaciones importantes encaminadas a remover los obstáculos para el reconocimiento de la calidad de

[112] Así fue reconocido en la sesión de trabajo de las Comisiones Dictaminadoras, del 25 de octubre de 2016, en la que se aprobó el proyecto de Dictamen que posteriormente sería votado en el Pleno del Senado.

[113] Artículo quinto transitorio.

[114] Artículo décimo quinto transitorio.

[115] Article 19, Oficina para México y Centroamérica *et al.*, "Reforma a Ley de Víctimas: acuerdo político que desampara a las víctimas", 26 de octubre de 2016, disponible en http://www.idheas.org.mx/files/ReformaLeyV%C3%ADctimas.pdf (fecha de consulta: 26 de octubre de 2016).

[116] Nuevamente es oportuno traer a la discusión lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la experiencia colombiana, en el sentido de que los Estados deben abrir espacios para que las víctimas y sociedad civil puedan participar en las decisiones relativas a la implementación de los mecanismos y políticas de reparación, pues ello contribuiría a que éstas sean más pertinentes y racionales, se eviten nuevos hechos que afecten los derechos de las víctimas, se dote de legitimidad a esta política pública y se garantice –de esta manera– su continuidad, irreversibilidad e institucionalidad. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, párr. 4 y 13, pp. 2 y 5.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

víctimas y para garantizar el acceso efectivo y oportuno de éstas a las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación contenidas en la Ley, particularmente la ayuda inmediata, con independencia del lugar en el que ocurrió el hecho victimizante y del nivel de gobierno al que corresponda hacerlo inicialmente; lo cierto es que se introdujeron o mantuvieron restricciones injustificadas en el alcance de ciertas medidas, que contradicen los derechos de las víctimas, particularmente el derecho a la reparación, y que las modificaciones a la estructura orgánica de la CEAV y los mecanismos para la integración de sus órganos y para la asignación de recursos son causa de preocupación, al no haberse motivado la pertinencia de tales ajustes en aspectos que pueden tener un impacto trascendental en la implementación de la Ley.

Por lo anterior, para garantizar de manera plena y efectiva los derechos de las víctimas, en una próxima revisión de la Ley, en sede legislativa, se deben realizar las siguientes modificaciones que no fueron consideradas en el reciente proceso de reforma:

a) Se debe garantizar, sin distinción alguna, el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, permitiendo y facilitando la intervención de peritos y expertos extranjeros cuando ésta sea necesaria para brindar certeza sobre las investigaciones.

b) Se debe eliminar el límite a la compensación subsidiaria para las víctimas del delito, pues contradice los principios en materia de reparación, al no ser el daño causado la base para su determinación.

c) Se debe garantizar la reparación integral, no sólo la compensación económica, para las víctimas de aquellos casos que, teniendo origen en el ámbito local, sean atraídos –bajo cualquier supuesto– para su atención por la CEAV.

d) Se debe establecer de manera clara la obligación de los organismos públicos de derechos humanos de determinar puntualmente las medidas de reparación del daño que procedan en los casos en los que hayan determinado la existencia de violaciones a derechos humanos, incluido el monto de la compensación económica, a fin de agilizar el proceso para que las víctimas accedan a la reparación y evitar que tengan que esperar al desahogo de un nuevo procedimiento para su determinación.

e) Se debe garantizar que los Fondos, federal y locales, de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley, a partir de un estudio que considere de manera integral las problemáticas específicas de cada entidad federativa, en materia de criminalidad y violaciones a derechos humanos, no sólo el factor poblacional.

Ahora bien, considerando que varios de los avances plasmados en el Decreto de reformas publicado el 3 de enero de 2017 dependen del establecimiento de lineamientos y procedimientos adecuados, que agilicen la respuesta a las víctimas y no se traduzcan en limitaciones a los derechos que ya han sido reconocidos en la Ley, la implementación adecuada de estas reformas deberá tener como puntos centrales:

a) Garantizar una atención adecuada para las víctimas en aquellas entidades federativas en las que serán las secretarías de gobierno las que asumirán el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley, hasta en tanto se establez-

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ca la comisión de víctimas local. Para ello, la CEAV deberá monitorear especialmente esos casos y estar lista para asumir la atención subsidiaria de aquéllas en caso de ser necesario, con la seguridad de que la entidad federativa reintegrará al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral los recursos que se hayan destinado a la atención de las víctimas que correspondan a su ámbito de competencia.

b) Garantizar que los lineamientos y mecanismos para la integración de los órganos de la Comisión Ejecutiva den prioridad a la selección de los perfiles más adecuados para el cumplimiento del objeto de la Ley, así como para que haya una participación efectiva de las víctimas, personas expertas y organizaciones especializadas en la materia, en la definición de las políticas públicas de atención y en la supervisión de la actuación de dichos órganos.

c) La definición de los lineamientos y el mecanismo conforme con el cual la Comisión Ejecutiva reconocerá la calidad de víctimas en aquellos casos en los que no exista una determinación de autoridad judicial, ministerial o de organismo público de derechos humanos, debe velar por que se haga efectivo dicho reconocimiento a partir de la acreditación del daño causado, y pueda proceder no sólo la ayuda y atención, sino también la reparación plena y efectiva. El caso de las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado interno ejemplifica claramente la necesidad de un mecanismo de reconocimiento comprehensivo, que la Ley sigue dejando a determinación de la Comisión Ejecutiva, pero que deberá dar cumplimiento a la obligación de garantizar los derechos de las víctimas.

d) Asegurar la participación de las víctimas y sus representantes en el procedimiento conforme con el cual el Comité Interdisciplinario Evaluador elaborará los dictámenes correspondientes a las medidas de ayuda y reparación integral en cada caso, pues sólo de esta manera es posible que éstas alcancen un verdadero efecto reparador en aquéllas.

e) También, en la celebración de los convenios de colaboración entre la CEAV y las comisiones estatales, que regularán el procedimiento para que éstas soliciten a aquella que asuma la atención de víctimas del ámbito local, así como la posterior reintegración de los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral erogados para tal efecto, se debe evitar la burocratización y garantizar la respuesta y atención oportuna.

No debe perderse de vista que la actuación del Estado en materia de atención y reparación integral a las víctimas debe construirse a partir de las necesidades y experiencias de éstas, pues sólo así podrá lograrse un verdadero efecto reparador en ellas y transformador de las circunstancias que permiten o provocan la vulneración de los derechos humanos de las personas, reconstruyendo –o construyendo– un vínculo de confianza entre la sociedad y las instituciones del Estado, que ha sido fracturado por la prevalencia de la impunidad y de los abusos por parte de la autoridad pública.

DR © 2017. Comisión Nacional de los Derechos Humanos