

## ESTRENAN LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

▪ Carlos Peralta Varela\* ▪

### 1. El contexto en el que surge la Ley General de Víctimas

Obviamente en un país donde lo cotidiano fuera vivir con seguridad y respeto a los derechos humanos, donde no hubiera impunidad ni corrupción, una ley específica para atender a víctimas no tendría sentido. Simple y sencillamente la atención a víctimas no sería un tema que consternara al estado. Pero, por desgracia, este no es nuestro caso y se reconoce que es necesaria la existencia de la Ley General de Víctimas (LGV), como un requisito para ofrecer justicia, en un contexto adverso, a quienes fueron víctimas o a sus familiares.

La falta de seguridad y la impunidad se han vuelto una constante que ha humillado la dignidad de los ciudadanos mexicanos. Las familias suelen ser víctimas de delitos y, algunos de ellos, como los secuestros, dejan

---

\* Es coordinador del Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz del ITESO.

marcas muy profundas en la calidad de vida de quienes los han sufrido. En el marco de injustificables y lacerantes crímenes, de ningún modo justificables, el 21 de agosto de 2008 se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública. Se debe tener presente que este se dio en el marco de los reclamos sociales y marchas en torno a la inseguridad. Organizaciones como México Unido Contra la Delincuencia y la Fundación México SOS, creada por Alejandro Martí, empresario y padre de un hijo que fue secuestrado y asesinado, fueron punta de lanza para presionar a que los gobiernos se sentaran y trazaran un rumbo de acción distinto en lo referente a la procuración de justicia.

Sin embargo, el acuerdo no fue suficiente para impedir que la violencia aumentara. Se conformaron grupos ciudadanos en diversas partes del país que reclamaban justicia para sus víctimas. No puede dejar de observarse que la muerte del hijo del poeta Javier Sicilia y la posterior conformación del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, fueron detonantes para generar una articulación nacional entre agrupaciones, con la clara idea de exigir acciones más específicas del gobierno en la perspectiva de atender a las víctimas y buscar eficientemente a los desaparecidos.

Tengamos presente que a lo largo del sexenio del presidente Felipe Calderón (2006–2012) continuó y se agravó la insatisfacción por la violencia y la falta de seguridad pública. La estrategia empleada en la llamada “guerra contra el narcotráfico” posibilitó que miembros de las fuerzas de seguridad mexicanas cometieran violaciones generalizadas de derechos humanos y se practicara la tortura de un modo sistemático. Cabe mencionar que “las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes se incrementaron drásticamente cada año”, pasaron

de 395 casos en 2007 a 1,662 en 2012. En total se registraron más de 6,500 denuncias durante su mandato.<sup>1</sup>

Sumamente grave resulta el hecho de que entre 60 mil<sup>2</sup> y 70 mil<sup>3</sup> personas murieron en hechos violentos. Miembros de las fuerzas de seguridad de México participaron, de manera directa, en al menos 250 casos de desaparición forzada, según documentó Human Rights Watch. Pero además se mencionan, de acuerdo con diferentes bases de datos, que fueron entre 16 mil y 26 mil las personas que desaparecieron en este periodo.<sup>4</sup> Por su parte, Amnistía Internacional afirma que 150 mil mexicanos han sufrido desplazamiento forzoso, es decir, por razones de seguridad tuvieron que dejar el lugar donde radicaban.<sup>5</sup>

Debe mencionarse también y en relación con el tema de la impunidad, que de un total de 620 mil personas detenidas en operativos contra el narcotráfico en dicho sexenio, cerca de 500 mil fueron liberadas por falta de pruebas o bajo fianza, según datos de la Procuraduría General de la República (PGR).<sup>6</sup>

En este complejo contexto mexicano no existía un mecanismo jurídico explícito para reconocer, atender y brindarles una posibilidad de reparación de daño a las víctimas, de acuerdo con estándares y mecanismos internacionales.

1. Human Rights Watch. "Carta a Barack Obama, presidente de los Estados Unidos de América", Washington, 29 de abril de 2013, p.2 [DE disponible en: [http://www.hrw.org/sites/default/files/related\\_material/Estados%20Unidos-Mexico-Carta%20de%20HRW%20al%20Presidente%20Obama\\_29042013.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Estados%20Unidos-Mexico-Carta%20de%20HRW%20al%20Presidente%20Obama_29042013.pdf)].
2. Amnistía Internacional. *Informe 2013. El estado de los derechos humanos en el mundo*, Madrid, Amnistía Internacional, p.228.
3. Human Rights Watch. *Op. cit.*, p.1.
4. Hanako Taniguchi. "Las desapariciones en México se triplicaron de 2009 a 2010, según informe", en *CNN México*, 21 de diciembre de 2012 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/12/21/las-desapariciones-en-mexico-se-triplicaron-de-2009-a-2010-segun-informe>].
5. Amnistía Internacional. *Op. cit.*, p.228.
6. Human Rights Watch. *Op. cit.*, pp.1 y 2.

## 2. Sobre los contenidos de la ley

### 2.1 Su proceso de aprobación

La Ley General de Víctimas fue propuesta al Congreso por movimientos y organizaciones civiles, que retomaron legislaciones ya existentes en otros países (como una base) y se asociaron a académicos de centros de investigación (el CIDE) y de universidades (como la UNAM), para hacer una propuesta adecuada a la realidad y legislación nacional.

En abril de 2012 se aprobó la legislación en el Congreso de la Unión, pero el presidente Felipe Calderón la vetó aludiendo 11 razones. En lo general, afirmaba que era necesario armonizar este precepto con otras leyes y evitar contraposiciones; sin embargo, apuntaba asuntos más específicos. Uno de los relevantes para el jefe del Ejecutivo federal era el relativo a los recursos necesarios para implementar el sistema de atención a víctimas; en particular, apuntaba que debería aclararse el tema de la subsidiariedad, en referencia a asegurar que el delincuente fuera el primer responsable de la reparación del daño a las víctimas. La pregunta que surgía en este debate era si se podía aplicar la subsidiariedad con agilidad, en la medida que el estado debía dar muchos pasos jurídicos antes de disponer de los recursos de los delincuentes y usarlos para restituir los daños, sobre todo cuando existe la necesidad de atención urgente. Al Ejecutivo también le resultó cuestionable que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) pudiera establecer y supervisar programas, así como agrupar, ordenar y sistematizar a autoridades locales, municipales y órganos constitucionales que en principio deberían considerarse autónomos. Por otro lado, afirmaba que el costo para que el mecanismo de atención a víctimas funcionara adecuadamente era incuantificable y, por lo mismo, inconsistente en la lógica de una planeación. Desde su

perspectiva existían diversas dificultades para hacer cumplir la ley y por ello la vetó.

Con la entrada de Enrique Peña Nieto el veto fue retirado y el 9 de enero de 2013 se publicó la Ley General de Víctimas, aunque en las semanas siguientes, y en forma por demás expedita, fueron reformulados varios capítulos y artículos. No obstante, puede mencionarse que se conservaron los elementos sustanciales de la propuesta original.

Cabe mencionar que la Ley General de Víctimas retoma el espíritu y las disposiciones de leyes similares, así como de pactos y tratados internacionales de derechos humanos. Para el estado mexicano marca parámetros muy altos de exigibilidad y cumplimiento en relación con la atención de víctimas. Por ello, y en buena medida, el debate en torno a la legislación se vincula a la posibilidad de una aplicación efectiva, contar con recursos suficientes y, sobre todo, con la voluntad de gobiernos e instituciones para su implementación. De no ser así se corre el peligro de que la norma quede como letra muerta.

En términos generales, la Ley General de Víctimas está dividida en dos grandes apartados. El primero contiene las descripciones fundamentales: delimitación del objeto de la ley, definiciones, principios y derechos de las víctimas. El segundo, relativo a la parte orgánica, da cuenta del conjunto de instancias que deben crearse o coordinarse para hacer cumplir la ley: creación de órganos públicos y obligaciones de estos, así como de los ya existentes.

## 2.2 Descripciones fundamentales

Es importante referir que en el artículo 1 se da cuenta de un concepto fundamental para la ley que llama la atención por su ambicioso contenido en relación con la reparación del daño a las víctimas. Se afirma que la reparación debe ser de naturaleza integral:

La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

Este concepto, por su amplitud y complejidad, define retos relevantes. De entrada puede observarse que implica organización, profesionalismo y recursos para restituir, rehabilitar o compensar de manera eficiente. Requiere voluntad política y esfuerzo colegiado de diversas instancias (públicas y privadas) para garantizar la atención y no repetición de la violación, sea de carácter individual o colectivo.

Un aspecto relevante, que ha generado debates públicos, se refiere a lo que se considera como víctima en la nueva ley. En esta se contempla como tal a aquellas personas víctimas del delito, pero también a quienes sufren violaciones a sus derechos humanos. En principio pueden acogerse a esta ley los que fueron víctimas de la delincuencia organizada, pero también quienes lo fueron de alguna autoridad. Asimismo, se describen tres tipos más (artículo 4):

- Directas: personas físicas que sufrieron algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos.
- Indirectas: los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

- Potenciales: las personas físicas cuya integridad física o derechos peli-gren por prestar asistencia a la víctima, ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

La ley contempla, en el artículo 7, una gama amplia de derechos específi-cos (34 en total), aclarando que se describen de manera enunciativa, pero que deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes internacionales aplicables en materia de atención a víctimas. Si bien contar con los derechos no es suficiente para garantizarlos en lo cotidiano, el hecho de que se encuentren amplia-mente contemplados en una ley es el primer paso para impulsar su exigi-bilidad. Tan solo para brindar una idea de la relevancia, y a la vez de la complejidad en estos derechos, se exponen algunos:

- A una investigación pronta y eficaz que lleve, en su caso, a la identifi-cación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos, y a su reparación integral.
- A solicitar y a recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado en atención al daño sufrido desde la comisión del hecho victimizante, con independencia del lugar en donde ella se encuentre, así como a que esa ayuda, asistencia y atención no dé lugar, en ningún caso, a una nueva afectación.
- A la protección del estado, incluido el bienestar físico y psicológico y la seguridad del entorno con respeto a la dignidad y privacidad de la víctima, con independencia de que se encuentren dentro de un pro-cedimiento penal o de cualquier otra índole. Lo anterior incluye el derecho a la protección de su intimidad contra injerencias ilegítimas, así como el de contar con medidas de protección eficaces cuando su vida, integridad personal o libertad personal sean amenazadas o se

hallen en riesgo en razón de su condición de víctima y/o del ejercicio de sus derechos.

Uno de los aspectos que se consideran de mayor dificultad en cuanto a la implementación de la ley es el relativo a una efectiva atención inmediata de la víctima (título tercero, capítulo 1, Medidas de ayuda inmediata), puesto que la adecuada implementación se deja en manos de un mecanismo de respuesta que aún no existe y que en su definición requerirá voluntad política, claridad en encargos y, sobre todo, eficiencia. El desarrollo y la implementación de este mecanismo quedaron en manos de la Comisión Ejecutiva del Sistema de Atención a Víctimas. En el artículo 28 se menciona:

La gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento. Los servicios a que se refiere la presente Ley tomarán en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de mujeres, menores de edad, adultos mayores y población indígena.

De acuerdo con el artículo 32, la Comisión Ejecutiva definirá y garantizará la creación de un Modelo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial, de educación y asistencia social, el cual deberá contemplar los mecanismos de articulación y coordinación entre las diferentes autoridades obligadas e instituciones de asistencia pública que conforme al reglamento de esta ley presten los servicios subrogados a los que ella hace referencia.



## 2.3 Estructura del Sistema Nacional de Atención a Víctimas

El SNAV (artículo 79) será la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas, y tendrá por objeto proponer, establecer y supervisar directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal. Ahora bien, la conformación y la coordinación del sistema se aprecian complejos puesto que implican a:

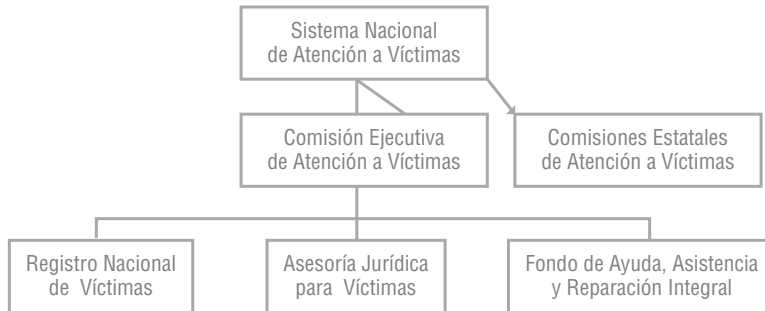
[...] todas las instituciones y entidades públicas federales, estatales, del Gobierno del Distrito Federal y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas.

### 2.3.1 Las comisiones ejecutivas

La dirección del SNAV estará a cargo de la Comisión Ejecutiva Federal de Atención a Víctimas y las comisiones ejecutivas de atención a víctimas estatales y del Distrito Federal. Estas instancias conocerán y resolverán los asuntos de su competencia, de conformidad con las disposiciones de la ley, pero asumiendo que debe existir interacción y coordinación:

El Gobierno Federal, los estados, el Gobierno del Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los sectores social y privado, deberán coordinarse para establecer los mecanismos de organización, supervisión, evaluación y

■ **Gráfica 1** Estructura creada por la Ley General de Víctimas



Nota: Esquema elaborado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

control de los servicios en materia de protección, ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas (artículo 79).

Entonces, la dirección recae en la comisión, pero es necesaria la corresponsabilidad de diversos actores para el cumplimiento y la formación de un verdadero sistema de la atención a las víctimas. Además, debe observarse que entre los sectores que son llamados a incorporarse en el SNAV se ven implicados, además del sector público, el sector social y el privado. Para darle identidad y autoridad, la comisión ejecutiva contará con personalidad jurídica, patrimonio propio y gozará de autonomía técnica y de gestión.

De entrada, la ley pone las bases para una amplia participación ciudadana. Se afirma que la comisión ejecutiva deberá garantizar la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil, propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas, así como en las labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones integrantes del SNAV, para garantizar un ejercicio transparente de sus atribuciones. Más aún, la comisión, para facilitar la participación (pública y privada), deberá crear comités que posibili-

ten la atención de asuntos especializados. Es también importante tener presente que, en cada entidad federativa, se deberán crear la comisión ejecutiva estatal y los comités especializados.

Como se comprenderá, el SNAV, y particularmente la comisión ejecutiva, contará con atribuciones de alto nivel para poder desempeñar sus funciones, entre estas y tan solo para ejemplificar, se menciona que podrá:

Fijar criterios uniformes para la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, capacitación, profesionalización, evaluación, reconocimiento, certificación y registro del personal de las instituciones de atención a víctimas, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables (artículo 81).

Es decir, definirá el modelo para la integración y la permanencia del personal, en las instituciones del sistema, lo cual puede resultar en conflictos de intereses políticos entre gobiernos o instituciones.

### *2.3.2 El Registro Nacional de Víctimas*

Para el adecuado funcionamiento del SNAV se creará el Registro Nacional de Víctimas, el cual será un apoyo administrativo y técnico que soportará todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos. Los estados y el Distrito Federal contarán con sus propios registros. Este ayudará a garantizar que las víctimas tengan un acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia.

La solicitud de inscripción de una víctima no implica de oficio su ingreso al registro. Si bien se describe con claridad el procedimiento y se enuncian plazos muy acotados para informar y evaluar la inscripción

al registro, para acceder a las medidas de atención, asistencia y reparación integral previstos en la ley una víctima deberá primero formalizar el ingreso al registro y segundo obtener la “calidad de víctima” (artículo 110). Esta la otorga la comisión ejecutiva (aunque pueden ser otras autoridades), y solo obteniéndola podrá acceder plenamente a los recursos del fondo de ayuda.

### *2.3.3 El fondo de ayuda, asistencia y reparación integral*

El fondo de ayuda se crea con el objeto de brindar los recursos necesarios para el auxilio, la asistencia y la reparación integral de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos.

Un aspecto importante en la ley es que asegura recursos federales para el fondo. Se menciona que deberán existir recursos “previstos expresamente para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que pueda disponerse de dichos recursos para un fin diverso” (artículo 132). Además, el monto que apruebe anualmente la Cámara de Diputados será de 0.014% del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ha sido tema de discusión pública el hecho de que una parte del fondo provendrá subsidiariamente de “los productos de la enajenación de los bienes que sean decomisados en los procedimientos penales, en la proporción que corresponda, una vez que se haya cubierto la compensación, en los términos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales o en la legislación respectiva” (artículo 132). En cualquier caso, el aporte del gobierno federal debería asegurar las compensaciones a las víctimas de delitos, llegue o no compensación subsidiaria de bienes decomisados. La comisión ejecutiva será la encargada de administrar el fondo por medio de un fideicomiso público.

### *2.3.4 La Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas*

Dependiente de la comisión ejecutiva se creará la Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas, la cual se entenderá como un área especializada en asesoría jurídica. Cada entidad federativa deberá crear su propia asesoría jurídica. Esta instancia estará integrada por asesores jurídicos, peritos y profesionistas técnicos de diversas disciplinas para ayudar, en forma eficaz, a la defensa de los derechos de las víctimas. La asesoría contará con una junta directiva, un director general y las unidades administrativas que se requieran para el desempeño de sus funciones.

Cada víctima tendrá derecho a un asesor jurídico, el cual elegirá libremente desde el momento de su ingreso al registro. El asesor la representará de manera integral en todos los procedimientos y juicios en los que sea parte, y realizará todas las acciones legales tendientes a su defensa, incluyendo las que correspondan a los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como internacional, entre otras funciones.

## **3. Comentarios finales**

La relevancia de esta Ley General de Víctimas se vincula al complejo contexto social. Su vigencia implica un reconocimiento explícito de que el estado mexicano no ha logrado brindar seguridad y que continúan presentes la violencia y las violaciones a los derechos humanos.

Es importante atender amplia y oportunamente a todas las víctimas y no contribuir a un falso debate sobre la prevalencia en la atención de víctimas provocadas por la delincuencia o de las generadas por las violaciones a los derechos humanos. El punto de partida debe ser que cualquier victimización produce un impacto negativo en la calidad de vida de las personas que la padecen, en su familia y la sociedad en general. Las víctimas requieren apoyo y justicia, lo cual implica, por un lado, asisten-

cia oportuna, pero también la sanción a los responsables y una adecuada reparación del daño.<sup>7</sup>

Obviamente, la Ley General de Víctimas es sumamente compleja; fue difícil llegar a aprobarla y será difícil su cabal implementación. A mediados de mayo de 2013 se dio a conocer que en Jalisco estaban empezando a analizar el monto que podrían destinar para aplicar la legislación, pero nada se menciona sobre crear la comisión ejecutiva estatal, el registro u otras instancias necesarias para que la norma se implemente adecuadamente.<sup>8</sup> Debe tenerse muy presente que el mayor riesgo para la implementación de la ley radica en que la falta de recursos o una pobre voluntad política la conviertan en letra muerta.

- 
7. Valeria Moscoso Urzúa. “Víctimas del delito y víctimas de violaciones a derechos humanos: no hay debate”, en *El Universal*, 13 de mayo de 2013 [DE disponible en: [http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs\\_detalle18385.html](http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle18385.html)].
  8. Analy S. Nuño. “Jalisco revisa recursos disponibles para implementar Ley de Víctimas”, en *La Jornada, Jalisco*, 12 de mayo de 2013 [DE disponible en: <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2013/05/12/jalisco-revisa-recursos-disponibles-para-implementar-ley-de-victimas/>].