

**NUEVOS CONCEPTOS E INSTITUCIONES GARANTES DE
DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.
ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS.**

**NEW CONCEPTS AND GUARANTEES OF HUMAN RIGHTS IN
MEXICO.
COMPREHENSIVE ATTENTION TO VICTIMS.**



Kristyan Felype Luis Navarro*

Sumario: 1. Introducción 2. Nuevos conceptos relevantes en materia de víctimas 3. Creación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 4. Conclusiones 5. Bibliografía 6. Otras fuentes consultadas. Fecha de recepción: 29 de Noviembre de 2016. Fecha de Aceptación: 21 de Febrero de 2017.

* Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Atención a Víctimas, Secretario Técnico de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Jalisco, Secretario Técnico de la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas en el Estado de Jalisco y Titular del Área de Derechos Humanos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco.

Nuevos conceptos e instituciones garantes de Derechos Humanos en

México.

Atención integral a víctimas.

Resumen

El presente trabajo es un breve esfuerzo por esclarecer las funciones y conceptos de las nuevas instituciones creadas para la protección de los derechos humanos en México, como son la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (Federal) y las Comisiones Ejecutivas Estatales de Atención a Víctimas en concreto la del Estado de Jalisco, cuya función principal; como sus denominaciones lo indican, será la atención a las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos.

Palabras clave: Víctima, comisión, atención integral, reparación.

Abstract

The present work is a brief effort to clarify the functions and concepts of the new institutions created for the protection of human rights in Mexico, such as the Executive Commission for Victim Assistance (Federal) and the State Executive Committees for Victim Assistance in Namely that of the State of Jalisco, whose main function; As their names indicate, will be the attention to the victims of crime and human rights violations.

Keywords: Victim, commission, integral care, repair.

1. Introducción

El presente artículo tiene como objetivo plasmar un breve análisis y moderadas propuestas sobre el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, sus órganos operativos; a saber la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las Comisiones Ejecutivas Estatales de Atención a Víctimas, enfocando dicho campo de observación en los nuevos conceptos generados con el nacimiento de las dichas instituciones.

El tema elegido resulta de la experiencia laboral profesional. En concreto se concentra en los nuevos conceptos que han surgido, entendidos desde la visión del respeto a los derechos fundamentales planteado por los nuevos entes institucionales de garantía de los derechos de las víctimas de los delitos y de violaciones a los derechos humanos.

La premisa esencial es sostener que son las Comisiones Ejecutivas de Atención a Víctimas a nivel federal y local, órganos de reciente creación, los entes encargados de articular toda la atención a posteriori del hecho victimizante a las personas que resulten víctimas de delito o de violación a los derechos humanos; y el Sistema Nacional de Atención a Víctimas como el gran mecanismo de prevención del delito y de violaciones a los derechos humanos.

México a partir del año 2008 y hasta la fecha ha enfrentado una vorágine de cambios sociales, políticos y sobre todo jurídico constitucionales, sin embargo existen dos altamente relevantes: por un lado la reforma constitucional en materia

de justicia penal y seguridad pública de 18 de junio del año 2008¹ y la reforma en materia de derechos humanos de 10 de junio del año 2011². Reformas mismas que tuvieron como principales frutos o resultados por un lado, el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya entrada en vigor heterogénea y distinta al común de las normas se presenta de manera paulatina en las entidades federativas teniendo como plazo máximo el día 18 de junio del año 2016³, incluyendo un nuevo gran sujeto procesal denominado Asesor Jurídico de Víctimas; y por otro, la Ley General de Víctimas, cuya entrada en vigor es del día 8 de febrero de 2013⁴, la cual representa desde mi perspectiva el nuevo lenguaje de los derechos fundamentales en el Estado Mexicano y un muy alto estándar aspiracional de respeto, garantía y reparación de los derechos humanos. Ambas normativas implican un cambio sustancial en el sistema jurídico y social mexicano y no se encuentran plenas en su eficacia aún a la fecha; por ello es que se sostiene que los órganos garantes de derechos humanos a los cuales dan vida son de nueva creación y de próxima actualización.

Así, el presente documento pretende insertarse en una problemática o discusión con doble dimensión: **A)** La función de las comisiones ejecutivas de atención a víctimas respecto de la atención integral a las víctimas de los delitos o violaciones de los derechos humanos; y **B)** La obligación que tienen esos mismos

¹ Cámara de Diputados, reformas a la Constitución, consultado el 14 de diciembre de 2015, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08.pdf

² Cámara de Diputados, reformas a la Constitución, consultado el 14 de diciembre de 2015, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

³ Artículo segundo transitorio, del Código Nacional de Procedimientos Penales, consultado el 14 de diciembre de 2015, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_291214.pdf

⁴ Publicada el 9 de enero de 2013, en su artículo primero transitorio, señala que entrará en vigor 30 días después de su publicación, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

órganos entorno a un sistema de justicia penal novedoso en México y que establece que son precisamente estas comisiones las que harán la labor de asesor, representante y abogado gratuito de la parte víctima u ofendido en el procedimiento penal.

Es decir, en el transcurso de estas breves líneas se tendrá el firme objetivo de aportar al cómo y por qué se pretende establecer este nuevo organismo garante de derechos humanos en México, plasmar la realidad actual del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, pilar y protector de los derechos humanos de las víctimas.

2. Nuevos conceptos relevantes en materia de víctimas (Ley General de Víctimas).

En México, con las reformas en materia de justicia penal de 2008, de derechos humanos en el 2011 y la creación de la Ley General de Víctimas de 2013, surgieron nuevos conceptos e instituciones novedosos en materia de derechos humanos y principalmente, en lo que se refiere a víctimas.

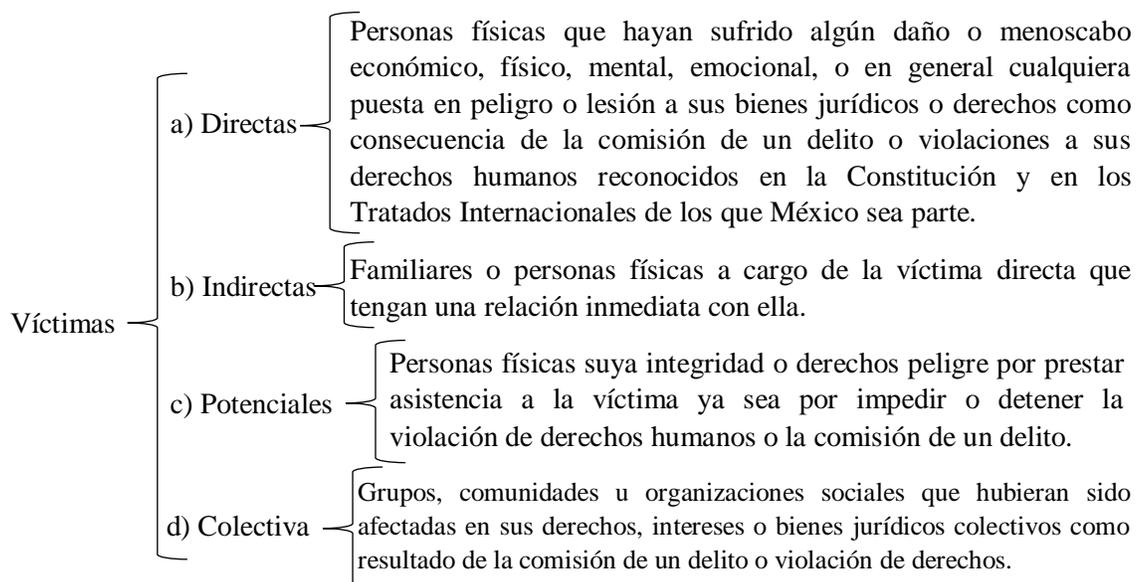
Así, en este punto número dos, nos avocaremos a definir los principales conceptos que surgieron, a partir de las reformas mencionadas, los cuales son los siguientes:

El Sistema Nacional de Atención a Víctimas *es la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas y tiene por objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos,*

*acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal*⁵.

La **Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas** es el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, contará con personalidad jurídica, patrimonio propio y gozará de autonomía técnica y de gestión. El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley, el cual establecerá las atribuciones y funciones de la Comisión Ejecutiva⁶.

Ahora bien, pasemos al **concepto de víctima**, la Ley General de Víctimas, distingue entre víctimas directas, víctimas indirectas, víctimas potenciales y víctima colectiva, cuyos conceptos sintetizamos a continuación.



⁵ Artículo 79, párrafo primero, de la Ley General de Víctimas.

⁶ Artículo 84, primer párrafo, de la Ley General de Víctimas.

Sin embargo, especifica el citado ordenamiento que para adquirir la calidad de víctimas se debe acreditar el daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en dicha ley, independientemente de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

Otro concepto importante es el de **hecho victimizante**, el cual son los *actos u omisiones que dañan, menoscaban o ponen en peligro los bienes jurídicos o derechos de una persona convirtiéndola en víctima. Éstos pueden estar tipificados como delito o constituir una violación a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que México forme parte.*⁷

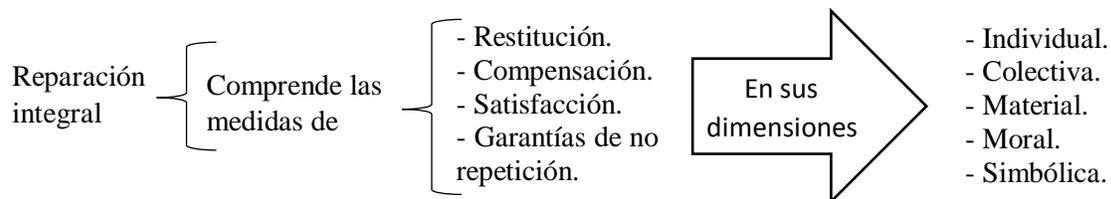
Otra noción importante es de **violación de derechos humanos**, por el cual debe entenderse *todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.*⁸

También, encontramos la **reparación integral a las víctimas**, la cual comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cabe precisar, que de acuerdo a la Ley General de Víctimas,

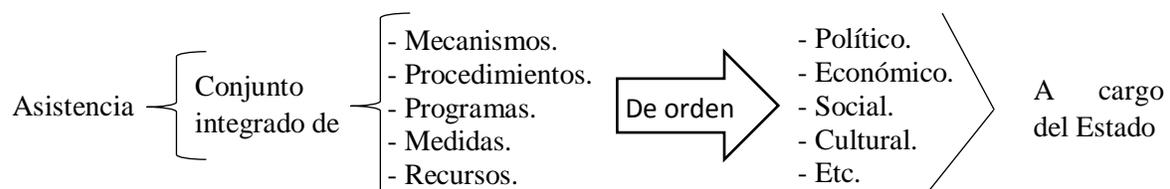
⁷ Artículo 6, fracción IX, de la Ley General de Víctimas.

⁸ Artículo 6, fracción XIX, de la Ley General de Víctimas.

cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima según 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 victimizante⁹.



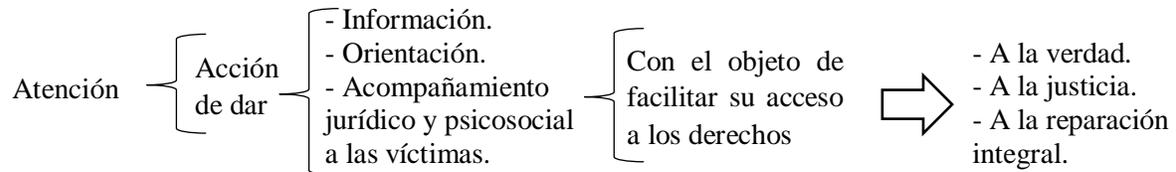
Finalmente, tenemos los conceptos de **asistencia** y **atención**, el primero es *el conjunto integrado de mecanismos, procedimientos, programas, medidas y recursos de orden político, económico, social, cultural, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Entre estas medidas, las víctimas contarán con asistencia médica especializada incluyendo la psiquiátrica, psicológica, traumatológica y tanatológica¹⁰*. El segundo, comprende *la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas, con el objeto de facilitar su acceso a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, cualificando el ejercicio de los mismos¹¹*.



⁹ Artículo 1, último párrafo de la Ley General de Víctimas.

¹⁰ Artículo 9, segundo párrafo, de la Ley General de Víctimas.

¹¹ Artículo 9, tercer párrafo, de la Ley General de Víctimas.



Cabe precisar que las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, tienen derecho a la asistencia y a la atención, las cuales serán garantizadas siempre con un enfoque transversal de género y diferencial.

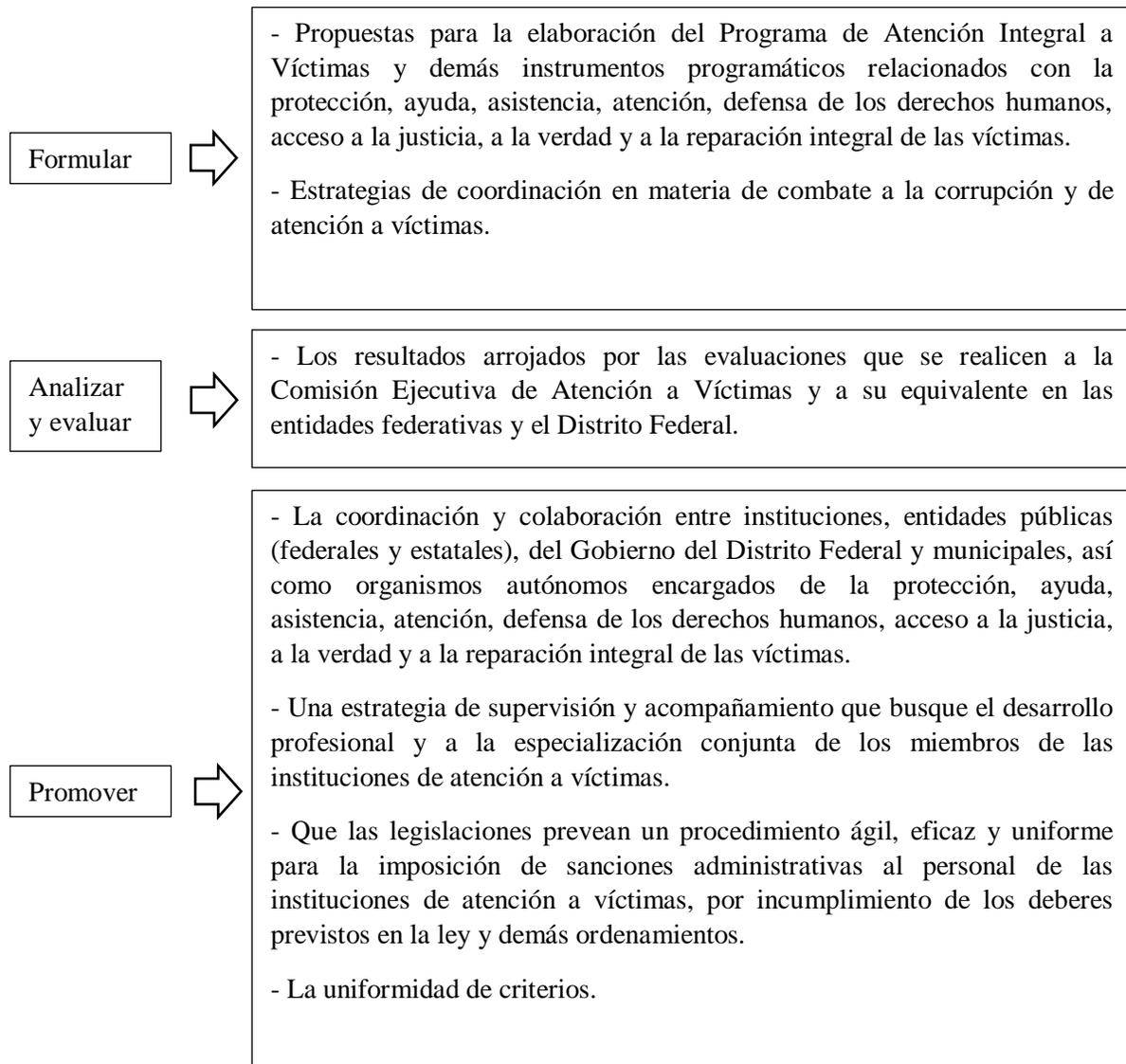
3. Creación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

Como ya se señaló en párrafos anteriores, el Sistema Nacional de Atención a Víctimas y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, surgieron a través de una serie de cambios en la justicia en México, consecuencia de las reformas constitucionales de 2008 y 2011, y la creación de la Ley General de Víctimas, esta última la principal creadora del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, que opera a través de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, así estos se convierten en el nuevo andamiaje en los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, pero enfocado a las víctimas de los delitos y de violaciones a los derechos humanos.

El **Sistema Nacional de Atención a Víctimas**, es la instancia superior encargada de proponer, establecer y supervisar las políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia y a la verdad, así como a la reparación integral a las víctimas. Bajo este tenor, dicho Sistema tiene una labor titánica para con las víctimas, pues debe velar por ellas,

ante una sociedad que las había dejado olvidadas y que por tanto el número de ellas ha ido creciendo, y para lograr su objetivo tiene atribuciones específicas contempladas en la Ley General de Víctimas,

La Ley General de Víctimas contempla XVII fracciones en las que detalla las atribuciones del Sistema, las cuales las podemos resumir por su importancia en las siguientes¹²:



¹² Artículo 81 de la Ley General de Víctimas.

Fomentar	⇒	La cultura de respeto a las víctimas y a sus derechos.
Proponer	⇒	Programas de cooperación internacional en materia de atención a víctimas
Impulsar	⇒	La participación de la comunidad en las actividades de atención a víctimas.
Las demás	⇒	Que otorgue la Ley General de Víctimas y otras disposiciones aplicables.

En cuanto a la integración del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, se encuentra constituido por todas las *...instituciones y entidades públicas federales, estatales, del Gobierno del Distrito Federal y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas¹³...* Quedando integrado de la siguiente manera¹⁴:

- I. Del Poder Ejecutivo:
 - a. El Presidente de la República, quien lo presidirá.
 - b. El Presidente de la Comisión de Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores.
 - c. El Secretario de Gobernación.
- II. Del Poder Legislativo:
 - a. El Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados.

¹³ Artículo 79, párrafo segundo, de la Ley General de Víctimas.

¹⁴ Artículo 82, fracciones I, II, III, IV y V, de la Ley General de Víctimas.

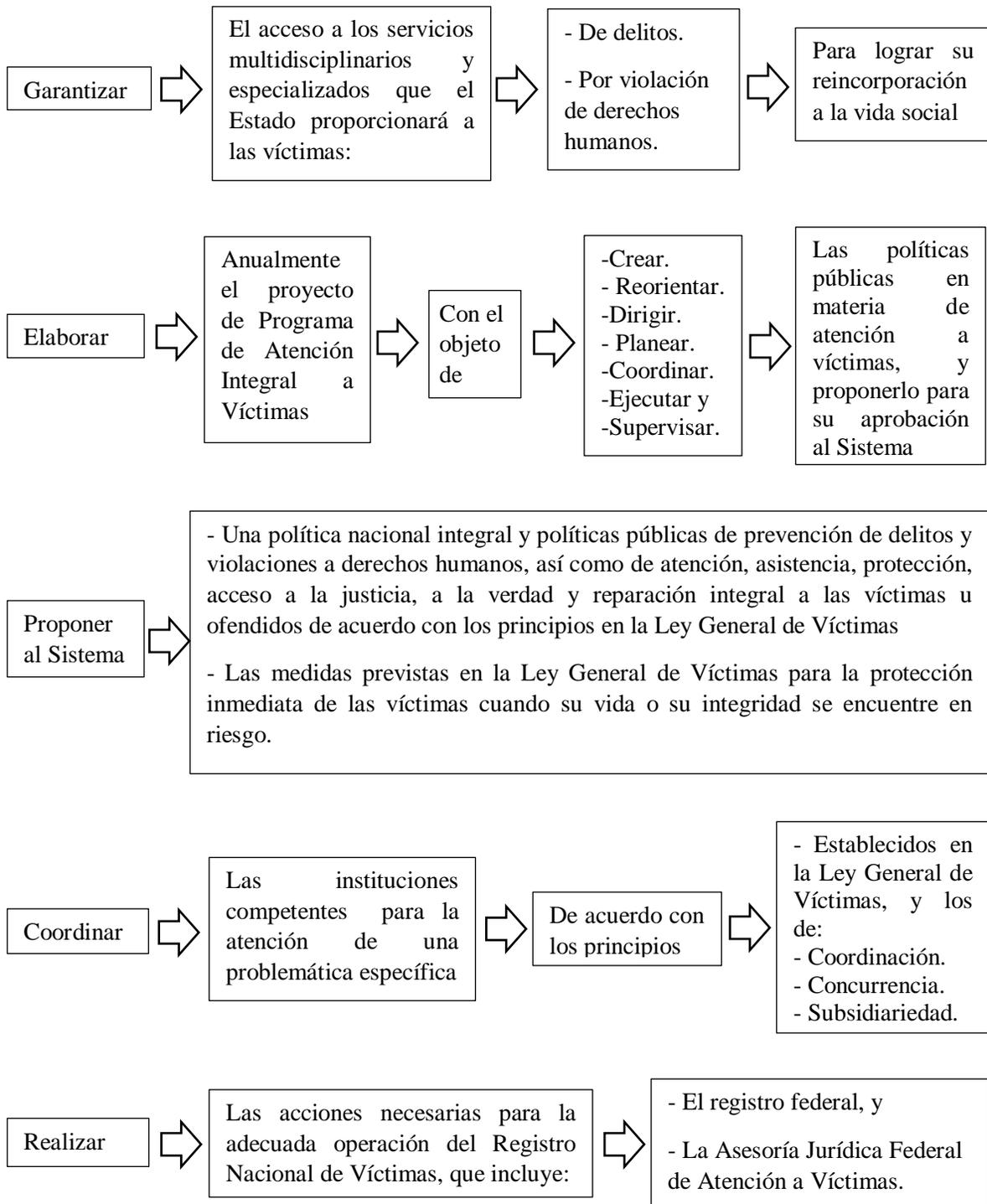
- b. El Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores.
 - c. Un integrante del poder legislativo de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- III. Del Poder Judicial:
- a. El Presidente del Consejo de la Judicatura Federal.
- IV. Organismos Públicos:
- a. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
 - b. Un representante de organismos de protección de los derechos humanos de los estados y del Distrito Federal.
- V. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y un representante de las comisiones ejecutivas locales.

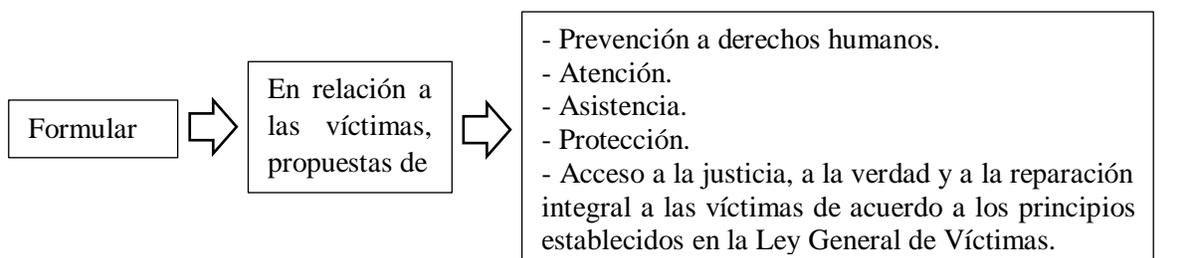
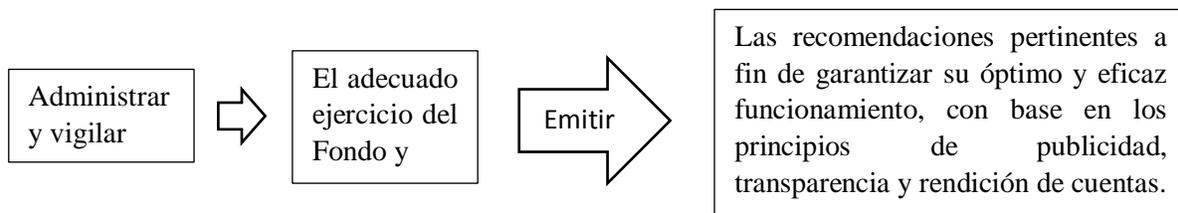
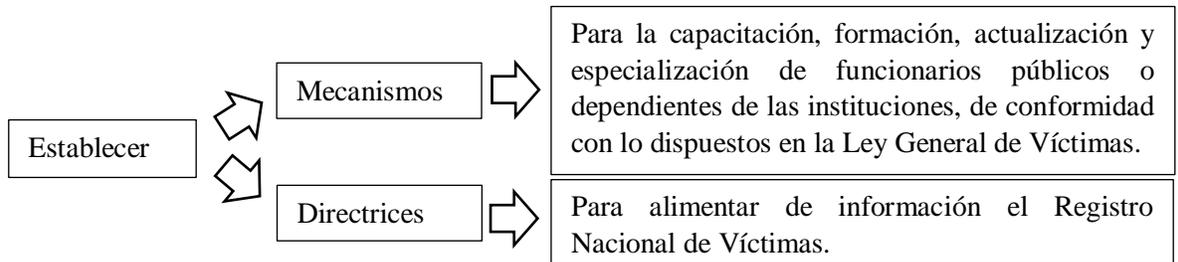
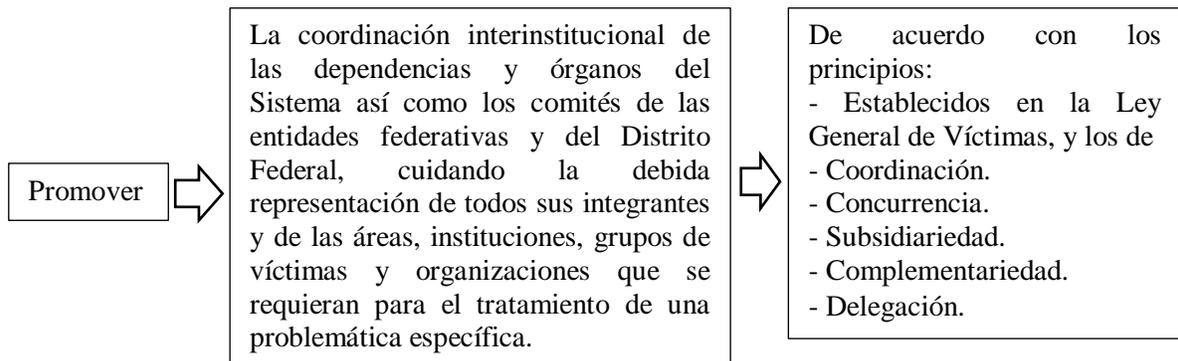
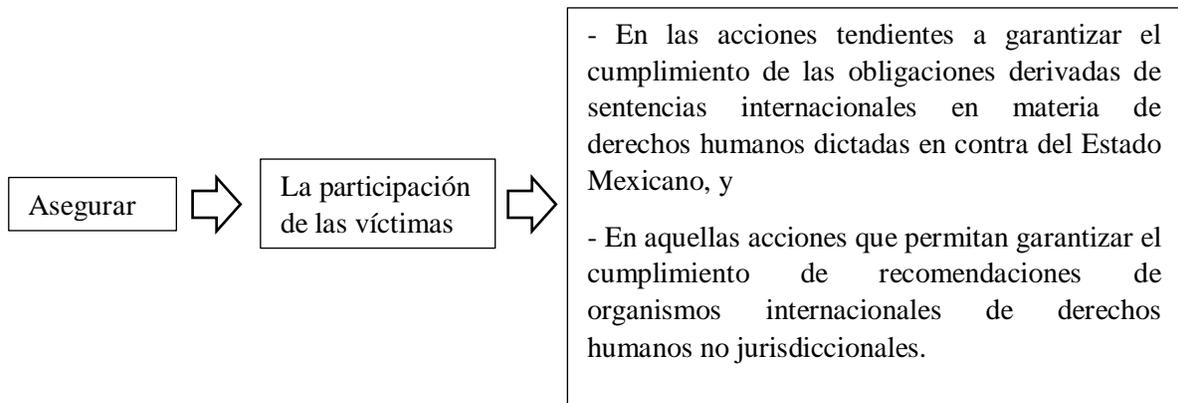
Al igual que en el Sistema Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, junto con las Comisiones Ejecutivas Estatales y del Distrito Federal, serán los órganos operativos del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, quienes conocerán y resolverán los asuntos de su competencia de conformidad con las disposiciones aplicables¹⁵.

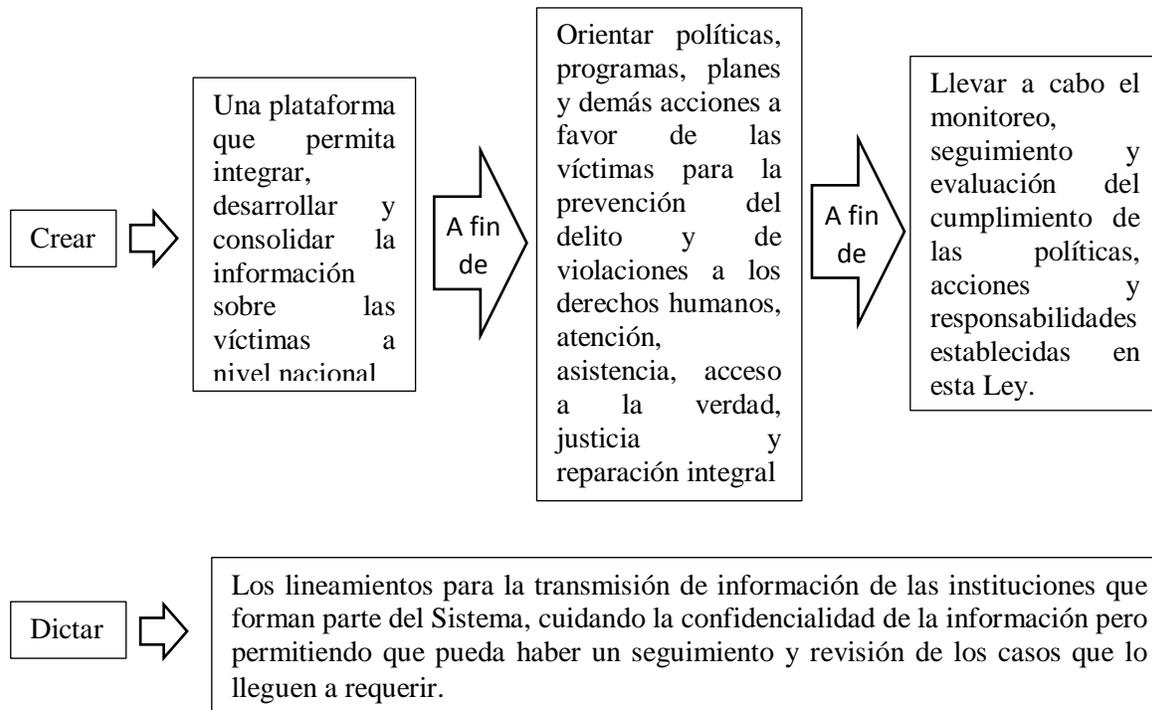
La **Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas**, como ya se había anunciado, es el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, y cuenta principalmente con las atribuciones y funciones siguientes¹⁶:

¹⁵ Artículo 79, penúltimo párrafo, de la Ley General de Víctimas.

¹⁶ Artículo 88, de la Ley General de Víctimas.







La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas se integra por siete comisionados, de los cuales, cuatro comisionados serán propuestos por universidades públicas y deberán ser especialistas en derecho, psicología, derechos humanos, sociología o especialidades equivalentes con experiencia en la materia de la Ley General de Víctimas; los otros tres, deberán representar a colectivos de víctimas y serán propuestos por organizaciones no gubernamentales, registradas ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, con actividad comprobable en atención a víctimas de al menos cinco años. El Ejecutivo Federal, es el encargado de enviar al Senado, previa convocatoria pública, tres

propuestas por cada comisionado a elegir, y será el Senado en una Comisión Plural, quien los elegirá por el voto de las dos terceras partes de los presentes¹⁷.

Para brindar una atención integral y coordinada a las víctimas, la Comisión Ejecutiva cuenta con nueve comités a saber:

1. Comité de violencia familiar.
2. Comité de violencia sexual.
3. Comité de trata y tráfico de personas.
4. Comité de personas desaparecidas, no localizadas, ausentes o extraviadas.
5. Comité de personas víctimas de homicidio.
6. Comité de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.
7. Comité de detención arbitraria.
8. Comité interdisciplinario evaluador.
9. Comité de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Cada uno de estos Comités es especializado en una determinada materia, la cual corresponde según el nombre que se le brinda al comité que se mencione, es decir, si corresponde al Comité de violencia familiar, el mismo se especializa en violencia familiar. Con esto la Comisión pretende dar la asistencia y atención, tanto médica como psicológica y jurídica, correspondiente según sea la situación de la víctima.

¹⁷ Artículo 85, de la Ley General de Víctimas.

4. Conclusiones.

A manera de conclusión y reflexión el Sistema Nacional de Atención a Víctimas Mexicano contemplado como un nuevo andamiaje institucional y jurídico es un abono a la deuda histórica que el gobierno ha tenido con su país; planteando el nuevo lenguaje de los derechos fundamentales en México.

Por tanto, el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, considero que se constituye como el gran articulador “aglutinador” de los esfuerzos en toda la materia de los derechos humanos.

Sin embargo, no obstante lo anterior, en México estas nuevas estructuras y su legislación tardarán en echar raíces y mucho más en alcanzar una eficacia considerable. Por lo que se propone revisar con cautela los siguientes puntos:

1. Distribución competencial entre federación y entidades federativas.
2. Seguimiento y homologación de los diseños institucionales en el ámbito local.
3. Observación y consecución de recursos materiales, físicos y económicos para el funcionamiento de todo el sistema y para la correcta atención integral a las víctimas.
4. El nuevo sistema de justicia penal en México entrará plenamente en vigor en el mes de junio del año 2016; y las Comisiones Ejecutivas Estatales de Atención a Víctimas fungirán como un sujeto procesal innovador, el asesor jurídico victimal. Ni México ni sus estados estarán a punto e integrados de manera adecuada para enfrentar esta grande

obligación por lo que se debiese estar planeando el aminoramiento de los efectos perjudiciales y las posibles salidas emergentes.

5. La laxitud y amplitud en la propuesta original de la Ley General de Víctimas de abarcar prácticamente todos los supuestos de victimización debe ser acotado en la propia ley y no mediante posterior legislación de desarrollo, o mediante prácticas de los órganos operadores y de la aplicación discrecional para la atención integral a la víctima.

Así el presente trabajo, fue realizado con la firme intención de ser uno de los primeros que se redactan en esta materia en México y de aportar desde la objetividad breves reflexiones para su mejoría.

5. Bibliografía.

Ley General de Víctimas.

6. Otras fuentes consultadas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, versión electrónica, 2015, disponible en <http://dle.rae.es/?id=bIR0t2m>

MACHIORI H., “Los procesos de victimización. Avances en la asistencia a víctimas”, en GARCÍA RAMÍREZ S. e ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL O.

(coords.), Panorama Internacional sobre Justicia Penal. Política criminal, derecho penal y criminología. México, UNAM, 2007.

MARTÍNEZ SOLARES V., “Víctimas y justicia penal”, en GARCÍA RAMÍREZ S. y VARGAS CASILLAS L. A. (coords.), Proyectos legislativos y otros temas penales. Segundas Jornadas sobre Justicia Penal, México, UNAM, 2003.

MEDELLÍN URQUIAGA X., Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre derechos de las víctimas, Washington: Ed. Tatiana Rincón-Covelli, Fundación para el Debido Proceso, 2014.

Modelo Integral de Atención a Víctimas, México, Diario Oficial de la Federación, 2015, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5395286&fecha=04/06/2015.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas, México, SCJN, 2014.

Reglamento de la Ley General de Víctimas.