

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUSTINO EUGENIO ARRIAGA ROJAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), en la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Los derechos de las víctimas en México

Los derechos de las víctimas en México son una categoría jurídica de reciente creación. Si bien es cierto la víctima ha existido desde siempre, pues es la antípoda obligada al acto criminal, durante siglos, la dogmática penal solo se concentró en el criminal, en el delincuente.

La víctima fue vista por la gran mayoría de teóricos de los dos siglos más recientes, como un elemento que había que estudiar para determinar cómo y en qué grado propiciaba el acto criminal. Esta visión es inaceptable hoy en día y afortunadamente tenemos muchos más elementos para reconocer que la víctima es una persona que sufre un daño y que debe ser atendida con prontitud y que la autoridad debe tener la máxima diligencia posible para garantizar sus derechos.

Pero, como se ha dicho, esta visión moderna de la víctima no existía en México antes de 1993. Es en ese año cuando se da la primera reforma al artículo 20 constitucional que reconoce derechos a las víctimas de delitos. Antes de ello, la Constitución solo consignaba derechos para el procesado.

En el año 2000, una nueva reforma al artículo 20 constitucional amplió un poco más los derechos de las víctimas y, ocho años después, en 2008, con la gran reforma al sistema penal, el citado numeral volvió a ampliarse en materia de derechos para las personas que han sufrido un delito.

La configuración actual del artículo 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los siguientes siete grandes rubros de derechos para las víctimas de delitos:

“**Artículo 20** . El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. ...

B. ...

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.”

Estos derechos constitucionales dieron pie para que, después de una lucha de muchos años por parte de las víctimas, de sus familiares, así como de colectivos y de organizaciones de la sociedad civil, se iniciara la institucionalización de la atención a las víctimas.

En el año 2011, el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, creó, por decreto presidencial, la entonces Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito (Provictimia), que fue un primer paso para crear un sistema de atención a víctimas.

En el año 2013, se publicó la Ley General de Víctimas, que, finalmente, reglamentó los derechos contenidos en el artículo 20, apartado C, de la Constitución.

Esta nueva ley estableció la creación de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) y de una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), como su órgano operativo. Evidentemente, la Provictimia desapareció para dar paso a la nueva institucionalidad. En las entidades federativas se ordenó la creación de sistemas estatales de atención a víctimas y de comisiones ejecutivas locales.

Un gran avance de la nueva ley fue considerar, en su artículo 4, como personas sujetas a la protección de esa norma, a las víctimas directas, indirectas, potenciales y colectivas, es decir, todo el espectro posible, así como a las víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos, que no están contenidas en el artículo 20, apartado C, de la Constitución.

Pero estos derechos no han sido uniformemente garantizados en el país y, la realidad es que no existe homologación en los derechos, ni en la atención, ni en la parte institucional.

Implementación de los derechos de las víctimas en México

De acuerdo con el Observatorio Ciudadano de Derechos de las Víctimas, que es una iniciativa impulsada por IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos con la participación de organizaciones civiles, colectivos de víctimas y personas expertas interesadas en promover una efectiva implementación de la Ley General de Víctimas y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la atención a Víctimas en México, la implementación de estos derechos tiene muy poco avance en el país.

Es cierto que en los últimos años se ha dado una mayor actividad legislativa tendente a expedir leyes de víctimas locales, pero muchas de ellas no están armonizadas con la ley general, otras tantas no adoptan los derechos y el esquema institucional necesario para garantizar dichos derechos y muchas más ni siquiera tienen apoyo presupuestal para ser implementadas en la realidad.

Así, el panorama de las víctimas en México es preocupante, porque a este desorden normativo e institucional y a esta disparidad en la implementación, se suma que, en los últimos años, la CEAV ha caído en una crisis institucional y presupuestal que la ha llevado a enfrentamientos fuertes con las propias víctimas.

Ante este panorama bien puede afirmarse que los derechos de las víctimas están pasando por una seria crisis que debe ser atendida con una política de Estado para las víctimas.

La realidad que nos muestra el Observatorio es la siguiente:

- En 12 entidades (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala) hay nulos avances;
- En seis más hay pocos avances (Colima, Durango, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán y Zacatecas);
- En siete hay algunos avances (Ciudad de México, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro y Tamaulipas); y
- En siete hay avances prometedores (Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí y Veracruz).



1

Este caos institucional solo puede explicarse por la apatía gubernamental de todos los órdenes de gobierno, para implementar seriamente una ley general que, por su naturaleza, establece límites mínimos de derechos, pero que no elimina la cláusula habilitante para que las entidades federativas expidan su propia legislación.

Por ello, el 25 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adiciona al artículo 73 de la Constitución, la fracción XXIX-X, que faculta al Congreso de la Unión 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.

Con esto se esperaba que las entidades federativas armonizaran correctamente su legislación local y que implementaran sus leyes de conformidad con el piso mínimo que establece la ley general, pero, como lo hace evidente el mapa y diagnóstico presentado por el Observatorio Ciudadano de Derechos de las Víctimas, esto no ha sido así.

Una legislación nacional que garantice los derechos de las víctimas

En México, durante muchos años, nuestro régimen constitucional solo permitió la existencia de leyes locales, leyes federales, leyes de coordinación y leyes generales, toda vez que la existencia de la Federación se asumía como un imperativo que obligaba a respetar la facultad legislativa del Congreso de la Unión y de las entidades federativas.

Pero en las últimas dos décadas esta estructura legal mostró que era deficiente para garantizar ciertos derechos y se avanzó hacia la aprobación de un tipo diferente de legislación: las leyes únicas o nacionales.

Para adecuar el sistema penal al modelo oral acusatorio, el artículo 73 de la Constitución se reformó para incluir, en su fracción XXI, la facultad para que el Congreso de la Unión expida la legislación única en materia

procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Estas leyes derivan directamente de la transformación que sufrió el sistema penal con motivo de la reforma del año 2008, con lo que se garantizó que las personas imputadas y vinculadas a un proceso penal, tuvieran los mismos derechos y el mismo procedimiento en todo el país, pero olvidaron que en dicho proceso penal también existe la víctima y que, su atención también debería ser igual en todo el territorio nacional y en todos los órdenes de competencia.

En el año 2017, la fracción XXX fue adicionada al artículo 73 constitucional, con lo que se amplió el catálogo de leyes únicas; esta nueva atribución le permite al Congreso de la Unión expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esa Constitución.

De igual forma, en el año 2019 se reformó la fracción XXIII, del mismo artículo 73 constitucional, para facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Si bien las leyes únicas representan una disminución de las atribuciones de las legislaturas estatales, también hay que reconocer que en materia de derechos es muy difícil garantizarlos a través de la armonización legislativa local con las leyes federales, pues el avance e implementación es, cuando menos, dispar.

En ese contexto hay que admitir que es fundamental garantizar los derechos de las víctimas y su correcta implementación en todo el país, pues son un segmento poblacional de alta vulnerabilidad y que, cada día crece más.

La Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020 (Envipe), levantada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), muestra que en el año 2019 hubo 22.3 millones de víctimas del delito, lo que implica una tasa de 24,849 víctimas por cada 100 mil habitantes. Si se suman las personas que declararon haber sido víctimas de un delito desde el año 2012, encontramos que 186.8 millones de personas se han declarado como víctimas en solo ocho años; esto es más que la población total del país de acuerdo con el censo del año pasado.

Prevalencia delictiva en las personas

A nivel nacional, se estiman **22.3 millones** de víctimas¹ de 18 años y más, lo cual representa una tasa de **24 849 víctimas por cada cien mil habitantes** durante **2019**.

Tasa de víctimas de delito por cada 100,000 habitantes

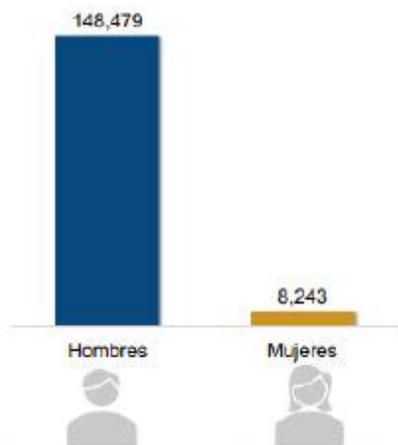


2

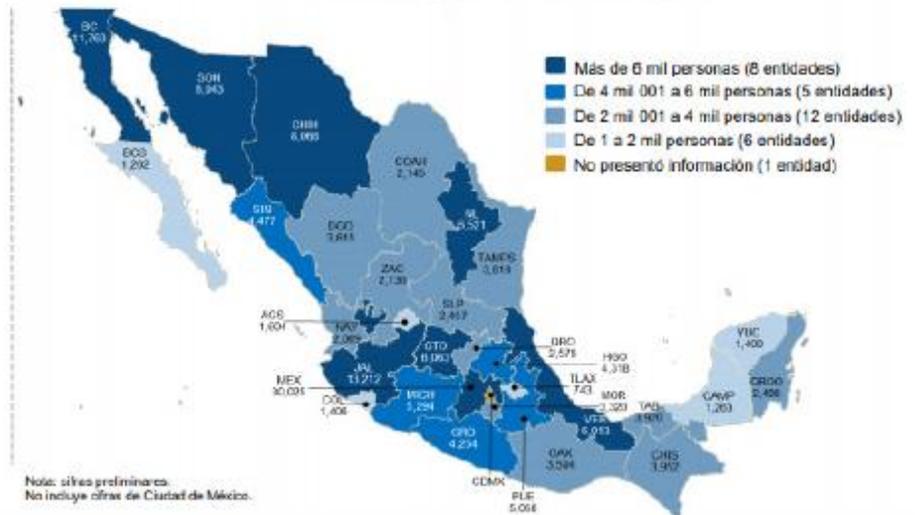
¿No es suficiente tener más de 20 millones de víctimas del delito cada año en todo el país para considerar a esta población como una prioridad para las políticas públicas y para el derecho?

En contraste, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, levantado también por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), mostró que, al cierre de 2019, en los 241 centros penitenciarios y 47 centros especializados de tratamiento o internamiento para adolescentes que hay en todo el territorio nacional, había 155 mil 400 personas en los primeros y 1,322 adolescentes en los segundos.³

Personas privadas de la libertad y adolescentes internados, según sexo, 2019



Personas privadas de la libertad y adolescentes internados, según entidad federativa, 2019



Población privada de la libertad

No hay razón para no nacionalizar los derechos de las víctimas si los del imputado son nacionales. Mantener a las víctimas con derechos diferenciados en cada entidad federativa es una diferencia no proporcional, irrazonable y que les afecta seriamente. Este trato diferenciado refleja lo que la ley siempre ha defendido: mayores derechos para los imputados y derechos residuales para las víctimas de los hechos delictivos de esos imputados.

Para terminar con esta diferencia injustificada en la aplicación de los derechos de las víctimas frente a los del imputado y frente a los de otras víctimas en otras entidades federativas, esta iniciativa propone avanzar a un modelo legal que nacionalice la legislación sobre derechos de las víctimas y sobre su atención.

De esta manera, si bien las entidades federativas mantendrían las atribuciones para atender a las víctimas y para crear las instituciones para tal efecto, las disposiciones sobre derechos de las personas en situación de víctima estarían vedados para las legislaturas locales, con lo que su implementación dependería exclusivamente de la política pública de cada entidad federativa y no de la legislación local.

Tener exactamente los mismos derechos en todo el territorio nacional sería un paso muy importante para corregir el fracaso de la política pública en materia de atención a víctimas en todos los órdenes de gobierno; una vez que eso se logre, lo que seguirá será estandarizar la atención a través de instituciones profesionales, pero para ese entonces, la ley ya no debería ser uno más de los problemas a resolver.

Por ello, la presente iniciativa propone reformar el artículo 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar al Congreso de la Unión la facultad para emitir la legislación única en materia de atención a víctimas.

Adicionalmente, tal y como se ha señalado, los derechos de las víctimas son un primer escalón fundamental para este segmento poblacional, pero la atención homologada también es indispensable, pues es en ese punto en el que la diferencia en los derechos se ve reflejada con mayor claridad. Por ello, la ley única también debería incluir las disposiciones que deberán acatarse por todas las autoridades para atender a las víctimas.

También es ineludible incluir en esta ley única lo relativo a la reparación integral, pues uno de los derechos fundamentales de las víctimas es precisamente la reparación integral. Si esto no se legisla de manera uniforme para todo el país, entonces se viola este derecho fundamental y se establecen medidas de reparación distintas para casos similares, sin ninguna justificación.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la siguiente tesis de jurisprudencia:

“Derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización. su concepto y alcance.

El derecho citado es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, por lo que no debe restringirse innecesariamente. Ahora bien, atento a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino que se le otorgue un resarcimiento adecuado. En ese sentido, el derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño a las víctimas y no a los victimarios. Así, el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores; además, no se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Por otro lado, una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima, sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada; esto es, una indemnización es injusta cuando se le limita con topes o tarifas, y en lugar de ser el Juez quien la cuantifique justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y de su realidad.”⁴

Finalmente, también debe ser clara la Constitución reconociendo los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos, pues hoy en día solo existe este reconocimiento para las víctimas de delitos, en el artículo 20, apartado C, de dicha Constitución, a pesar de que las víctimas de violaciones a derechos humanos también detentan estos derechos y, tan es así, que nuestra vigente ley general las contempla a la par de aquéllas.

Cuadro comparativo

Para mayor claridad, se sintetiza la propuesta en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Texto propuesto
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:	Artículo 73.- ...
I a XXIX-W ...	I a XXIX-W ...
XXIX-X. 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.	XXIX-X. Para expedir la legislación única en materia de derechos, atención y reparación integral de las víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos;
XXIX-Y a XXXI. ...	XXIX-Y a XXXI. ...

Por lo antes expuesto, el suscrito, somete a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las víctimas

Artículo Único. Se reforma el artículo 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“**Artículo 73** .- ...

I a XXIX-W ...

XXIX-X. Para expedir la **legislación única en materia de derechos, atención y reparación integral** de las víctimas **de delitos y de violaciones a derechos humanos;**

XXIX-Y a XXXI. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Dentro del plazo de 120 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión expedirá la Ley Nacional de Derechos, Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Delitos y de Violaciones a Derechos Humanos.

Tercero . La Ley General de Víctimas, así como las leyes de víctimas respectivas del ámbito local, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única que ordena el presente decreto.”

Notas

1 Tomado del Mapa Interactivo sobre el Proceso de Implementación de la Ley General de Víctimas en las Entidades Federativas. Observatorio Ciudadano de Derechos de las Víctimas. Recuperado el 10 de febrero de 2020, en

<http://www.derechosdelasvictimas.org.mx/>

2 Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020 . Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Recuperado el 10 de febrero de 2021, en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf

3 Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Recuperado el 10 de febrero de 2021, en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspse/2020/doc/cngspse_2020_resultados.pdf

4 Registro digital: 2014098. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Penal. Tesis: 1a./J. 31/2017 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 41, abril de 2017, Tomo I, página 752. Tipo: Jurisprudencia

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de febrero de 2021.

Diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas (rúbrica)