

INICIATIVA DEL SENADOR JUAN JOSÉ JIMÉNEZ YAÑEZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LAS LEY GENERAL DE VÍCTIMAS.

HONORABLE ASAMBLEA:

El suscrito, JUAN JOSÉ JIMÉNEZ YAÑEZ integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción 11, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, párrafo 1, fracción 1, y 164, párrafo 3, del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración de esta Asamblea la presente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LAS LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Derivado de las graves violaciones de los derechos fundamentales de las víctimas de diversos delitos, su evaluación a nivel nacional e internacional a través de la Organización de Naciones Unidas fue necesario y para el Estado Mexicano, llevar a cabo la materialización de diversas reformas constitucionales y legales cuya finalidad fue tutelarlos de manera efectiva los derechos de estas.

Donde tenemos antecedentes desde 1985, donde la Asamblea General de la ONU adopta la resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985 sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder,¹ donde se precisa el acceso a la justicia y trato justo, resarcimiento del daño por ilícitos, así como indemnización del Estado, así como del Plan de acción para la aplicación de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (Resolución 1998/21 del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 1998.²

¹ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx>

² https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/compendium/S_Ebook.pdf

De la Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 2000/11 de Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI en su punto 27 se estableció "... Decidimos establecer, cuando proceda, planes de acción nacionales, regionales e internacionales en apoyo a las víctimas que incluyan mecanismos de mediación y justicia restitutiva y fijamos 2002 como plazo para que los Estados revisen sus prácticas pertinentes, amplíen sus servicios de apoyo a las víctimas y sus campañas de sensibilización sobre los derechos de las víctimas y consideren la posibilidad **de crear fondos para las víctimas**, además de formular y ejecutar políticas de protección de los testigos..."³

Para el año 2005, la Declaración de Bangkok Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal y en punto 17 señalo "... Reconocemos la importancia de que se preste **especial atención a la necesidad de proteger a los testigos y las víctimas de delitos** y del terrorismo y nos comprometemos a fortalecer, cuando proceda, el marco jurídico y financiero para prestar apoyo a esas víctimas, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Resolución 40/34 de la Asamblea General ONU.

Compromiso que fue adquirido por nuestro país, con las diversas reformas constitucionales en materia de víctimas de 1993, 2000 en su artículo 20 apartado B y de junio de 2008 en el artículo 20, apartado C, la reforma de derechos humanos realizada en el año 2011, la relativa a la Ley General de Víctimas en 2013 y su reglamento en 2014, y finalmente, la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales el 05 de marzo de 2014, con su última reforma del 12 de enero de 2016, con 29 fracciones en favor de la víctima u ofendido.

³ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9726.pdf>

Lo que relacionamos con los problemas y efectos que afronta nuestro en la seguridad, impunidad y acceso a las justicia y verdad de la mayoría de las víctimas por los delitos en nuestro país, como obligación del Estado en su artículo 21 constitucional que señala un su párrafo noveno del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”

Respetable Asamblea:

La iniciativa que hoy presentamos, parte de una motivación que nos preocupa y nos ocupa por mejorar las condiciones de seguridad en el país, partiendo de esfuerzos conjuntos entre la autoridad, en todos sus niveles de gobierno, y la sociedad.

Recientemente hemos tenido importantes avances normativos, especialmente relacionados con la atención de delitos del orden federal, a través de la promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; con la reforma constitucional por la que se crea la Guardia Nacional; y de otras propuestas que acompañan.

En este sentido y continuando con una visión integral para abordar la problemática, requerimos en complemento la urgente generación de incentivos para el adecuado tratamiento de los delitos del fuero común, responsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas, donde las cifras en el país son alarmantes, crecientes y donde la ausencia, quizás justificada, de una cultura de la denuncia permiten la existencia de una cifra negra (delitos que no se denuncian) que va del 30 al 90% dependiendo el tipo de delito.⁴

⁴ El proyecto social ciudadano Semáforo Delictivo, señala por ejemplo, que solo se denuncian 1 de cada 6 extorsiones; 1 de cada 4 violaciones; 1 de cada 2-3 robos a casa habitación; 1 de cada 2-3 lesiones dolosas. www.semaforo.mx

De acuerdo con el más reciente *Reporte sobre Delitos de Alto Impacto*, elaborado por el Observatorio Nacional Ciudadano,⁵ definidos estos como “*aquellos delitos que por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia son los que más lastiman a las personas y contribuyen a formar una percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía*”;⁶ existe un panorama muy difícil y recurrente desde hace varios años en el país.

Dentro del breviarío de delitos que el estudio analiza se encuentra el homicidio doloso y feminicidio; homicidio culposo; secuestro; extorsión; trata de personas; robo con violencia; robo de vehículo; robo a casa habitación; robo a negocio; robo a transeúnte; violación y narcomenudeo.

Para los fines de la presente iniciativa y en consecuencia con nuestra narrativa inicial, analizaremos primordialmente los delitos dolosos en el país; es decir, aquellos que a diferencia de los delitos culposos se cometen con el conocimiento de su conducta, en otras palabras, el sujeto tiene conocimiento y control de su conducta para obtener un resultado y que son perseguidos de oficio en los estados en toda la República y; que infieren afectación directa y material de la víctima o víctimas del delito:

Homicidio doloso y feminicidio.

- Respecto del homicidio doloso y feminicidio, durante los primeros ocho meses de 2018 se han registrado 22,411 víctimas. Una cifra por demás alarmante si se compara que durante los primeros ochos meses de 2015, la cifra fue de 12,106 víctimas. Es decir, se experimentó en el país un incremento de 85.1% en las víctimas de estos delitos en los últimos tres años para el período mensual de referencia promedio; de los cuales su composición respecto del total de delitos fue del 97.5% para homicidios dolosos y 2.5% de feminicidios.

⁵ Observatorio Nacional Ciudadano. “Reporte sobre delitos de alto impacto, agosto 2018”. www.onc.org.mx

⁶ CIDAC. “101 Conceptos para entender la inseguridad (con seguridad)”.

- Respecto del comportamiento promedio de este delito en los 12 meses anteriores al mes de agosto de 2018, tenemos que el número de víctimas aumento en 17 Entidades Federativas.
- Cabe destacar qué para el último registro mensual de agosto 2018, siete de cada 10 víctimas que perdieron la vida por la comisión de este delito, fueron por arma de fuego.
- Lo anterior expresa también para el último registro, que cada 15 minutos y 14 segundos se registró una víctima de homicidio doloso y feminicidio en el país.

Secuestro.

- Durante los primeros ocho meses de 2018 se registraron 1,012 víctimas de secuestro; mientras que durante los primeros ocho meses del año de 2015 fueron 868.
- Para el último registro mensual de agosto de 2018, 77.8% de los delitos fueron del fuero común y 22.2% del fuero federal. Respecto de estos últimos, se refiere a aquellos donde la Federación atrajo la investigación dado que tuvieron la característica de ser cometidos por miembros de la delincuencia organizada.
- Se observa también que este ilícito aumento en 11 Entidades Federativas si comparamos la incidencia de agosto de 2018, respecto del promedio de los doce meses previos.

Extorsión.

- Las víctimas de extorsión durante los primeros ocho meses de 2018 fueron 4,068, de las cuales el 37% de las víctimas fueron mujeres;

mientras que las víctimas registradas para los primeros ocho meses de 2015 fueron 3,617.

- Para agosto de 2018 se registró una extorsión cada 74 minutos y 39 segundos.

Robo con violencia.

- En los ocho primeros meses de 2018 se reportaron (apertura de carpetas de investigación) un total de 165,945 de estos delitos de robo, con la agravante de haber sido cometidos con violencia; mientras que en período similar de 2015 eran 116,865. Es decir, un 42% de incremento.
- De la integración de este registro para agosto de 2018 sobresale el robo de vehículo automotor, 29.5%; el robo a transeúnte, 17.7%; y el robo a negocio, 15.9%.
- Para los primeros ocho meses de 2018, en la mitad de las Entidades Federativas del país, es decir en 16, se registraron incrementos respecto del mismo período del año de 2017.

En próximos párrafos detallaremos los componentes adicionales y generales de los ilícitos expresos en las viñetas anteriores, pero aquí podemos ir prefigurando la terrible situación en materia de inseguridad que vive nuestro país, donde atrás han quedado las tesis acerca de que la población exagera sus percepciones de inseguridad, o de que se entera indirectamente de la comisión de delitos.

Hoy vemos un complicado incremento en la violencia delictiva, que afecta a las personas, aunado al ya de por sí gravísimo incremento de los homicidios dolosos presentados previamente.

Donde el incremento en estas conductas delictivas violentas además, se han agudizado en gran parte del territorio nacional y se han generalizado en Entidades Federativas antes consideradas tranquilas, como más adelante apreciaremos. Continuemos.

Robo de vehículo.

- Durante los primeros ocho meses de 2018 se abrieron 132,593 carpetas de investigación por este delito; contra los 105,731 casos reportados para los mismos meses de 2015. Es decir, un incremento de 25.4%.
- De las carpetas abiertas en los primeros ocho meses de 2018, 82.8% fueron por robo de coches y 17.1% motocicletas.
- Si comparamos la incidencia en agosto de 2018 respecto del promedio de los doce meses anteriores, tenemos que este delito aumento en 15 Entidades Federativas de nuestro país.

Robo a casa habitación.

- Este ilícito merece especial atención, donde si bien se han registrado menos carpetas de investigación a nivel nacional para el período enero-agosto de 2018, con 52,358, respecto de las registradas para el mismo período de 2015, que fueron 58,205 (decremento de 10%); no debemos dejar de considerar que estos números absolutos comúnmente se concentran para este delito en las Entidades con las más grandes ciudades de nuestro país (Ciudad de México, Estado de México, Jalisco o Nuevo León).
- Pero si enfocamos el análisis hacia tasas del delito por cada 100 mil habitantes, experimentamos en la actualidad incrementos alarmantes en Entidades Federativas tradicionalmente tranquilas, aunque con menor

peso absoluto respecto del total de estos delitos, resultando datos que arrojan incrementos en 17 entidades federativas (tales como Yucatán, Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Nayarit, Colima o Chiapas) si comparamos el registro de agosto de 2018 con el promedio de los doce meses anteriores.

Lo anterior por supuesto impacta en la pérdida de la tranquilidad poblacional, y en deterioros justificados de la percepción general sobre seguridad.

Robo a negocio.

- Para los primeros ocho meses de 2018 se abrieron 58,733 carpetas de investigación por este delito; que representa un 33.6% de incremento respecto de las 43,962 abiertas en el mismo período de 2015.
- Este delito posee además la característica de registrar altos niveles de violencia, con un 45.1% para el mes de agosto de 2018.
- Registrándose la apertura de una carpeta de investigación en promedio cada 5 minutos y 40 segundos.
- Se observa también un aumento en 15 entidades federativas al contrastarla incidencia de este delito en agosto de 2018 con el promedio de los doce meses previos.

Robo a transeúnte.

- Este delito es de los que tiene registros más o menos constantes en los últimos tres años, ubicándose en niveles de 39,922 carpetas de investigación para 2018.

- Asimismo, posee el más alto grado de violencia del 77.6% (sin considerar el secuestro) de los robos a transeúnte registrados en agosto de 2018 (casi 8 de cada 10 delitos); cometiéndose además un 95% de ellos en la vía pública.
- En promedio, se inició una carpeta de investigación por robo a transeúnte cada 8 minutos y 47 segundos en agosto de 2018 en el ámbito nacional.
- Asimismo, en 16 Entidades Federativas se incrementaron los casos de este delito, al contrastar agosto de 2018 con los promedios de 12 meses atrás.

Violación.

- El número de violaciones durante el período enero – agosto de 2018 fue de 9,529; mientras que para el mismo período de 2015 fue de 8,375.
- En este apartado de delitos, se puede apreciar además un deterioro en los indicadores registrados en dos terceras partes del país, es decir, 21 Entidades Federativas registraron incrementos al contrastar agosto de 2018 con los promedios de 12 meses atrás.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública el 20 enero de 2020 en su reporte de incidencia delictiva al mes de diciembre de 2019, señaló que hubo 330 mil 944 víctimas, mientras que en 2018 fueron 304 mil 030, con una diferencia de 26 mil 914 casos, donde se precisó un incrementó 9 por ciento de víctimas.⁷

Es por todo esto **Senadoras y Senadores:**

⁷ <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>

Que el deterioro en la seguridad de los mexicanos se ha vuelto algo crónico y sistémico; es decir, una situación profundamente arraigada en nuestra sociedad y que poco a poco no va dejando espacio alguno sin afectar en la misma.

La inseguridad en México dejó de ser hace lustros una coyuntura localista, de sencilla solución; debiéndose hoy a factores estructurales perfectamente identificados como: *“las políticas y medidas implantadas hace más de 30 años que han reducido las perspectivas de millones de mexicanos de tener un trabajo formal, seguridad social, educación o vivienda; la creciente corrupción en diversas esferas del gobierno y de la sociedad y; la aplicación desde hace 12 años, de una estrategia rotundamente equivocada de seguridad y combate a la delincuencia”*.⁸

Estrategias o soluciones que han sido paliativas en el mejor de los casos, o bien, detonantes de un deterioro mayor.

Donde el proceder de la autoridad local, salvo algunas excepciones, ha sido únicamente observante, inercial y omiso por voluntad, carente de iniciativa al no tener incentivos claros sobre cómo enfrentar el fenómeno estructural que cimienta la inseguridad.

Mientras, los ciudadanos somos víctimas cada vez más frecuentes del delito, al que hacemos frente con resiliencia estoica y que hoy, a nombre de todos ellos, en el Grupo Parlamentario de MORENA decimos ¡Basta!

Con la cuarta transformación que se avecina, y que ya se encuentra siendo encabezada por nuestro Presidente, Licenciado Andrés Manuel López Obrador, nos hemos propuesto que cada quién asuma las responsabilidades que les correspondan.

⁸ Exposición de Motivos de la *“Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA”*, por la que se crea la Guardia Nacional. Noviembre de 2018.

Donde la población, respetables Senadores, denuncie más; y la autoridad resuelva mejor. Sin duda.

Por lo que la presente iniciativa pretende generar incentivos para ambos elementos, al tiempo que se eliminarían gradualmente las nocivas características de arraigo y penetración de la criminalidad común que hoy atacaremos con nuestra propuesta.

Si bien existen referentes importantes en recientes reformas a la Ley General de Víctimas (promulgada el 9 de enero de 2013, y reformada apenas el 3 de enero de 2017) debemos fortalecerla.

En dicha ley se genera un espectro normativo integral de atención a la víctima del delito y de violación a sus derechos humanos, incluyendo la importante conformación de un fondo federal de ayuda, asistencia reparación integral de la víctima, con sus respectivos similares en las entidades federativas.

No obstante, estos fondos y con independencia de que son limitados en su conformación, al ser de reciente creación, operativamente tampoco han avanzado mucho, llegando a ser desconocidos por la población en la actualidad, con todo y que la ley posee el principio de la máxima publicidad.

Honorable Soberanía:

Existen casos de éxito en el derecho internacional, principalmente en países de la Comunidad Europea, que ofrecen una solución que ha sido exitosa además de la creación de este tipo de fondos, estamos hablando primero de una definición conceptual de la infracción penal que se quiere atacar y del autor y participe de la misma; para establecer con ello y claramente el derecho a la **indemnización universal de las víctimas**.

El tema de la reparación a las víctimas de delitos, visto como un derecho a la compensación por el daño padecido no es nuevo en la legislación mexicana, y sin duda se fortalecerá con las nuevas normas en la materia que ha venido aprobando el Congreso de la Unión ya comentadas. Sin embargo, ¿Qué pasa cuando el autor del delito no es denunciado, y el delincuente no es perseguido, detenido, procesado o sentenciado? O bien, cuándo el delincuente se evade de la justicia, es insolvente o simplemente nunca fue presentado ante las autoridades. Antes de la Ley General de Víctimas,⁹ especialmente de su última reforma del tres de enero de 2017, el crimen quedaba impune y la afectación obviamente sin compensar, con los subsecuentes deterioros de la confianza en nuestras instituciones de seguridad y descomposición social; donde todos terminábamos perdiendo pues el modelo de impartición de justicia tendía a la ineficiencia por su falta de incentivos, como se ha demostrado con los años y el fenómeno se convertía en un círculo vicioso cada vez más generalizado.

Ahora bien, con la nueva ley en comento, existen reconocimientos y obligaciones para que se repare integralmente el daño a las víctimas, incluyendo la posibilidad de alguna compensación o indemnización.

No obstante lo anterior, esta circunstancia implica actualmente un trámite que no necesariamente es elegible para todas las víctimas del delito; además de que no queda clara la reparación si el delincuente se evade, o es insolvente, o simplemente no se acredita su comisión o participación en el delito, es decir, cuando la carpeta de investigación abierta, después de razonable tiempo sigue sin avance; entre otras cosas que más adelante abordaremos.

Asimismo, y creemos es lo más grave, en la conformación de los fondos estatales, ni que decir del fondo federal, la integración presupuestal de los mismos es predominantemente con recursos federales.

Es decir, la Entidad Federativa ni siquiera es responsable de la conformación con dinero propio, de la integración del fondo estatal que le corresponde, para la

⁹ Ley General de Víctimas. Nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013; última reforma publicada en el DOF el 3 de enero de 2017. www.diputados.gob.mx

cobertura de la reparación integral a las víctimas del delito, incluyendo e insistimos en ello, para la indemnización a que todos tendrían derecho.

Este solo hecho tira por la borda el esfuerzo de la ley por la atención de la víctima, pues la autoridad local sigue sin incentivos para siquiera detener a los delincuentes, pues aunque se ha definido más o menos cierta responsabilidad solidaria con las víctimas, la cobertura de la reparación no sale totalmente del bolsillo local.

Entonces, el delito, sus terribles tendencias y efectos antes descritos, no se detienen; resultando en una situación cada vez más insostenible e inaceptable para la población.

Pero de manejo cómodo especialmente para la autoridad, pues no le implica ninguna afectación presupuestal, administrativa, fiscal, etc. Profundicemos.

De acuerdo con la Ley General de Víctimas, el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral que se debe conformar en cada Entidad Federativa, si bien se integrará con los recursos que estas destinen para tal fin expresamente (es decir, una cantidad discrecional), esta aportación vendría a ser complementada por la asignación que se destine al fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

No debe ser así, el fondo estatal se debe conformar con los recursos que cubran, entre los aspectos diversos que señala la ley, forzosamente todas las solicitudes de reparación aprobadas que no puedan ser cubiertas, por las razones que sean, por el autor o participe del delito.

Más cuando la propia ley comentada ya reconoce desde su artículo 1 la obligación para el Estado de la reparación integral y de la indemnización, que **en la presente iniciativa elevaremos a rango constitucional**, para que mañana

nadie emita recurso legal contra esta necesaria legislación ya existente en norma secundaria:

“LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I APLICACIÓN, OBJETO E INTERPRETACIÓN

Artículo 1. La presente Ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 20 y 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.

Párrafo reformado DOF 03-05-2013, 03-01-2017

En las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona.

La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar.

Párrafo reformado DOF 03-05-2013, 03-01-2017

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.

Párrafo reformado DOF 03-05-2013”

Insistimos, la autoridad local no posee hoy incentivos para reparar integralmente la afectación de la víctima por la comisión de un delito, convirtiendo su proceder en una actividad meramente simbólica, dominando lo casuístico de su proceder.

Por su parte la víctima tampoco posee incentivos para denunciarlos y/o darles seguimiento, mucho menos sino existen garantías para la efectiva reparación del daño del imputado, acusado o sentenciado.

Adicionalmente, y para irle dando forma a la propuesta: ¿A qué daño nos referimos? Lo habitual es tomar en consideración el daño patrimonial y el moral.

Debemos entender entonces la existencia complementaria de una indemnización que se genera por la necesidad de una reparación, entendida esta última, de acuerdo con la Real Academia Española, como un desagravio, satisfacción completa de una ofensa, daño o injuria; o bien lingüísticamente como una restauración de la situación anterior al acaecimiento del suceso o incidente eliminando las consecuencias provocadas por el mismo y reponiendo lo perdido.

*“El derecho a la reparación, es decir, (“a que se le haga justicia” y se le compense) es el más importante para la víctima, y consiste en recuperar el bien intacto (restitución), ser reparada económicamente, tanto en su persona (física y psicológicamente) como en sus bienes y derechos (económicos y morales), e indemnizada por los perjuicios sufridos”.*¹⁰

El primer paso entonces es reconocer, como ya adelantamos unos párrafos atrás, en nuestra norma fundamental el derecho de las víctimas a una indemnización, tan requerido por la sociedad mexicana e inexistente para estos fines en esa ley superior.

Ahora bien y como se mencionó también, la indemnización debería darse por parte del autor o partícipe del delito, lo que vendría a convertirse en la “... manifestación más concreta del derecho de la víctima a la tutela judicial efectiva, en cuanto a que les facilite la debida satisfacción”.¹¹

Refiriéndonos a ella como una compensación económica a pagar.

Pero en México esto no ha funcionado como sabemos, pues la autoridad local no se encuentra deteniendo de inicio a los delincuentes, visto de otra manera, no se encuentra cerrando o concluyendo sus investigaciones o carpetas de investigación abiertas; por lo que reparación integral queda en el limbo jurídico,

¹⁰ Gómez Colomer, J L. “Los aspectos esenciales del proyecto estatuto jurídico de la víctima”, *Revista Arazandi de Derecho y Proceso Penal*, n° 37, enero – marzo 2015.

¹¹ *Ibidem*.

mucho más la indemnización. Y hablamos solo de aquellos delitos perseguidos mediante denuncia, ya ni comentar de la inexistente persecución oficiosa; es decir, el problema para la necesaria compensación o indemnización suele aparecer desde inicios del caso.

En este punto, cuando el delincuente no hace frente a su responsabilidad le corresponde al Estado responder en sustitución del sujeto que cometió el delito y denunciado por la víctima.

Qué mejor incentivo para la autoridad que solidarizarla económicamente con la reparación del daño; sin lugar a dudas los gobiernos locales dejarían la pasividad que en la materia les caracteriza, y se activarían o bien, maximizarían con los recursos dados, la mayor cantidad de delitos comunes denunciados y resueltos. Ya qué de no ser así, serían una especie de avales de los delincuentes que por años han tolerado sin el menor empacho.

Y lo anterior podemos justificarlo fácilmente desde dos perspectivas:

- 1. Como una obligación de compensación que asume el Estado bajo un supuesto de responsabilidad patrimonial, por el mal funcionamiento de sus servicios, que no han evitado el hecho delictivo; o**
- 2. Como una manifestación de principios de solidaridad social y de equidad.¹²**

Se trata entonces de reconocer la responsabilidad subsidiaria del Estado, qué para fines operativos y por el tipo de delito que nos ocupa, son las Entidades Federativas.

Donde incluiremos en esta subsidiariedad no solo cuando el delincuente no cumpla su responsabilidad por alguna condición (insolvencia, evasión de la

¹² Pérez Rivas, N. "El nuevo régimen de ayudas

justicia, o muerte del delincuente, etc.); sino cuando este simplemente no sea asegurado, detenido, aprehendido o identificado por la autoridad.

Es decir, con la presente iniciativa pretendemos atacar de una buena vez la cifra negra de delitos no denunciados, y la cifra de estos últimos que son resueltos.

Con independencia de la cifra del *Semáforo Delictivo* presentada al inicio de la presente iniciativa, otras organizaciones como Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas, señalan que México es el primer lugar del continente por delitos no denunciados, con una cifra negra de 94%, por encima de El Salvador (90%) y Brasil (80%).¹³

“Situación que se origina principalmente por la desconfianza e ineficacia de las instituciones que persiguen y castigan el delito.”¹⁴

En complemento, de acuerdo con el Índice de Impunidad Global, del total de delitos consumados en México solo existen 4.5% de sentencias condenatorias, es decir, una impunidad cercana al 95%.¹⁵

Las propuestas que hemos estado esbozando coinciden en su mayoría con las recomendaciones de la consultora citada, que identifican como cambios necesarios para favorecer la eficiencia de los recursos y, por lo tanto, la reducción de la inseguridad los siguientes:

- Asignar y ejercer el gasto de manera inteligente;
- Incluir en el diseño de los fondos federales incentivos orientados a resultados;
- Fortalecer la procuración y administración de justicia;
- Promover la cultura de la denuncia;
- Fortalecer y eficientar las capacidades de los cuerpos policíacos a nivel subnacional en seguridad; y

¹³ Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas. “Descifrando el Gasto Público en Seguridad Nacional”

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibidem.*

- Focalizar y asignar recursos para la prevención basados en la evidencia.¹⁶

Retomando, sería un incentivo definitivo para la resolución de delitos sí el Estado asumiera responsabilidad plena por delitos no resueltos, pero tampoco se trata de crear un mercado negro de denuncias apócrifas con el fin de perseguir una posible indemnización,¹⁷ a través de la construcción de falsos ilícitos.

Tampoco se trata de hacer inoperable la propuesta, dada la cifra negra de delitos no denunciados que hemos apreciado, lo que consumiría cualquier cantidad de recursos presupuestales de los Estados si nos ponemos a indemnizar a todas las víctimas, aunque sería lo ideal y justo sin duda.

Se trata entonces de crear un mecanismo viable que genere incentivos como ya mencionamos, por lo que proponemos atender los delitos en comento en sus facetas más hostiles para la población.

Es así que estableceremos que la indemnización se encuentre garantizada solo para delitos dolosos realizados con violencia.

Lo anterior no da por terminada la responsabilidad del delincuente por ausencia o por falta de condena, por cuanto a la reparación del daño, esa no es la intención; sino atender con prontitud a la víctima. Entonces proponemos que el monto de la indemnización cubierta por el Estado, no se extinga y quede como un saldo deudor para el delincuente y que sea la autoridad judicial la que determine el pago correspondiente.

Es decir, generaremos un incentivo más para que la autoridad (Ministerio Público) eficiente los resultados de sus carpetas de investigación y que la víctima fuera indemnizada previo a la presencia del delincuente.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ El fenómeno de la denuncia con fines de indemnización, fabricada con simulaciones de delitos casi siempre culposos, son muy visibles en algunos países como Rusia y China. Ver artículos: La Razón. "La peligrosa moda de provocar un atropello para ganar dinero", Madrid, 2012; Geoffrey Sant. "Driven to kill. Why drivers in China intentionality kill the pedestrians they hit". Slate, Foreigners, 2015.

Adicionalmente, la partida presupuestal que se utilizará para los efectos de la presente iniciativa, podrán ser las actuales de conformidad con la Ley General de Víctimas, pero también podrán ser complementadas por recursos previstos en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y la Ciudad de México, considerados en la Ley de Coordinación Fiscal, a la que añadiremos como uno de los destinos exclusivos de estos recursos, la cobertura de estos pagos en la conformación de los fondos estatales para este fin previstos.

En México merecemos gozar de estándares de seguridad ideales, donde todos nos encontremos por igual incentivados para mantenerla y mejorarla.

Es lo anteriormente expuesto, que presentamos la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LAS LEY GENERAL DE VÍCTIMAS.

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma la fracción II del artículo 12; se adiciona el inciso c) del artículo 67; se adiciona la fracción VII del artículo 88 Bis; se adiciona un tercer párrafo al artículo 130; se reforma el artículo 131; se adiciona una fracción V al artículo 149; y se reforman los artículos 151, 152, 157, 157 Bis, 157 Ter y 157 Quáter, todos de la Ley General de Víctimas, para quedar como siguen:

Artículo 12. Las víctimas gozarán de los siguientes derechos:

I. (...)

II. A que se les repare el daño en forma expedita, proporcional y justa en los términos a que se refiere el artículo 64 de esta Ley y de la legislación aplicable. En los casos en que la autoridad judicial dicte una sentencia condenatoria no podrá absolver al responsable de dicha reparación, **tampoco en los casos donde no exista sentencia o responsable, pero si se haya dado lugar una reparación por parte del Estado a la víctima, quedando quien resulte acreditada su responsabilidad como deudor de la misma y su pago conforme a lo que determine en su momento la autoridad judicial.** Si la víctima o su Asesor Jurídico no solicitaran la reparación del daño, el Ministerio Público está obligado a hacerlo;

III. – XIII (...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 67. La Comisión Ejecutiva o las Comisiones de víctimas, según corresponda, determinarán el monto del pago de una compensación en forma subsidiaria a cargo del fondo respectivo en términos de la presente Ley y la legislación local aplicable, así como de las normas reglamentarias correspondientes, tomando en cuenta:

a) – b) (...)

c) La carpeta de investigación en el plazo de un año siga abierta con ausencia del imputado del delito o en el procedimiento penal por la evasión del acusado o del sentenciado por su insolvencia.

(...)

(...)

Artículo 88 Bis. La Comisión Ejecutiva podrá ayudar, atender, asistir y, en su caso, cubrir una compensación subsidiaria en términos de esta Ley, en aquellos casos de víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal en los siguientes supuestos:

I. – VI. (...)

....

.....

Los recursos erogados bajo este supuesto deberán ser reintegrados al Fondo Federal, por la Comisión de víctimas local con cargo al Fondo Local correspondiente o por la entidad federativa, con cargo a su presupuesto, en caso de que aún no exista la Comisión de víctimas local o se haya constituido el Fondo Local.

VII. Cuando se cumpla lo dispuesto en la fracción V del artículo 149 de la presente ley. (solo hay IV fracciones)????

(...)

(...)

Artículo 130. (...)

(...)

El Fondo será complementario de los fondos de ayuda, asistencia y reparación integral en cada entidad federativa, que se señala el capítulo V de la presente ley.

Artículo 131. Para ser beneficiarios del apoyo del Fondo, además de los requisitos que al efecto establezca esta Ley y su Reglamento, las víctimas deberán estar inscritas en el Registro a efecto de que la Comisión Ejecutiva realice una evaluación integral de su **caso, de su** entorno familiar y social con el objeto de contar con los elementos suficientes para determinar las medidas de ayuda, asistencia, protección, reparación integral y, en su caso, la compensación.

Artículo 149. Las solicitudes para acceder a los recursos del Fondo en materia de reparación serán procedentes siempre que la víctima:

I. – IV. (...)

V. Previamente haya recibido beneficios de los fondos que se señalan en el capítulo V de la presente ley, y estos no hubieran sido suficientes para la reparación del daño; o bien su caso lleve más de un año sin resolverse, contado a partir de la presentación de la denuncia ante la autoridad local correspondiente y de la apertura de la carpeta de investigación.

Artículo 151. Si el Estado no pudiese hacer efectiva total o parcialmente la orden de compensación o de indemnización establecida por mandato judicial o por acuerdo de la Comisión Ejecutiva, o bien, por ausencia, evasión o insolvencia del justiciable de la comisión del delito, pasado un año a partir de la presentación de la denuncia por parte de la víctima ante la autoridad correspondiente, deberá justificar la razón y tomar las medidas suficientes para cobrar su valor, o gestionar lo pertinente a fin de lograr que se concrete la reparación integral de la víctima.

Tratándose de indemnización por por ausencia, evasión o insolvencia del justiciable de un delito, esta se limitará a la cobertura de delitos violentos del fuero común.

Artículo 152. Cuando la determinación y cuantificación del apoyo y reparación no haya sido dada por autoridad judicial u organismo nacional o internacional de protección de los derechos humanos, ésta deberá ser realizada por la Comisión Ejecutiva, **incluyendo los supuestos del referido en el artículo 151 de la presente ley.** Si la misma no fue documentada en el procedimiento penal, esta Comisión procederá a su documentación e integración del expediente conforme lo señalan los artículos 145, 146 y 169.

Artículo 157. Cuando proceda el pago de la reparación, el fondo registrará el fallo judicial o el dictamen de la Comisión Ejecutiva que lo motivó y el monto de la indemnización, que será de consulta pública.

Artículo 157 Bis. El Fondo estatal se conformará con los recursos que destinen las entidades federativas expresamente para dicho fin y que cubran la ayuda, la asistencia y la reparación integral de las víctimas en los términos que señala la presente ley, con base en los registros de incidencia delictiva de la Entidad Federativa correspondiente, que elaboré para el año previo al cálculo el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 157 Ter. La suma de las asignaciones anuales que cada entidad federativa aporte a su respectivo Fondo estatal, será al menos el 100% de la asignación que se destine al Fondo en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate.

Si el cálculo referido en el artículo 157 Bis fuera menor a lo dispuesto en el párrafo anterior; la entidad federativa deberá complementarlo, pudiendo utilizar otras partidas presupuestales, como la que se señala en los artículos 44 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal.

La aportación anual que deberá realizar cada entidad federativa al Fondo estatal respectivo, para alcanzar el monto total que corresponde a la suma de las asignaciones anuales referidas en el párrafo anterior, se calculará con base en un factor poblacional. Dicho factor será equivalente a

~~la proporción de la población de dicha entidad federativa con respecto del total nacional, de acuerdo con el último censo o conteo de población que publique el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. ¿?????~~

La aportación anual de cada entidad federativa al Fondo estatal respectivo, se deberá efectuar a más tardar al 31 de marzo de cada ejercicio.

Artículo 157 Quáter. De los recursos que constituyan el patrimonio de cada uno de los Fondos estatales, se deberá mantener una reserva del **30%** para cubrir los reintegros que, en su caso, deban realizarse al Fondo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 8, 39 Bis, 68 y 88 Bis de esta Ley, **o para cubrir indemnizaciones a cargo del Estado, en los términos lo establecido por el artículo 151 de la presente ley.**

ARTÍCULO SEGUNDO. Se adiciona una fracción VII al artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, para queda como sigue:

Artículo 45.- Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente a:

I. – VI. (...)

VII. Para el complemento de los fondos que señala el capítulo V del título octavo de la Ley General de Víctimas.

(...)

(...)

(...)

(...)

TRANSITORIO

Único. El presente decreto se publicará en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor para el ejercicio fiscal del año 2020.

A t e n t a m e n t e,

Sen. Juan José Jiménez Yáñez



*Salón de Sesiones del Senado de la República, México, D. F.,
siendo 4 de enero de 2020.*