



Legislaciones subnacionales de víctimas en cuatro entidades mexicanas: la construcción legal de la victimización

Erick Alfonso Galán Castro *

Recibido: 23 de octubre de 2017
Aceptado: 31 de octubre de 2017

Resumen

En el presente artículo realizaré un comparativo entre leyes subnacionales de víctimas de cuatro estados: Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Chiapas. Se mostrarán las semejanzas y diferencias en la construcción legal de la victimización, considerando que dichos marcos legales surgen en el marco de un proceso de violencia estructural que aún no ha terminado, por lo cual no pueden ser interpretados como herramientas de justicia transicional. Se tomarán en cuenta cinco rasgos de importancia para entender la victimización desde estos documentos: definición legal de las víctimas, medidas de reparación de daño, medidas de protección, derecho a la verdad y derecho a la memoria.

Palabras clave

Víctimas, victimización, leyes subnacionales, justicia transicional, derechos humanos

Abstract

In this article I will make a comparison between subnational laws of victims of four states: Tamaulipas, Veracruz, Tabasco and Chiapas. The similarities and differences in the legal construction of victimization will be shown, considering that these legal frameworks arise within the framework of a process of structural

* Investigador adscrito a proyectos en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por FLACSO Sede México. Correo electrónico: ergalan@uv.mx.

violence that has not yet ended, and therefore cannot be interpreted as transitional justice tools. I will take into account five important features to understand how victimization is understood from these documents: legal definition of victims, measures of damage repairing, protection measures, right to truth and right to memory.

Keywords

Victims, victimization, subnational laws, transitional justice, human rights.

1. Introducción

El año de 2013, a principios del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, fue aprobada y promulgada la Ley General de Víctimas (en adelante, LGV), la cual había sido discutida y planeada desde hacía dos años en el marco de los diálogos entre el gobierno federal de Felipe Calderón (2006-2012) y el entonces emergente Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. En dicho marco legal, se establecen de manera institucional los mecanismos de atención, protección y reparación de víctimas, así como también se les otorga una definición jurídica, la cual se establece en el artículo 4, denominando como víctimas a todas aquellas personas que hayan sufrido un daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o aquella que haya sido puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos por consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus Derechos Humanos; así mismo, define formas de victimización: directa (quien ha sufrido la experiencia de daño), indirecta (familiares de las víctimas o personas con una relación inmediata con las mismas), potenciales (quienes, sin pasar por una experiencia de daño físico o moral, se encuentran en una situación de amenaza a su integridad), y grupales (cuando la condición de víctima se genera a todo un colectivo) (LGV, artículo 4).

Antes de la puesta en marcha de la LGV, existieron leyes sobre el tema de las víctimas a nivel subnacional en las siguientes entidades: Distrito Federal¹, Baja California², Guanajuato³, Chihuahua⁴, Aguascalientes⁵ y Campeche⁶, todas ellas, enmarcando la

¹ Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal, publicada el 22 de abril 2003.

² Ley de Atención y Protección a la Víctima o el Ofendido del Delito para el estado de Baja California, publicada el 22 de agosto de 2003.

³ Ley de Atención y Apoyo a la Víctima y al Ofendido del Delito en el estado de Guanajuato, publicada el 30 de mayo de 2006.

⁴ Ley de Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del Delito del Estado de Chihuahua, publicada el 21 de octubre de 2006.

condición victimal como consecuencia de la comisión de un delito sancionado por la legislación penal. La LGV, a diferencia de las anteriores, busca la definición de la condición victimal como un problema de Derechos Humanos, de manera más amplia que las anteriores. Posterior a la puesta en marcha de la LGV, todas las demás entidades federativas elaboraron leyes subnacionales similares, con el mismo enfoque de Derechos Humanos que la anterior, entre los años 2013 y 2017, siendo las entidades de Tabasco, Chiapas, Veracruz y Tamaulipas, de las últimas en aprobar una Ley Estatal en la materia.

Además de lograr la aprobación de la LGV, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, generó una base organizativa a nivel nacional que derivó en mayores movilizaciones de familiares de víctimas de desaparición, por lo que fueron dándose otros actos de protesta protagonizados por víctimas y familiares de las mismas en distintos puntos del país, descentralizándose la lucha por la defensa de los derechos de víctimas (Villarreal, 2016).

Estados como Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Chiapas, que cuentan con altos índices de inseguridad y de delitos de alto impacto, han sido precisamente escenario de manifestaciones importantes de este tipo, y sus legislaciones estatales en materia de víctimas surgieron después de la puesta en marcha de la LGV. Lo que se muestra como elemento inusual son, por lo menos, tres cuestiones: 1) que al aprobar la Ley General, no se hayan derogado las leyes subnacionales anteriores, sino que han sido paulatinamente armonizadas al texto de la LGV; 2) que, a la par de lo anteriormente expuesto, se hayan aprobado más leyes subnacionales de víctimas, a pesar de que el carácter general de la LGV supone su injerencia en todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), por lo cual es jurídicamente innecesaria una ley estatal en la materia; 3) el clima de inestabilidad de los regímenes subnacionales en los estados de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Chiapas, y los conflictos existentes entre los gobiernos locales con organizaciones de defensa de Derechos Humanos y colectivos locales de víctimas, dieron como resultado la discusión de diversos mecanismos políticos para controlar daños hacia el *statu quo*.

⁵ Ley de Atención y Protección a la Víctima y al Ofendido para el estado de Aguascalientes, publicada el 20 de abril de 2009.

⁶ Ley que establece el Sistema de Justicia para las Víctimas y Ofendidos del delito en el estado de Campeche, publicada el 25 de febrero de 2011.

Así, en el presente trabajo, el cual es un producto derivado de mi participación en el proyecto “Márgenes Estatales, Seguridad Ciudadana Regional y Reforma Penal en México 2008-2016”, en el Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana, busco responder la siguiente pregunta: ¿Cómo se construye la victimización desde las legislaciones en la materia dentro de los estados de Veracruz, Tamaulipas, Tabasco y Chiapas? Las leyes de víctimas en México a nivel subnacional son el resultado de un fenómeno atípico en el contexto latinoamericano. En países que cuentan con legislaciones sobre el tema como Brasil, Colombia, Venezuela, Chile, entre otros, no se ha presentado una situación similar. En todos estos países, las leyes sobre víctimas se manejan a nivel federal o nacional, según sea el caso. En el caso de Argentina, donde sí existen legislaciones subnacionales en materia de reparación y atención a víctimas del régimen militar (1976-1983), éstas se han emitido a manera de decretos breves, como agregados a la legislación federal sobre el tema, y especifican trámites y procedimientos para el otorgamiento de beneficios económicos a familiares de desaparecidos, sin legislar sobre mecanismos de protección, atención a víctimas o derecho a la verdad⁷, como sí lo hacen las legislaciones mexicanas.

La creación de marcos legales para la atención de víctimas en México, debe entenderse dentro de un proceso de impasse entre el conflicto violento y el posconflicto, y no desde un escenario posterior a la resolución de la violencia armada, por ello, no puede considerarse que dichos mecanismos de justicia sean de carácter *transicional*, la cual puede definirse como aquellos procesos de legislación y de constitución institucional de mecanismos de impartición de justicia posteriores a un conflicto violento de carácter estructural (González-Salzberg, 2008; Melamed Visbal, 2014). De acuerdo con Andreas Schedler, la particularidad del conflicto violento en el escenario mexicano es que la escalada de desapariciones forzadas, de secuestros, de casos de tortura y extorsión, de exhibición de restos humanos en plazas públicas, no se da en el contexto de una dictadura, sino posterior a un proceso de transición democrática y en el marco de lo que llama una “guerra civil económica”, en donde las posiciones en disputa no se definen por posicionamientos políticos, sino por grupos que pugnan por ganancias materiales como lo son los cárteles de la droga y diversos actores del crimen organizado (Schedler, 2016:

⁷ Pueden revisarse los documentos “Ley 14.042 de la Provincia de Buenos Aires” y la “Ley 10.048 de la Provincia de Córdoba”, entre otros más generados por legislaturas subnacionales en Argentina.

11). Aún sin haber culminado este ciclo de violencia, fueron creados los marcos legales de atención a víctimas como la propia LGV, y las leyes subnacionales posteriores a la aprobación de la anterior, pero es interesante tomar en cuenta que muchos de los planteamientos legales e institucionales de estas leyes se basan en el diseño de leyes de víctimas aprobadas en contextos transicionales, como es el caso de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de Colombia, aprobada casi en paralelo con la LGV mexicana. ¿Cómo se construye, legalmente hablando, un marco legal de protección y atención a víctimas dentro del conflicto violento, basándose en legislaciones de justicia transicional?

Primeramente, se elabora un recorrido a manera de contexto desde el cual surgieron las leyes estatales de víctimas de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Chiapas, y posteriormente se realiza un comparativo entre dichos instrumentos legales, partiendo de cinco variables: definición legal de las víctimas, medidas de reparación de daño, medidas de protección, derecho a la verdad y derecho a la memoria. Estos elementos pueden darnos pistas para detectar presencias y vacíos entre los documentos analizados, lo cual puede ser de utilidad para análisis posteriores en materia de administración pública y políticas de atención a víctimas en México.

2. Contexto del surgimiento de las leyes de víctimas en los estados del Golfo

Luego de la aprobación de la LGV y su puesta en marcha, 26 entidades federativas han generado instrumentos similares a nivel local, entre ellas las de Chiapas (publicada el 20 de mayo de 2015), Tabasco (2 de diciembre de 2015), Veracruz (3 de abril de 2017) y Tamaulipas (8 de mayo de 2017), siendo éstas dos últimas las más recientes de todo el territorio nacional. En cada uno de estos casos, la emergencia de las leyes subnacionales de víctimas ha surgido en el marco de conflictos entre los gobiernos locales con diversas organizaciones defensoras de Derechos Humanos y con colectivos de familiares de desaparecidos, las cuales han retomado la demanda del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad en la medida de buscar que dichos mecanismos sean apegados a un esquema de victimización desde la perspectiva de la vulneración de Derechos Humanos y no solamente como resultado de un crimen castigado desde la legislación penal. Del

mismo modo, en todos los casos se ha dado la aprobación y publicación de las leyes en momentos críticos como: 1) procesos electorales de renovación de gubernaturas y/o legislaturas locales, o 2) crisis de legitimidad de las administraciones locales. De esta manera, retomando lo propuesto por Tarrow (1997), las demandas de diversas movilizaciones sociales pueden verse favorecidas en la medida que existen condiciones de inestabilidad del régimen.

En el estado de Chiapas, si bien hay toda una historia de movilizaciones civiles y armadas que han generado una tensión fuerte entre el gobierno local y diversas organizaciones de Derechos Humanos (Favela Gavia, 2002), a meses de las elecciones para la renovación de la legislatura local y alcaldías en Chiapas del mes de julio de 2015, se presentó la iniciativa para elaborar la Ley Estatal de Víctimas para el Estado de Chiapas. Si bien, este estado no tiene el número de casos de delitos de alto impacto como los de los otros estados del presente estudio, los incrementos de casos son notables: de 358 homicidios dolosos en 2006 se pasó a 613 en 2011 (casi 200% más), de 5 casos de secuestro en 2006 a 30 en 2011 (aumento del 600%), y de 87 casos de extorsión en 2006 a 217 en 2015 (más de 200%) (SESNSP, 2017). Uno de los argumentos que se esgrimieron para proponer dicha ley fue la de armonizar los marcos legales existentes con el tránsito hacia el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, de acuerdo con lo dicho por el Magistrado Rutilo Escandón Cadenas, presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas (MDER/CP, 2004). Con un texto similar al de la LGV, y sin contar con la participación de organizaciones que históricamente han defendido la agenda de Derechos Humanos en la entidad como el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (o Centro Frayba), entre otras organizaciones, se aprobó dicha propuesta de ley. Desde el año de 2012, en el estado de Chiapas gobierna el Partido Verde Ecologista de México junto con el PRI, de la mano de Manuel Velasco Coello, nieto del exgobernador priísta Manuel Velasco Suárez.

Tabasco tuvo también en el año de 2012 un proceso de alternancia política en el cual arribó al poder un expriísta, siendo en este caso el ganador de la contienda Arturo Núñez Jiménez. El aumento de la violencia hacia migrantes centroamericanos que entran al territorio estatal a través del puesto fronterizo de Tenosique, así como la incidencia de agrupaciones de Derechos Humanos como el albergue migrante “La 72”, administrado por

el sacerdote dominico Fray Tomás González, dieron como resultado la aprobación de la Ley de Atención, Apoyo y Atención a Víctimas u Ofendidos en el estado de Tabasco, para el año de 2015. Sin embargo, “La 72”, entre otras organizaciones de Derechos Humanos en la entidad, han denunciado que el seguimiento a víctimas no ha sido el esperado, e incluso que la violencia hacia los migrantes ha recrudecido durante los últimos años (Martínez, 2015: p. 8). En Tabasco se ha dado también un aumento sostenido de delitos de alto impacto relacionados a la victimización, como homicidios dolosos (de 166 en 2006 a 276 en 2016), secuestros (de cero casos en 2006 a 104 casos en 2013), y extorsiones (de 34 casos en 2006 a 217 en lo que va de 2017), según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017).

En el estado de Veracruz, la elaboración de la Ley Estatal de Víctimas se da luego de toda una serie de acusaciones de corrupción institucional dentro de la administración del priísta Javier Duarte (2010-2016), y de la alternancia política que permitió al panista (y también expriísta) Miguel Ángel Yunes Linares llegar a la gubernatura. La escalada de violencia, que puede ser visualizada a partir del aumento de cifras de delitos de alto impacto -de 434 homicidios dolosos en 2006 a 1258 en 2016, de 7 secuestros en 2006 a 132 en 2016, de 159 casos de extorsión en 2006 a 447 en 2012 (SESNSP, 2017)-, fue sumamente notoria. Los colectivos de familiares de desaparecidos conformados en la entidad, luego del paso de la Caravana por la Paz del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad en 2011, fueron visibilizando los problemas en la impartición de justicia y en las bajas capacidades institucionales para la atención a víctimas. En ese contexto, para abril de 2017 fue aprobada una Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, a pesar de que la puesta en marcha de la Comisión Ejecutiva Estatal para la Atención a Víctimas se mantuvo acéfala hasta septiembre del mismo año.

Este último acontecimiento generó un clima aún más ríspido entre el gobierno de Yunes y los colectivos de víctimas, dado que se designó como encargada de despacho a Lorena del Carmen Mendoza Sánchez, quien se desempeñó como encargada de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en el sexenio duartista y que ha sido señalada por su falta de acción ante las denuncias contra funcionarios de dicha administración estatal (León Carmona, 2017).

Finalmente, el estado de Tamaulipas fue el último en aprobar una ley subnacional de víctimas a nivel nacional. Luego de la derrota del PRI en dicha entidad y el ascenso del PAN con Javier García Cabeza de Vaca, se realizaron una serie de mesas de diálogo con diversas organizaciones de defensa de Derechos Humanos que derivaron en la iniciativa de ley que propuso el ejecutivo estatal. El 11 de abril de 2017, luego de la aprobación de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Tamaulipas, la Comunidad Ciudadana de Búsqueda de Desaparecidos en Tamaulipas hizo público su malestar, luego de que consideraran que se les dejó fuera del Sistema Estatal de Víctimas, y se les considerara como “un accesorio” sin voz ni voto (Martínez, 2017). El entorno de violencia en Tamaulipas es visible a partir de las cifras de delitos de alto impacto como homicidio doloso (de 346 en 2006 a 1016 en 2012), secuestro (17 en 2006 a 262 en 2014), y extorsión (23 en 2006, 225 en 2013) (SESNSP, 2017).

Como podemos ver, las condiciones en las que se da la aprobación e implementación de legislaciones subnacionales de víctimas suponen ciertas aperturas por parte del régimen, generadas como estrategias de control de daños en un contexto de resquebrajamiento de la legitimidad de las administraciones locales. El conflicto violento de carácter estructural sigue en pie, sin ceder por completo, de tan forma que los casos de victimización han seguido en aumento, junto con las movilizaciones en materia de defensa de Derechos Humanos. Esto, sin embargo, no supone una apertura del régimen hacia medidas políticas de carácter liberal-democrático, sino estrategias para mantenerse a flote luego de diversos momentos de crisis en su relación con la ciudadanía y otros sectores de la sociedad civil. A continuación, veremos cómo es que se construye de manera jurídica la victimización dentro de los documentos legales sobre la materia.

3. Comparación entre leyes subnacionales de víctimas

Pero, ¿Cómo se define la victimización en los marcos legales surgidos a mitad de un proceso violento? ¿Qué diferencias y semejanzas puede haber entre documentos legales que se han generado en este contexto? Si bien, de acuerdo a diversos autores, se ha tratado de partir de que la victimización se concibe como la experiencia de la vulneración

de la dignidad de una persona, sea a partir del daño físico, económico o moral (Arias Marín, 2012), en el presente artículo, se afirma que ésta condición se definió a través de la esfera legal a partir de los documentos legales de la materia, lo cual puede generar acceso o restricción a derechos o mecanismos institucionales de apoyo estatal. Para ilustrar de manera comparativa cómo es que se desarrolla esta definición victimal en diversos contextos, se mostrarán algunos datos provenientes de las leyes de víctimas de los estados de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Chiapas.

Es necesario poner atención en el siguiente cuadro, que nos muestra el contenido de algunos elementos que nos han parecido importantes para comprender el tipo de derechos ofrecidos a la víctima y la relación existente entre víctimas y Estado: la definición legal de la víctima, las medidas de reparación, las medidas de protección, las especificaciones del derecho a la verdad y del derecho a la memoria.

Primeramente, dado que en el caso mexicano el conflicto aún no ha terminado, y muchos de los casos de victimización que han podido ser visibilizados ante la opinión pública se han atribuido no solo a grupos del crimen organizado, sino también a miembros de las fuerzas armadas y a corporativos de seguridad nacional, la definición legal de las víctimas es mucho más abierta que en otros casos a nivel latinoamericano, donde se especifica de manera temporal el periodo en el cual se ha cometido el acto de victimización⁸. Esta misma tendencia es visible dentro de las leyes mexicanas a nivel subnacional, en las cuales se define a las víctimas a partir de distintas modalidades: víctimas directas (las que han pasado por la experiencia de daño y pérdida), indirectas (las y los familiares o conocidos de víctimas directas que se vean amenazados por este vínculo), colectivas o grupales (especificados en el caso de Veracruz y Tamaulipas, que supone la experimentación compartida de daño) y potenciales (defensores de víctimas directas que se vean amenazados por dicha actividad).

⁸ En La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de Colombia, de acuerdo al artículo 3°, se menciona que se consideran víctimas aquellos que hayan sido violentados por el Estado u otros grupos armados dentro del conflicto armado interno del 1° de enero de 1985 a la fecha) o en el argentino (en el que de acuerdo al artículo 1 de la Ley Federal 24.043, son considerados sujetos de derecho en este documento "las personas que durante la vigencia del estado de sitio hubieran sido puestas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, por decisión de éste, o que siendo civiles hubiesen sufrido detención en virtud de actos emanados de tribunales militares, hayan o no iniciado juicio por daños y perjuicios".

Cuadro 1. Comparativo Subnacional de Leyes de Víctimas

Estado	Chiapas (Ley de Víctimas para el Estado de Chiapas, LVEC)	Tabasco (Ley de Atención, Apoyo y Protección a Víctimas u Ofendidos en el Estado de Tabasco, LAAPVOET)	Tamaulipas (Ley de Protección a las Víctimas para el Estado de Tamaulipas, LPVET)	Veracruz (Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, LVEV)
Definición legal de las víctimas	Amplia. El artículo 2 remite definiciones a las utilizadas dentro de la Ley General de Víctimas	Amplia. Tipos diversificados de victimización: directa, indirecta, potencial (Artículos 5, Párrafo XVII, y 6)	Amplia. El artículo 5 define 4 tipos de víctimas: directas indirectas, grupales y potenciales	Amplia. El artículo 5 define 4 tipos de víctimas: directas indirectas, colectivas y potenciales
Medidas de reparación	No estipuladas	Reparación integral (medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición), garantizada en el artículo 28	Reparación integral (medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición), garantizada en el artículo 7, Apartado VIII	Reparación integral (medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición), garantizada en el artículo 39
Medidas de protección	Garantizadas en los términos establecidos en el artículo 40 de la Ley General de Víctimas, de acuerdo al artículo 12.	Garantizadas en los términos establecidos en el artículo 40 de la Ley General de Víctimas, de acuerdo al artículo 7	No estipuladas	Garantizadas en los términos establecidos en el artículo 40 de la Ley General de Víctimas, de acuerdo al artículo 34
Derecho a la Verdad	Creación del Archivo de la Verdad en Chiapas, el cual deberá ser actualizado por las autoridades penales, jueces y magistrados, así como garantizar el libre acceso al mismo para víctimas y ciudadanos en general (Artículo 7)	Derecho de todos los ciudadanos a conocer los hechos y la verdad histórica en casos de justicia hacia las víctimas, Derecho de todos los ciudadanos a conocer los hechos y la verdad histórica en casos de justicia hacia las víctimas, Derecho de las víctimas a participar en la búsqueda de la verdad histórica (Artículos 20, 21, 22 y 23)	Se garantiza el derecho de las víctimas a participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los mecanismos de acceso a la justicia que estén a su disposición (Artículo 8, Apartado 2, Párrafo XXVI)	Derecho de todos los ciudadanos a conocer los hechos y la verdad histórica en casos de justicia hacia las víctimas, Derecho de todos los ciudadanos a conocer los hechos y la verdad histórica en casos de justicia hacia las víctimas, Derecho de las víctimas a participar en la búsqueda de la verdad histórica (Artículos 9, 14, 15)
Derecho a la Memoria	Creación del Archivo de la Verdad en Chiapas, el cual deberá ser actualizado por las autoridades penales, jueces y magistrados, así como garantizar el libre acceso al mismo para víctimas y ciudadanos en general (Artículo 7)	Derecho de todos los ciudadanos a conocer los hechos y la verdad histórica en casos de justicia hacia las víctimas, Derecho de todos los ciudadanos a conocer los hechos y la verdad histórica en casos de justicia hacia las víctimas, Derecho de las víctimas a participar en la búsqueda de la verdad histórica (Artículos 20, 21, 22 y 23)	Se garantiza el derecho de las víctimas a participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los mecanismos de acceso a la justicia que estén a su disposición (Artículo 8, Apartado 2, Párrafo XXVI)	Derecho de todos los ciudadanos a conocer los hechos y la verdad histórica en casos de justicia hacia las víctimas, Derecho de todos los ciudadanos a conocer los hechos y la verdad histórica en casos de justicia hacia las víctimas, Derecho de las víctimas a participar en la búsqueda de la verdad histórica (Artículos 9, 14, 15)

Fuente. Elaboración propia con base en la revisión de las 4 Leyes estatales.

En cuanto a las medidas de reparación del daño a las víctimas, las legislaciones subnacionales de víctimas en México son similares en amplitud de garantías, sin reducirse a la sola compensación económica, lo cual, en materia legal, representa un aspecto destacable en torno a los derechos de las víctimas en México en tanto que el Estado no solo reconoce su derecho a la reparación financiera, sino que existe un compromiso con la atención integral de los casos de victimización. Aunque en el caso de Chiapas, dichas condiciones de reparación de daño no han sido especificadas, los casos de Tamaulipas, Veracruz y Tabasco siguen la tendencia de la LGV, garantizando la integralidad en la reparación del daño, no solamente de carácter económico.

El tema de la protección a las víctimas, todas las leyes analizadas en el presente documento, salvo la de Tamaulipas, definen los mecanismos de protección de manera similar a la LGV, la cual, de acuerdo al artículo 40: "Cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden federal, de las entidades federativas o municipales de acuerdo con sus competencias y capacidades, adoptarán con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño." Deberán seguirse en la evaluación de riesgos, de acuerdo al mismo artículo, los siguientes principios: I. Principio de protección; II. Principio de necesidad y proporcionalidad; III. Principio de confidencialidad, y IV. Principio de oportunidad y eficacia. En la medida que el Estado determine que existe un alto grado de riesgo para la seguridad de las víctimas, éstas pueden solicitar ser protegidas de manera proporcional y efectiva por las fuerzas de seguridad estatales, existiendo medidas de castigo a funcionarios que obstaculicen este derecho.

Sin embargo, si bien los documentos legales de atención a víctimas aquí analizados nos hablan de la importancia de la protección para los ciudadanos que la soliciten, diversos activistas por los Derechos Humanos y académicos han denunciado que los procedimientos institucionales para su puesta en marcha tienden a generar un grado preocupante de desprotección, no solo porque las evaluaciones de riesgo son relativamente largas en el caso mexicano, sino también porque el fallo negativo de las

autoridades por dar protección implicaría una suerte de revictimización de los solicitantes de estos derechos (Estevez, 2016).

El derecho a la verdad, supone la posibilidad de que la víctima tenga garantía de transparencia en el proceso penal, incluso la participación de la misma dentro de diversos momentos en la investigación, como por ejemplo, en el peritaje o en la revisión de expedientes de casos. De acuerdo a González-Salzberg, es el derecho que asiste a las víctimas de graves violaciones a Derechos Humanos, como a la sociedad en su conjunto, a conocer lo verdaderamente ocurrido en tales situaciones (González-Salzberg, 2008:438). Como podemos ver en el cuadro comparativo, en todos los casos hay una garantía de este derecho, y en el caso especial de la legislación chiapaneca, se decreta la constitución de un Archivo de la Memoria Histórica, el cual no solo otorga a las víctimas la capacidad de acceder a documentos, investigaciones y expedientes sobre su caso, sino que se establecen como un registro público al que todo ciudadano puede acceder, reservándose, no obstante, la protección y la seguridad a las víctimas.

Finalmente, el derecho a la memoria histórica, que hace referencia a la existencia de mecanismos institucionales para el resguardo y acceso público a archivos de investigación sobre casos de victimización, es un derecho que hasta ahora solo garantiza la legislación chiapaneca, con la implementación de la “Casa de la Memoria del Estado de Chiapas”, que de acuerdo a su legislación local en su artículo 9, tiene como objetivo “fomentar actividades educativas, pedagógicas, museísticas y culturales, dirigidas a la reconstrucción de la memoria sobre las violaciones a los Derechos Humanos” (LVEC, 2015). Ni siquiera la LGV, ni otros de los instrumentos legales subnacionales aquí analizados, han especificado los mecanismos institucionales para su garantía de manera tan concreta, limitándose a enunciarlo como un derecho al que pueden acceder sin decir concretamente los medios para lograrlo. Este punto puede ser retomado hacia una agenda futura de la atención a víctimas en tanto puede garantizar el cumplimiento de compromisos internacionales del Estado Mexicano frente a cortes internacionales, como fue el fallo dado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ante el *Caso Campo Algodonero* de 2009.⁹

⁹ El caso de Campo Algodonero fue un hecho que enmarcado en el contexto de los casos de feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua, el 6 de noviembre de 2001. Ese día fueron encontrados los cadáveres de Ivette González, Esmeralda Herrera y Berenice Ramos, en un campo de cultivo de algodón a las afueras de dicha ciudad. Sus familiares demandaron al Estado

4. Conclusiones

Como pudimos observar, las legislaciones de víctimas a nivel subnacional en México, tienen particularidades que pueden ser de interés para un estudio más amplio sobre las condiciones institucionales de la relación entre el Estado y los actores que han pasado por este tipo de experiencias de vulneración a Derechos Humanos. Propongo, a manera de conclusión, algunas pistas para estudios posteriores del tema.

1. *Las legislaciones subnacionales de víctimas surgidas luego de la aprobación de la LGV, se dieron en el marco de diversas estrategias de control de daños que los gobiernos locales implementaron en momentos críticos dentro de su relación con diversos grupos locales de Derechos Humanos.* Luego de la emergencia del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, y la subsecuente conformación de colectivos de familiares de desaparecidos, el cuestionamiento hacia los gobiernos locales en materia de impartición de justicia y de seguridad se hizo cada vez más fuerte. Si bien han habido actores que han argumentado que la existencia de legislaciones subnacionales sobre víctimas se debe a 1) la armonización de los instrumentos legales locales con las recientes reformas al sistema penal, y 2) a la regulación de la atención a víctimas de delitos del fuero común, lo cierto es que con la aprobación de la LGV existía ya una reglamentación de cómo otorgar atención, reparación y protección a las víctimas en México. La recurrencia de definiciones y procedimientos en las leyes locales de víctimas repetidas de la LGV, y las condiciones de crisis de los gobiernos locales, nos hacen pensar en que la aprobación de estos mecanismos no surgieron necesariamente por la necesidad jurídica de la reglamentación de la atención local a víctimas, sino por motivos de carácter político, lo cual nos da como pista pensar en el uso político de la construcción legal de la victimización. Esta es una veta interesante de estudio que puede ser abordada en investigaciones posteriores.

Mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por falta de medidas de protección a las víctimas, falta de prevención de crímenes de la misma naturaleza ante el conocimiento de un patrón de violencia de género, y la falta de diligencia en las investigaciones. La disposición 7 de dicha condena, emitida el 16 de noviembre de 2009, demandó el levantamiento de un memorial de víctimas de homicidios por razones de género en Ciudad Juárez, que quedó como precedente para casos posteriores.

2. *No puede entenderse la legislación subnacional de víctimas en México como un conjunto de mecanismos de justicia transicional, sino como medidas de atención a víctimas en el marco de un conflicto violento aún vigente.* El conflicto en el cual han surgido los casos de victimización aún no se ha resuelto. Aunque las legislaciones subnacionales de víctimas más antiguas fueron aprobadas y publicadas en el año de 2003, éstas se dieron en la lucha contra el secuestro de empresarios de clase media alta y alta. En la actualidad, este conflicto se ha complejizado con el aumento de desapariciones (perpetradas por el Estado o por otros actores criminales) y violaciones a Derechos Humanos como amenazas a activistas políticos, a periodistas y casos de feminicidio. A diferencia de casos como los de Colombia o Argentina, en los cuales surgieron legislaciones para atención y reparación de daño a víctimas luego de la resolución del conflicto violento, en nuestro país éste no ha cesado, y esto supone un elemento importante a considerar pensando en comparativos con otros marcos legales a nivel internacional.

3. *Existen vacíos legales que deben ser subsanados de tal forma que puedan cumplirse algunos compromisos del Estado Mexicano a nivel internacional.* Hemos visto que aún hay elementos que no han sido tratados tanto en las legislaciones subnacionales como en la LGV, como el caso de las instituciones concretas dedicadas a garantizar el derecho a la memoria histórica (salvo el caso de Chiapas, donde sí existe esa figura), la definición de mecanismos de reparación de daños (todas las legislaciones subnacionales aquí analizadas, salvo Chiapas, las definen), y las definiciones de medidas de protección (Tamaulipas no las ha definido). No solo es necesario pensarlas hacia una agenda legislativa local en cada uno de las entidades federativas consideradas en el presente estudio para una armonización entre todas las leyes, sino para lograr el cumplimiento a compromisos internacionales de Derechos Humanos, con lo cual podría contribuirse de manera legal a subsanar los conflictos violentos aún existentes.

5. Fuentes de información

Arias Marín, Alán (2012): "Teoría crítica y derechos humanos: hacia un concepto crítico de víctima", en *Nómadas*, (36).

Estévez, Ariadna (2015), "La crisis de Derechos Humanos y el dispositivo de administración del sufrimiento: necropolítica pública de víctimas, defensores y periodistas en México", en *El Cotidiano*, No. 194, noviembre- diciembre.

Favela Gavia, Diana Margarita (2002), "La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano", en *Estudios Sociológicos*, XX (1).

González-Salzberg, Damián A. (2008), "El derecho a la verdad en situaciones de post-conflicto bélico de carácter no-internacional", en *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 12.

Melamed Visbal, Janiel David (2014), "Del conflicto al posconflicto en el contexto colombiano", en *Revista de la Universidad La Salle*, 63.

SESNSP (2017), "Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017", México: Centro Nacional de Información SEGOB.

Schedler, Andreas (2016), *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Tarrow, Sidney (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza.

Villarreal, María Teresa (2016): "Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia", en *Intersticios Sociales*, No. 11, Marzo-Agosto.

Legislaciones

LGV. Ley General de Víctimas (2013), México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

LVEC. Ley de Víctimas para el Estado de Chiapas (2015), México: Gobierno del Estado de Chiapas.

LAAPVOET. Ley de Atención, Apoyo y Protección a Víctimas u Ofendidos en el Estado de Tabasco (2015), México: Gobierno del Estado de Tabasco.

LPVET. Ley de Protección a las Víctimas para el Estado de Tamaulipas (2017), México: Gobierno del Estado de Tamaulipas.

LVEV. Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2017), México: Gobierno del Estado de Veracruz.

Notas periodísticas

León Carmona, Miguel Ángel (2017), "Yunes designa a exduartista en la Comisión de Atención a Víctimas", en *E-consulta Veracruz*, 15 de Septiembre, sección Estado.

Martínez, Sanjuana (2015), "La violación, 'infierno mexicano' de las mujeres migrantes en tránsito hacia EU", en *La Jornada*, 20 de diciembre, sección Política.

Martínez, Chantal (2017), "Ignoran a familiares de desaparecidos y aprueban ley en Tamaulipas", en *Milenio*, 11 de abril, sección Estados.

MDER/CP (2016), "Nuevo Sistema de Justicia Penal, a un año de vigencia", en *El Cuarto Poder*, 24 de junio, sección Chiapas-Tuxtla.



ENCrucijada
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

28° NÚMERO ENERO-ABRIL 2018

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dra. Martha Singer Sochet

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPYS-UNAM.
Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.
Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucijada REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO
DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 9,
No.28, enero-abril 2018, es una publicación cuatrimestral
editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a
través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el
Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito
Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco,
Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F.,
Tel. (55) 5 6 2 2 9 4 7 0 Ext. 8 4 4 1 0,
<http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>,
ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr.
Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al
uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN:
2007-1949. Responsable de la última actualización de este
número, Centro de Estudios en Administración Pública de
la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César
C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad
Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510,
México D.F., fecha de la última modificación, 12 de enero
de 2018.

Las opiniones expresadas por los autores no
necesariamente reflejan la postura del editor de la
publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de
los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la
fuente completa y la dirección electrónica de la publicación