

RECOMENDACIÓN GENERAL

NÚMERO **14**

Sobre los derechos
de las víctimas de delitos



CNDH
M É X I C O

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

RECOMENDACIÓN GENERAL
NÚMERO 14

**Sobre los derechos
de las víctimas de delitos**



CNDH
M É X I C O

2018

Sexta reimpresión
de la segunda edición: noviembre, 2018

ISBN: 978-607-7888-72-7

**D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, México, Ciudad de México

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México

PRESENTACIÓN

Entre las diversas atribuciones con que cuenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la relativa a la emisión de Recomendaciones Generales abre la posibilidad de que este Organismo Nacional, con sustento en los estudios que realice a través de sus Visitadurías Generales, promueva ante las distintas autoridades el que lleven a cabo las modificaciones normativas y de prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

Estas Recomendaciones, que de manera previa a su emisión y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, así como en la *Gaceta* de la CNDH, deben ser analizadas y aprobadas por su Consejo Consultivo, si bien aluden a prácticas y situaciones que implican o facilitan violaciones a los derechos humanos, tienen una finalidad marcadamente preventiva, en tanto que buscan incidir en el campo de las políticas públicas, para que todo acto de autoridad tenga como eje el reconocimiento, respeto y promoción de la dignidad humana.

Si bien esta atribución no estaba comprendida en el marco normativo con el que esta Comisión Nacional inició sus funciones en 1990, su incorporación al Reglamento Interno en septiembre de 2000, mediante la adición del que fue entonces el artículo 129 bis, así como la posterior reforma de agosto de 2003, que dio origen al contenido del actual artículo 140, dotaron a la CNDH de una importante herramienta, que además materializa varios de los contenidos básicos de los llamados *Principios de París*,¹ que

¹ Cf. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993.

prevén expresamente las competencias de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, entre las que se encuentra el que tengan el mandato más amplio posible para supervisar cualquier indicio de violación a los derechos humanos y poder emitir dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes al respecto, pudiendo “formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos”.²

Desde 2001, año en que se emitió la primera Recomendación General sobre las revisiones indignas a los visitantes en los centros de reclusión, tanto locales como federales, la CNDH ha formulado un total de 27 Recomendaciones Generales, que han abordado diversos temas tales como la protección del derecho a la salud, la práctica de la tortura, los derechos de las víctimas del delito, el manejo de áreas naturales protegidas, la libertad de expresión, el matrimonio igualitario o el derecho a la consulta previa en las comunidades indígenas, entre otros.

Si bien es cierto que las Recomendaciones Generales han contribuido a visibilizar diversas problemáticas y evidenciar prácticas que atentan o propician violaciones a derechos humanos en nuestro país, también lo es que varias de estas problemáticas y prácticas aún subsisten bajo nuevos esquemas o modalidades, por lo que se estima necesario realizar una revisión de lo que la CNDH ha sostenido en estos documentos durante más de 15 años, a efecto de retomar sus contenidos, promover el cumplimiento de los puntos recomendatorios que aún estén pendientes y propiciar que la prevención de nuevas violaciones a los derechos fundamentales se asuma como una prioridad por parte de todas las autoridades.

Como parte de este propósito, la CNDH pone a disposición de las autoridades y de la sociedad en general esta nueva edición impresa de las Recomendaciones Generales emitidas entre 2001

² Cf., *ibid.*, Apartado D “Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional”, numeral 4.

y 2016, con la convicción de que sus contenidos además constituirán un insumo útil para el conocimiento y estudio de los derechos humanos, así como para la consolidación de los mismos como el eje y parámetro de validez de toda política pública que se formule en el ámbito de un Estado democrático de derecho.

Los derechos humanos nos identifican, interesan e involucran a todos. Lograr que lo dispuesto por las normas se materialice en la práctica es el mayor desafío que enfrentamos en este ámbito y un elemento necesario para ello lo es el diseño e implementación de políticas públicas, campo en el que las Recomendaciones Generales tienen mucho que aportar.

Lic. Luis Raúl González Pérez
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 14*

México, D. F., 27 de marzo de 2007

Sobre los derechos de las víctimas de delitos

Señoras y señores Procuradores General de la República, de Justicia Militar y de Justicia de las entidades federativas, Secretarios de Seguridad Pública y de Salud Federal, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades federativas, Presidentes de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de las entidades federativas

El artículo 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala como atribución de este Organismo Nacional proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de sus competencias, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la propia Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos; en tal virtud, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional, se expide la presente Recomendación General.

I. ANTECEDENTES

Con base en el análisis de las quejas recibidas, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte con preocupación que la atención que dispensan algunos servidores públicos que se

* Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 2007.

desempeñan en las instituciones encargadas de la prevención de delitos, procuración e impartición de justicia, por lo general es insuficiente para brindar una adecuada atención a las víctimas de delitos, en su esfera psicológica, física, jurídica y patrimonial, lo cual trasciende a su familia y termina por impactar a la sociedad.

Es por ello que en la actualidad, el respeto a los derechos fundamentales de las víctimas de delitos y de abuso del poder debe constituir un elemento primordial para consolidar y garantizar un mejor ejercicio de los Derechos Humanos en un Estado democrático, lo cual implica identificar sus necesidades reales a fin de establecer las medidas legales y administrativas necesarias para su adecuada y oportuna atención sin más limitaciones que las establecidas en la ley.

La atención a las víctimas fue impulsada, en sus inicios, por organizaciones sociales dedicadas a la defensa de los derechos de las víctimas de delitos sexuales y de violencia familiar, y a este esfuerzo se sumó el de las instituciones públicas, principalmente las Procuradurías de Justicia, en las que ha recaído básicamente la atención institucional de las víctimas.

En este sentido, si bien es cierto que a partir de las reformas de 1993 y 2000 al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se elevaron a rango constitucional los derechos de las víctimas, también lo es que en la realidad el ejercicio de tales derechos no se cumple a cabalidad, entre otras razones por la ausencia de una política pública de colaboración institucional uniforme y coordinada entre los diversos órdenes de gobierno, e incluso entre las distintas dependencias de cada uno de ellos, que permita el impulso de acciones integrales a fin de procurar que las víctimas reciban atención y apoyo jurídico, médico y psicológico; en ese sentido, se ha detectado que el personal que tiene contacto con víctimas de delitos, como lo es el adscrito a las agencias del Ministerio Público (elementos de policía ministerial, peritos, médicos) y a los servicios de salud (en las salas de urgencia), carece de capacitación para atender a personas en crisis; además, en ocasiones su actuar no se dirige a salvaguardar la legalidad y eficacia en el desempeño de sus fun-

ciones, ya que minimizan el evento, cuestionan a la víctima, la descalifican, ignoran, trivializan el evento o argumentan pesadas cargas de trabajo, de tal modo que, desde la perspectiva de la víctima, el acceso a la justicia y la reparación del daño se perciben fuera de su alcance.

Se ha detectado también que, no obstante la gama de reacciones físicas o emocionales de las víctimas es muy amplio, se les brinda un trato similar sin que importe que hubieran sufrido menoscabo en su patrimonio, la pérdida de un ser querido o cualquier otro evento que altere su percepción de seguridad y bienestar.

En ocasiones, el apoyo terapéutico es más asequible a través de asociaciones privadas que en instituciones públicas, y cuando se llega a prestar, el personal institucional suele carecer de mecanismos que faciliten el apoyo terapéutico y le permitan manejar y combatir el paulatino distanciamiento e insensibilización respecto de la situación y la perspectiva de las víctimas. Asimismo, se ha observado el desaprovechamiento del personal y de los recursos materiales de las instituciones que tienen contacto con las víctimas o sus familiares.

El primer punto de contacto de la víctima son los servicios de urgencias, ya sean médicos, de seguridad pública o de procuración de justicia, generalmente se lleva a cabo a través de la atención telefónica, pero la falta de información sobre los servicios profesionales e instituciones que atienden a las víctimas ocasiona que éstas se vean insertas en un laberinto de dependencias, trámites y esperas, que tiene como consecuencia una victimización secundaria que genera desconfianza, y a su vez, ocasiona que opten por no dar parte a las autoridades.

De igual forma, en el desarrollo de la averiguación previa o a través del proceso penal, a la víctima se le da el trato de un tercero ajeno al problema, o es considerado como un impertinente por parte de los servidores públicos, por lo que es común que se les niegue la información o que no se le permita intervenir en el desarrollo del procedimiento y, en consecuencia, termina por convertirse en un simple espectador, lo cual deriva de la falta de

coordinación de las autoridades, así como la ausencia de un marco jurídico suficiente en la materia, a lo que debe sumarse que la tutela de las víctimas no sea regular y, por tanto, resulte ineficaz.

De igual manera, se debe propiciar en las autoridades una conciencia activa y un compromiso gubernamental en la promoción de los derechos de las víctimas, así como la abstención de conductas que anulen sus derechos o generen una nueva victimización.

Por otra parte, los problemas que generan el delito y el abuso de poder no terminan con la afectación directa a la víctima, sino que además se extiende indirectamente a terceros: la familia, los testigos, los peritos, los abogados y demás personas o servidores públicos que le presten ayuda.

Por ello, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su compromiso con la sociedad mexicana, busca que las víctimas reciban la atención debida, hecho que se traduce no solamente en redimensionar su posición como un sector altamente vulnerable, sino que también se señale cuáles son los derechos fundamentales que el Estado, en su calidad de garante, se encuentra obligado a proteger, y las directrices que debe seguir para satisfacer sus necesidades, tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

En la actualidad, se consideran víctimas en sentido amplio a las personas que, individual o colectivamente, han sufrido un daño, que bien pueden ser lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo de sus derechos fundamentales, y que son consecuencia de comportamientos derivados de la violación de una norma prohibitiva (actos) o de un mandamiento legal (omisiones) que constituyen violaciones a las leyes penales nacionales o de normas relacionadas a los Derechos Humanos que son internacionalmente reconocidas.

En nuestro país se encuentran expresamente señalados los derechos de la víctima u ofendido en el artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales son: recibir asesoría jurídica; ser informada de los derechos que en su favor establece la Constitución y del desarrollo del procedimiento penal; coadyuvar con el Ministerio Público y que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes; asimismo, tiene derecho a recibir, a partir de la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia.

De igual manera, tiene derecho a que se le repare el daño, y en los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitarla y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. También se reconoce en favor de las víctimas que la ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño, y a solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio, y en el caso de que se trate de menores de edad, éstos no estarán obligados a carearse con el inculpado en caso de los delitos de violación o secuestro.

Asimismo, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 141, refiere los derechos de las víctimas u ofendidos del delito en el procedimiento penal y retoma los derechos constitucionalmente reconocidos; por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 4o., inciso C), establece las obligaciones del Ministerio Público Federal en materia de víctimas y ofendidos por algún delito.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 30 bis, fracción XVI, establece como imperativo para la Secretaría de Seguridad Pública organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas de delitos, y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución.

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus artículos 6o., y 22, fracciones I y II, señala que la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, para lo cual las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes de conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los Derechos Humanos, y prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos.

La Ley de Asistencia Social, en su artículo 4o., fracción I, inciso I, y fracción VII, establece que tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar. Por lo tanto, son sujetos de la asistencia, preferentemente todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo, así como las víctimas de la comisión de delitos.

Por su parte, en las entidades federativas de la República, en algunos ordenamientos jurídicos y en su modalidad de leyes, o bien en códigos penales, se establecen los derechos de las víctimas de delitos.

La Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, expedida por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1985, reconoce la necesidad de tomar medidas más eficaces, en los planos internacional, regional y nacional, en favor de las víctimas de delitos y del abuso de poder, quienes frecuentemente, junto con sus familias, los testigos y otras personas que les prestan ayuda, están expuestos injustamente a pérdidas, daños o perjuicios, y que además pueden enfrentar dificultades cuando comparezcan en el enjuiciamiento de los delincuentes. Por ello es necesario que se adopten medidas a fin de garantizar el reconocimiento y el respeto efectivos de los derechos de las víctimas de delitos y del abuso de poder.

Posteriormente, el Consejo Económico y Social de la ONU, en su Resolución 1990/22, del 22 de mayo de 1990, reconoció la necesidad de realizar esfuerzos continuados para dar efecto a la Declaración y adaptarla a las diversas necesidades y circunstancias de los diferentes países, para lo cual creó el Plan de Acción Integrado sobre las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, que es un proyecto modelo para el establecimiento de servicios a las víctimas en un contexto de desarrollo sostenido, en el que se establece que los países tienen la obligación de definir las políticas, estrategias y acciones a través de las cuales van a implementar la Declaración.

El Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, mediante la lucha contra la impunidad, de la Subcomisión de Derechos Humanos de la ONU, expedido en 1997, considera necesario adoptar las medidas eficaces para luchar contra la impunidad, y para que en interés de las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos se aseguren: el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y el derecho a obtener la reparación, sin los cuales no puede haber recurso eficaz contra las consecuencias nefastas de la impunidad.

Finalmente, los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y sus equivalentes de las entidades federativas, prevén que todo servidor público tiene como obligaciones: la salvaguarda de la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia, que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y las sanciones que correspondan.

III. OBSERVACIONES

A partir del análisis de los antecedentes referidos en el presente documento y su vinculación lógico-jurídica, esta Comisión Nacional llegó a las siguientes consideraciones:

A. Esta Comisión Nacional observa con preocupación que la atención que se otorga a las víctimas u ofendidos por el delito, cuando acuden al Ministerio Público a denunciar, suele ocasionar una victimización institucional considerada aún más negativa, porque es el propio sistema el que agravia a quien se dirige a él pidiendo justicia, y resulta que no sólo debe enfrentar la víctima las consecuencias derivadas del delito, sino que, en algunos casos, acompañando a éste se producen otra serie de acontecimientos que derivan de las relaciones de la víctima con el sistema jurídico penal.

Durante el periodo del 1 de enero de 2000 al 28 de febrero de 2006, las Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos de las entidades federativas reportaron una cifra de 33,281 hechos violatorios relacionados con las víctimas de delitos. Por lo que toca a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el periodo del 1 de enero de 2000 al 12 de febrero de 2007, calificó un total de 9,615 hechos violatorios, relacionados con actos u omisiones en el debido funcionamiento de la administración pública, denegación de justicia, dilación en la procuración de justicia, dilación o negligencia administrativa en el proceso, insuficiente protección de las personas, intimidación, irregular integración de la averiguación previa, negativa de asistencia a víctimas de delitos, negativa de reparación del daño por parte del Estado, no aceptación de la denuncia por maltrato presentado por mujeres, no aceptación de la denuncia por violación a la mujer, no consignación de la averiguación previa, omisión de la imposición de sanción legal y prestación indebida del servicio público.

Esta Comisión Nacional observa que, aun cuando se han realizado adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a los derechos de las víctimas, el marco jurídico es limitado todavía, porque no se le reconoce el carácter de víctima a todo aquel afectado por el delito, a quienes podrían ser los testigos o a las personas que hayan intervenido en su auxilio.

Ante esta circunstancia, los testigos y terceros que auxilian a las víctimas, quienes debieran ser protegidos por disposición de la ley, así como ellas mismas, cuando reciben amenazas o agresiones que ponen en riesgo su integridad y no reciben el apoyo debido, prefieren desistir y no denunciar; asimismo, pierden interés en el proceso penal por el trato que reciben de algunos servidores públicos que tienen contacto con ellos, o ante las amenazas o represalias por parte de los delincuentes.

Ante la falta de desarrollo adecuado de la norma constitucional, a través de la legislación secundaria, para facilitar la intervención de la víctima en la investigación de los delitos, el Ministerio Público sigue teniendo, en los hechos, una amplia discrecionalidad para la integración de las averiguaciones, lo cual origina que la gran mayoría de ellas terminen en el no ejercicio de la acción penal o en la “reserva”, lo que implica su posterior archivo por no existir elementos probatorios para su perfeccionamiento y consignación ante un tribunal.

Si bien es cierto que se le reconoce a las víctimas el derecho de impugnar ante el propio órgano de procuración de justicia o ante el Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo, las determinaciones del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal o desistimiento de ésta, también lo es que no se les dota a las víctimas de los medios para hacer efectivo este derecho, toda vez que es común que carezcan de recursos económicos necesarios para que un abogado particular los asesore debidamente en la elaboración del escrito de recurso interno o del amparo, así como el que alguna institución les asigne un asesor jurídico gratuito para ello.

Adicionalmente, en materia de amparo se autoriza a las víctimas a promover juicio de garantías en contra de actos que emanen del incidente de reparación o de responsabilidad civil, o de aquellos surgidos dentro del procedimiento penal relacionados con el aseguramiento del objeto del delito y de los bienes que estén afectos a la reparación o a la responsabilidad civil; sin embargo, no se debe olvidar que la reparación del daño tiene el carácter de pena pública y que es una cuestión accesoria a la

determinación de la culpabilidad del procesado, lo que implica que de dictarse un incidente de libertad por falta de elementos para procesar, por desvanecimiento de datos o bien por una sentencia absolutoria, no procedería el juicio de amparo, lo cual no resulta congruente con la idea de protección establecida por el constituyente, cuando adicionó el apartado B al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El impacto físico de la victimización no siempre es perceptible a simple vista; sin embargo, al cometerse un delito o descubrirse éste, las víctimas suelen experimentar reacciones físicas con el acontecimiento, y éstas pueden incluir un incremento de la adrenalina en el cuerpo, aumento del ritmo cardiaco, hiperventilación, revivir los acontecimientos en cámara lenta, sequedad en la boca, potenciación de los sentidos, tales como el olfato, y la respuesta de “combatir o huir”; de igual manera, es común perder el control sobre las funciones intestinales. Algunas de estas reacciones pueden no ocurrir sino hasta que el peligro ha pasado, y pueden repetirse en un momento posterior, cuando el delito es recordado.

En este sentido, el delito también tiene consecuencias psicológicas, ya que usualmente es percibido como un acontecimiento más grave que un accidente o una desgracia, cuando se enfrentan pérdidas y lesiones ocasionadas por el acto deliberado de otro ser humano.

La reacción inicial puede ser de alto impacto (*shock*), miedo, enojo, desamparo, incredulidad y culpa. Tales reacciones, al igual que las físicas, suceden inmediatamente después del delito, y algunas de éstas pueden volver a ocurrir con posterioridad al presentar la denuncia, asistir al juicio o acudir al hospital para buscar atención médica. Estas reacciones iniciales pueden ser seguidas por periodos de desorganización, que se manifiestan a través de pensamientos penosos sobre el evento, pesadillas, depresión, culpa, miedo y una pérdida de confianza y autoestima. Puede parecer que la vida se torna más lenta y pierde su sentido; la fe y las creencias previas pueden ya no brindar consuelo, las respuestas de conducta pueden también inducir al abuso de al-

cohol o sustancias adictivas, así como la fragmentación de las relaciones sociales y evadir a personas y situaciones asociadas al delito o incurrir en aislamiento social.

Actualmente, la atención psicológica se encuentra incorporada como un derecho que tiene la víctima, pero ante la falta de infraestructura, insuficiencia de recursos humanos capacitados o la falta de coordinación entre instancias de seguridad social para brindar los servicios terapéuticos, no se realiza en la mayoría de las entidades federativas de nuestro país.

Lo anterior se explica en atención a que los derechos de las víctimas no han tenido un desarrollo uniforme en las entidades federativas, ya que mientras que Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas expedieron leyes especiales en esta materia, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán, Zacatecas, Tlaxcala y Veracruz sólo han realizado modificaciones mínimas a los códigos de procedimientos penales, y respecto de estos ordenamientos, con excepción del Distrito Federal, las otras entidades federativas cuentan con normas de procedimiento que no facilitan el ejercicio pleno de los derechos de este grupo de personas. Además, la reparación de daños y perjuicios continúa como deuda no saldada a las víctimas, por la carencia de mecanismos jurídicos que faciliten su cumplimiento en el patrimonio de los responsables o a través de su trabajo en las prisiones; incluso, en el apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se adoptó el compromiso de fijar procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño, sin que hasta la fecha se hayan realizado las modificaciones legales conducentes. Contrariamente a ello se han detectado prácticas administrativas que vulneran los derechos de las víctimas y producen la victimización institucional, entre las cuales se encuentran:

1. Primer contacto con las víctimas

Esta Comisión Nacional ha observado que al ocurrir un hecho delictivo, generalmente el primer contacto de la víctima suele ser con alguno de sus familiares, un vecino o una persona ajena que se encuentre cerca de donde sucedieron los hechos, y que éste le brinde auxilio; posteriormente, se da la intervención de servidores públicos de la policía preventiva o ministerial que atiende el llamado de apoyo; sin embargo, éstos no siempre están capacitados para orientar sobre los lugares que otorgan atención especializada, mucho menos para enfrentar una crisis emocional derivada del evento traumático, con objeto de que se tranquilice y pueda proporcionar datos de identificación del probable responsable o haga un relato lo más cercano posible al hecho ocurrido, o para sugerirle a la víctima la forma de conservar los objetos o los indicios del delito.

2. Atención médica de urgencia

Las víctimas del delito, por lo general, no se encuentran incorporadas al sistema de seguridad social, y por ende no cuentan con servicio médico; su única posibilidad para recibir atención médica es a través de las unidades de rescate, que en ocasiones recorren varios centros hospitalarios antes de que les reciban a los pacientes, y al ser atendidos en los hospitales públicos en áreas de emergencia o en la Cruz Roja, éstos sólo les brindan el servicio médico para estabilizarlas o tratar de salvarles la vida, pero no se ocupan de tratamientos ulteriores (operaciones reconstructivas, terapias y prótesis, entre otros) que les permita realmente recobrar la salud y la funcionalidad; ello las obliga a realizar, en caso de poder hacerlo, erogaciones por cuenta propia y la recuperación queda supeditada a la condena del delincuente, siempre y cuando se haga efectiva la reparación del daño.

3. Acceso a la justicia

a. Tiempos de espera y de recepción de la denuncia

Hoy en día, en términos generales, sigue siendo un obstáculo el tiempo de espera y de recepción de la denuncia en las agencias del Ministerio Público, en las que la víctima, dependiendo del delito de que se trate, debe esperar horas o días para ser atendida, por ello en algunos casos las hace desistir de presentar la denuncia.

Además, en ocasiones, el representante social se niega a iniciar la averiguación previa el mismo día en que se presenta la víctima, excusándose de su deber con argumentos tales como: falta de identificación oficial, por no contar con testigos presenciales de los hechos, por no haber transporte para realizar la inspección ocular en determinados delitos como el robo, despojo o daño en los bienes, o porque, tratándose de delitos que atentan contra la integridad corporal, no cuentan con médico legista y remiten a la víctima a un hospital público para que le hagan una certificación médica y después regresen a fin de iniciar la averiguación.

De igual manera, se presentan situaciones en las que el Ministerio Público, sin explicar el alcance del documento a las víctimas, elabora “actas circunstanciadas”, de “hechos”, cuyo único efecto es tener un registro de los ofendidos y los hechos, lo que obliga a éstos a insistir para solicitar un trámite adecuado a la denuncia que permita iniciar una averiguación previa.

b. Trabajo de investigación del delito en la averiguación previa

No obstante que ésta es la etapa medular en la fase de procuración de justicia, porque de ella depende el ejercicio de la acción penal en contra del probable responsable, o bien para ubicarlo y lograr la solicitud de la reparación del daño, existen prácticas administrativas por parte del Ministerio Público que afectan a

las víctimas o a la investigación misma, lo cual redundaría en el envío a la reserva de las averiguaciones o en la determinación del no ejercicio de la acción penal; y entre otras, las deficiencias en el trámite de la indagatoria, la corrupción, las declaraciones iniciales incompletas de las víctimas; no se brinda una asesoría jurídica oportuna, lo cual anula los beneficios de la coadyuvancia y propicia que las víctimas acudan en diversas ocasiones para llevar a cabo alguna actuación; asimismo, hay insuficiencia de medios materiales y humanos para realizar la investigación, y en los delitos de querrela no siempre se le explica a las víctimas el alcance del otorgamiento del perdón; hay rechazo de diligencias sin fundar ni motivar su negativa; omiten brindar a las víctimas, familiares o testigos el auxilio oportuno y efectivo para garantizar su seguridad; falta de control y supervisión de la integración de las averiguaciones, lo que ocasiona dilación, y la atención psicológica es deficiente y además persiste el rezago en la ejecución de órdenes de aprehensión.

c. Proceso penal

En el proceso penal se ha generado una confusión, en cuanto a los derechos de las víctimas y las del indiciado, por considerar que ellos entran en conflicto y que unos tienen más peso que otros, lo cual origina a menudo que se tomen decisiones que victimizan nuevamente a una persona. Por ejemplo, en delitos de materia sexual, en los que la víctima es menor de edad, en aras de “respetar el derecho de defensa del procesado” se cita a los padres de la víctima y a ésta para que se presenten a fin de desahogar diligencias de ampliación de declaración, inspección judicial o pruebas psicológicas, pero si resultan perjudiciales para el estado emocional de la víctima, con mayor razón si está siendo sometida a psicoterapia, circunstancia que se puede corroborar con el especialista que la atiende y con el expediente clínico.

Además, se observa que los juzgados penales no cuentan con instalaciones adecuadas para la estancia de las víctimas antes del

desarrollo de las diligencias, y las condiciones actuales son muy proclives a que los inculpados, cuando gozan de la libertad cautiva, o sus familiares intimidan o amenacen a las víctimas en los recintos judiciales.

También es muy factible que en el proceso penal se genere una victimización secundaria a los agraviados, básicamente en delitos graves, ante la falta de personal capacitado en relación con el estrés postraumático generado por el hecho delictivo, el cual se incrementa cuando participan en diligencias judiciales que les hacen revivir los eventos traumáticos; y hay casos en los que tienen que soportar el asedio, las intimidaciones y preguntas insidiosas de la defensa del inculgado.

En este sentido, los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados penales no siempre asumen adecuadamente la defensa de los derechos de las víctimas, ya que en ocasiones hacen acto de presencia en la diligencia judicial y simultáneamente están atendiendo otras cosas; igualmente, se presentan casos en que no se apela la sentencia y no se le explica a la víctima que puede hacerlo, no obstante que ello es un imperativo legal.

B. Por otra parte, no escapa del conocimiento de esta Comisión Nacional que los Gobiernos, tanto federal como estatales, así como algunos municipales, han tratado de establecer los servicios de atención a víctimas, cuyo objeto es brindarles asistencia y apoyo; sin embargo, ésta adolece de una articulación adecuada y de estandarización.

En este sentido, si bien es cierto que la mayoría de las entidades federativas han establecido áreas especializadas para la atención de las víctimas, principalmente al interior de las Procuradurías de Justicia, también lo es que no en todos los casos se ha otorgado la misma importancia al tema, ni el presupuesto es suficiente para proporcionar a las víctimas los servicios que requieren bajo los criterios de cobertura, inmediatez y suficiencia.

Del análisis al marco jurídico existente, y con objeto de incrementar las acciones para mejorar la atención a las víctimas de delitos y del abuso de poder en México, esta Comisión Nacional

de los Derechos Humanos considera necesario y oportuno que se adopten las reformas legislativas y administrativas necesarias para proteger y salvaguardar los derechos fundamentales de las víctimas, ya que deben constituir un referente ético y jurídico que se sustente en los postulados consagrados en el artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder, como eje rector para el establecimiento e impulso de una “Atención Integral a las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder en México”.

1. Respeto a su dignidad

Todas las víctimas de delitos y del abuso del poder son seres humanos que tienen derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y el respeto a su dignidad personal, aspectos que están plasmados en la universalidad de los Derechos Humanos. El Estado mexicano debe propiciar el fortalecimiento de los medios para garantizar su protección efectiva, a recibir un trato justo y equitativo, sin distinción alguna, ya sea por su raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política, creencias o prácticas culturales, situación económica, nacimiento o situación familiar, origen étnico o social, impedimento físico o de otra índole.

Las víctimas de cualquier delito deben ser tratadas por los servidores públicos con la debida atención y respeto, y éstos deben abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio que presten, abuso o ejercicio indebido de la autoridad.

2. El personal

Aquel que atienda a las víctimas deberá estar integrado por un equipo técnico interdisciplinario, especializado y profesional, conformado preferentemente por abogados, médicos, psicólogos, psiquiatras, trabajadores sociales y prestadores de servicio

social, el cual será seleccionado conforme a un perfil orientado a la atención victimológica. Asimismo, sería recomendable impulsar proyectos de inducción, entrenamiento, capacitación y actualización, tanto para el personal interno como para el personal de otras instituciones, además de promover espacios de protección y fortalecimiento emocional que faciliten la atención a las víctimas, con la finalidad de prevenir el desgaste profesional de dicho personal.

A fin de mejorar los servicios que se proporcionen será necesario fomentar el diseño de técnicas de selección del personal de atención a víctimas, y de los perfiles condicionados con características psicológicas que garanticen la estabilidad emocional, sensibilidad y capacidad de empatía y probidad, entre otras, así como en los conocimientos especializados en la materia. Asimismo, se deberá promover, en el ámbito de la colaboración institucional, el establecimiento de programas interdisciplinarios permanentes de capacitación del personal de atención a víctimas, particularmente del que se desempeña en la policía, el sistema de procuración de justicia, la administración de justicia, los hospitales y los centros de atención psicológica y psiquiátrica, entre otros.

3. Atención integral a la víctima

El Estado mexicano, en sus tres ámbitos de gobierno, debe impulsar las medidas necesarias para que se reconozcan, con base en los principios y estándares internacionalmente aceptados, así como en los preceptos que establece el apartado B, del artículo 20 constitucional, al menos los siguientes derechos a las víctimas de delitos y del abuso de poder:

- a) Recibir la atención integral y especializada que necesiten para el tratamiento eficaz en contra de los efectos causados por el hecho delictivo o el abuso de poder con plena observancia y respeto de sus Derechos Humanos.
- b) Acceder a los sistemas de justicia, salud y asistencia social.

- c) Estar informadas oportunamente de los derechos que establece a su favor el orden jurídico mexicano, así como de sus alcances y medios para hacerlos valer.
- d) Ser acompañadas y contar con un asesor jurídico, cuando ello se requiera, ante las instancias de procuración e impartición de justicia para que defienda sus intereses.
- e) A ser canalizadas a las instituciones idóneas para recibir una atención que permita su restablecimiento.
- f) A la reparación del daño cuando éste proceda, en los términos más amplios y eficaces, debiendo ser a cargo del Estado cuando el autor del delito sea un servidor público.
- g) A recibir asistencia a cargo del Estado cuando proceda, en función de los fondos de ayuda y apoyo creados expresamente para tal fin.

En la elaboración de programas de cobertura municipal, estatal, regional o nacional, deberán uniformarse los procedimientos de atención, bajo el principio de que las víctimas serán tratadas con respeto total a su dignidad, y recibirán la asistencia jurídica, médica, psicológica y social que sea necesaria, salvaguardando en todo momento sus Derechos Humanos por medio de servicios especializados, los cuales serán regidos bajo los postulados de oportunidad, calidad idónea, responsabilidad ética, sencillez, gratuidad, confidencialidad y contacto directo con las autoridades o instancias respectivas, para dar respuesta inmediata a las situaciones que pongan en riesgo la integridad de las personas.

a. Atención médica

Las víctimas, cuando las circunstancias del caso lo requieran, deberán recibir servicios gratuitos de atención médica de urgencia, ser atendidas o canalizadas inmediatamente a los centros médicos y hospitalarios más cercanos e idóneos, y ser acompañadas por el personal que presta los servicios victimológicos para verificar que los servidores públicos de las instituciones de salud les proporcionen la atención que corresponda con el mayor pro-

fesionalismo posible, y también para que tome las medidas adecuadas para garantizar su integridad física y se documente cuidadosamente la condición en que las víctimas llegaron y prestarle atención especial a sus necesidades. Asimismo, han de contar con números telefónicos y direcciones de los servicios de emergencia en cada localidad.

b. Atención psicológica

Es importante proporcionar servicios de primeros auxilios psicológicos en la etapa de crisis, mediante el apoyo psicoterapéutico (individual o grupal), para que las víctimas que lo requieran puedan afrontar el evento traumático del delito, así como sus efectos emocionales y la respuesta social, a fin de proteger, adaptar y mantener la salud mental, y para que recuperen la funcionalidad disminuida o perdida, mediante el tratamiento de rehabilitación correspondiente.

c. Personalización de la asistencia

En concordancia con lo antes expuesto, deberá prevalecer el criterio de personalización de la asistencia que, teniendo en cuenta las especiales circunstancias del hecho, se adecue al caso en cuestión y escape a la generalización de la ayuda brindada. Para ello se debe conformar un equipo de profesionales de diferentes disciplinas, con sensibilidad social y espíritu de servicio, que orienten su trabajo principalmente a personas de escasos recursos y en situación de indefensión.

d. Los programas de atención

Éstos deberán contemplar varias posibilidades para que las víctimas tengan acceso inmediato a servicios integrales, ya sea que de manera personal acudan a las áreas expresamente implementadas para tal efecto, la cuales deberán estar ubicadas preferentemente en lugares de fácil acceso a las vías de comunicación y

cercanas a otros centros de atención, tales como hospitales, enfermerías, agencias de Ministerio Público, estaciones de policía o de seguridad pública, estancias infantiles y albergues, entre otras, para su respectiva canalización.

Si el contacto es por teléfono, los servicios se deben prestar en tiempo real, por medio de números gratuitos y de larga distancia y se debe contar con líneas adicionales y suficientes que permitan un fácil contacto. Además, se deberá crear en el espacio cibernético (internet) un vínculo entre las instituciones que pres-ten servicios de atención a víctimas en la región que correspon-da, con el objetivo primordial de proporcionar la información que permita el acceso inmediato a los servicios victimológicos, como conducto para la promoción y divulgación de los mismos, que permita a las víctimas, que no puedan tener contacto inmediato con el programa u otros centros de atención victimológica, acce-der a los servicios por medio de las visitas de campo, para lo cual resulta fundamental el integrar brigadas preferentemente asisti-das por abogados y psicólogos.

4. Orientación jurídica

Es fundamental dar a conocer a las víctimas los derechos que a su favor prevé el orden jurídico mexicano, primordialmente en materia de procuración e impartición de justicia, de manera pronta, completa e imparcial, así como las acciones, procedi-mientos, recursos e instancias legales para hacerlos valer, las formas de ejercerlos y sus alcances, con el objetivo de que sean escuchadas en los procedimientos judiciales o administrativos, y que las opiniones que emita al respecto sean presentadas y examinadas en las etapas apropiadas.

Para ello se deberán adoptar las medidas conducentes que minimicen las molestias causadas, que protejan su integridad y garanticen tanto su seguridad como la de sus familiares, la de los testigos en su favor o quien le preste apoyo, contra todo acto de intimidación y represalia, y que aseguren su identidad; todo con

el propósito primordial de prevenir o, en su caso, disminuir la victimización secundaria derivada de las imprudentes o inapropiadas prácticas administrativas que lleven a cabo los servidores públicos, así como a garantizar el derecho:

- a) A presentar su denuncia o querrela ante el agente del Ministerio Público, ya sea del orden federal o local, y a que se inicien los trámites correspondientes.
- b) A que se les procure justicia de una manera pronta, completa e imparcial.
- c) A que el Ministerio Público y sus auxiliares les proporcionen servicios victimológicos en el marco de la legalidad, con honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia, eficacia y diligencia, quienes deberán abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de la atención, abuso o ejercicio indebido de la autoridad, pero, sobre todo, deberán tratar a las víctimas con respeto a su dignidad.
- d) A ser informadas por parte del Ministerio Público de los derechos que les reconoce la Constitución y las leyes aplicables, así como a ser oportuna y debidamente enteradas sobre el desarrollo del procedimiento penal, sus alcances y contenidos, y que se deje constancia en el expediente de esta atención.
- e) A recibir orientación jurídica por parte del Ministerio Público sobre la forma y modo para hacer valer sus derechos, quien deberá encauzarlas o canalizarlas hacia las instancias y autoridades competentes para recibir la debida atención victimológica.
- f) A coadyuvar con el Ministerio Público, aportando todas las pruebas que tenga a su alcance durante la averiguación previa y el proceso penal para que se acredite la responsabilidad del inculpado y el monto de la reparación del daño, y de no ser posible para la víctima aportar mayores elementos para la cuantificación del daño, la obligación correrá a cargo del Ministerio Público, el cual deberá de apoyarse de

los elementos que juzgue necesarios para llevar a cabo dicha labor.

- g) A tener acceso a la averiguación previa y al expediente, para conocer sobre el desarrollo del procedimiento.
- h) A estar informadas sobre todos aquellos datos que sirvan para que puedan participar activamente en la toma de decisiones concernientes a su caso, emitiendo las opiniones y las consideraciones que correspondan en las etapas procesales adecuadas, y el Ministerio Público les deberá informar y explicar sobre la trascendencia jurídica del perdón.
- i) A exigir que el Ministerio Público solicite la reparación del daño cuando éste proceda, y, además, durante la averiguación previa practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes para la acreditación de su monto, y en la etapa de sentencia, si el sentenciado se niega a cubrir el pago respectivo, deberá solicitarle al juez que remita copia certificada de la resolución a la autoridad fiscal competente para que dicha sanción se haga efectiva mediante el procedimiento económico coactivo.
- j) A la restitución del objeto del delito.
- k) A proponer el embargo precautorio sobre los bienes del delincuente.
- l) A comparecer activamente en los actos del juicio, y a que el Ministerio Público guarde confidencialidad respecto de los datos que permitan su localización por parte del probable responsable del delito u otros datos que afecten la reputación, el honor y el buen nombre de la víctima.
- m) A que el Ministerio Público solicite las medidas necesarias para proteger la integridad de la víctima o de sus familiares y testigos de las agresiones que el inculpado o las personas cercanas a éste puedan cometer en su contra.
- n) A interponer recursos y promover juicios de amparo.
- o) A gozar de un traductor o intérprete cuando la víctima no hable o entienda el español, y en caso de que la víctima tenga una condición especial de vulnerabilidad, el Ministerio Público deberá solicitar las medidas necesarias para garantizar la protección de sus intereses.

- p) A promover la acumulación de procesos y el desahogo de todas aquellas diligencias inherentes a las actuaciones procesales.
- q) A impugnar el no ejercicio o desistimiento de la acción penal.
- r) A recibir atención especial y personalizada en el caso de delitos en materia sexual y de secuestro, con objeto de garantizar la integridad física y emocional de la víctima, y en caso de que el inculpado solicite ser careado con la víctima y ésta sea menor de edad, deberá informarse a su representante legal el derecho que tiene ella de no ser obligada a someterse al careo, y formulará ante el juez la oposición correspondiente, solicitándole que se lleven a cabo las declaraciones en las condiciones que establezca la ley.
- s) A recibir atención en su domicilio, cuando por algún impedimento físico o mental no pueda acudir a la institución responsable de brindarle la atención requerida, y de propiciar que dicho apoyo continúe de manera posterior a la sentencia del caso, ya que deberá abarcar también el tiempo por el que se extienden todos los daños sufridos por la víctima.

5. Acompañamiento

La atención integral a las víctimas deberá incluir tareas de acompañamiento por parte de un servidor público o promotor de sus derechos, en las denuncias, comparecencias, declaraciones, inspecciones y, en general, en cualquier tipo de actuación relacionada con su caso cuando se requiera; ello para evitar que la víctima se sienta desprotegida y desinformada, y con mayor confianza se acerque a las instituciones de justicia, salud o cualquiera otra dependencia pública o privada encargada de atender su asunto.

6. Reparación del daño

La atención a las víctimas del delito y del abuso de poder deberá permitir que éstas tengan acceso a los mecanismos jurídicos necesarios para elegir el tipo de reparación del daño más acorde para restituirlo en el goce de sus derechos, por parte de los particulares o del Estado, cuando ésta proceda. Para tal efecto es necesario impulsar las acciones ante los poderes públicos para que este derecho se cumpla cabalmente en todo el país, a través de la generación de reformas legislativas y la gestión de fondos de compensación o de apoyo, que las ayuden a una pronta reparación a fin de lograr el pleno resarcimiento, reintegración y recuperación por el daño sufrido.

Para los efectos de la reparación del daño, cuando la víctima del delito haya fallecido o padezca lesiones que impliquen pérdida o disminución de sus facultades físicas o mentales, deberán considerarse como ofendidos al cónyuge, al concubino y demás ascendientes o descendientes que dependen económicamente de éste.

Al momento de calcular la reparación por el daño causado, es necesario tener en cuenta la situación financiera de la víctima para evitar excesos y deficiencias. Para esto, se puede considerar necesario apreciar cada una de las necesidades de la víctima, incluyendo también su capacidad a hacer frente al daño financiero que le ha causado el delito.

En este contexto, y en el caso de violaciones por abuso de poder en las que el sujeto activo sea el Estado, la reparación del daño deberá satisfacerse conforme a los principios internacionales que rigen la materia, atendiendo al daño material, daño moral y a los perjuicios ocasionados.

7. Servicios funerarios

La asistencia social que se les brinda a los familiares de la víctima fallecida, cuando ante la escasez de recursos no están en condiciones de sepultar a sus familiares, debe orientarse a supe-

rar de manera más sencilla este obstáculo mediante acciones orientadas a proveerles las facilidades para ello, ya sean económicas o de tramitación.

8. Identificación

Para proporcionar una atención de amplia cobertura es fundamental, primero, determinar los índices y tipos de victimización existentes en el país o en cada entidad federativa, por medio de los datos que se obtengan de informes y encuestas que permitan una estimación probable de los costos que tendrían los servicios a instrumentar. Posteriormente, habría que identificar los servicios victimológicos disponibles, así como las necesidades de las víctimas y el tipo de ayuda que requieren, a fin de obtener una visión concreta de las medidas que se van a adoptar y evitar así la duplicidad.

9. Promoción

Se deberán coordinar los eventos de promoción de los derechos de las víctimas, tales como congresos, seminarios, reuniones, mesas redondas, simposios, cursos de actualización y diplomados, entre otros, que permitan el estudio del fenómeno victimológico, las consecuencias que genera y los mecanismos de atención, que son fundamentales para una mejor promoción y educación, y que servirán para crear un código de ética para los servidores públicos. Las estrategias de esta promoción deberán ser dirigidas con gran cuidado a la población en riesgo. Asimismo, se deben publicitar los propósitos fijados mediante la difusión amplia de los servicios de las unidades de asistencia a víctimas de delitos, de la captación de casos dentro y fuera del Ministerio Público, de la respuesta directa y en red sobre necesidades de atención a las víctimas, y sobre el seguimiento de los casos y la evaluación del impacto y desempeño de su trabajo.

Para ello se considera conveniente promover convenios de colaboración para la elaboración de una estrategia de promoción

y divulgación que informe, oriente, sensibilice e informe a la sociedad sobre el fenómeno victimológico, con respecto a los derechos de las víctimas, de las instituciones responsables de hacerlos valer y los medios legales para hacerlos exigibles, y en su caso saber cuáles son las instancias competentes a las que pueden acudir para que las oriente, asesore, acompañe y asista en esa tarea, para así disminuir el impacto de la victimización y crear una conciencia de solidaridad social, tanto en los servicios públicos encargados de la atención, como en la sociedad en general, y para mejorar la percepción ciudadana sobre la imagen de los servicios victimológicos y de justicia y fomentar la denuncia de hechos delictivos.

10. Coordinación y participación ciudadana

Resulta de particular importancia la necesidad de dar reconocimiento, a través de la ley, a las diversas asociaciones independientes y darles una participación más activa en la tarea de dar rehabilitación a las víctimas de delitos. Sería deseable que las autoridades estatales y municipales pudieran celebrar acuerdos y convenios administrativos, mediante los cuales se establecieran los mecanismos de coordinación, colaboración y concertación que permitan la participación de los sectores público, social y privado en materia de atención y protección a víctimas de delitos.

Para mejorar y ampliar la cobertura de los servicios, será conveniente establecer una red de colaboración institucional en materia victimológica a la que se afilien las instituciones públicas y privadas de esta naturaleza, bajo el compromiso de mantener actualizados sus datos en el registro de la red, e interactuar con otras instituciones, siempre que éstas se ajusten a los servicios que ofrecen y bajo las condiciones de disponibilidad con que cuentan, así como otros derechos y obligaciones que los convenios suscritos para tal efecto determinen.

También habrá que desarrollar, a través de la colaboración con instituciones especializadas en la atención a víctimas, tanto nacionales como internacionales, programas de prevención victi-

mológica y de evaluación de necesidades para todo el país, o bien escoger ciudades con alto índice delictivo para iniciar programas pilotos en materia de prevención.

11. Políticas públicas y reformas legislativas

En este caso, se deberán desarrollar las herramientas que permitan evaluar las políticas públicas en materia de atención a víctimas en la entidad que se trate, analizando para ello los aspectos sociales, económicos y políticos de cada escenario. Asimismo, se deberá realizar una revisión del acervo legislativo para relacionarlo con el marco jurídico existente y, en su caso, proponer las reformas que hagan posible su plena vigencia. Las entidades considerarán la posibilidad de incorporar a sus legislaciones normas que proscriban los abusos de poder y proporcionen soluciones a las víctimas de esos abusos. En particular, deberá incluir la reparación del daño.

Finalmente, resulta imperativo crear un sistema de evaluación de la eficacia de los programas aplicados para prevenir la victimización de la población en su conjunto o de determinados grupos sociales, pues los resultados darán los índices necesarios para rediseñar los próximos objetivos de los programas.

En atención a los razonamientos anteriores, para esta Comisión Nacional el hecho de no atender los derechos de las víctimas u ofendidos, tal como lo prescribe la propia Constitución, implica una violación a la seguridad jurídica, a la legalidad y al derecho que tienen los seres humanos a que se respete su integridad física y psicológica, a su dignidad y a que se repare el daño, lo cual atenta contra las disposiciones previstas en los artículos 1o., párrafo tercero; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero, y 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; 2 y 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 1 y 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1o. y 2o. del Código de Conducta para Funcionarios En-

cargados de Hacer Cumplir la Ley, y la Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula respetuosamente a ustedes, señoras y señores Procuradores General de la República, de Justicia Militar y de Justicia de las entidades federativas, Secretarios de Seguridad Pública y de Salud Federal, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades federativas, Presidentes de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia de las entidades federativas, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES

PRIMERA. Se tomen las medidas respectivas para que se logre la homologación de los derechos que tienen las víctimas de delitos y del abuso del poder, en términos de lo que establece el artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder, tomando en consideración las observaciones realizadas en la presente Recomendación.

SEGUNDA. Se tomen las medidas respectivas a efecto de establecer la colaboración y coordinación institucional que garantice los derechos de las víctimas, la cual necesariamente debe involucrar a las autoridades del ámbito federal, estatal y municipal, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil que trabajen con víctimas, principalmente en las áreas de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, salud, educación y desarrollo social.

TERCERA. Proponer al Honorable Congreso de la Unión y a los Congresos de cada entidad federativa la creación de una partida especial en los presupuestos de egresos de la Federación y

de los estados, respectivamente, para la atención a víctimas del delito y del abuso de poder, y que se destine a la creación de áreas especializadas fondos de reparación del daño y de asistencia social.

CUARTA. Diseñar programas institucionales de vinculación multidisciplinarios con organismos públicos y privados en todos los niveles de gobierno, que permitan ampliar el universo de atención, observancia y protección de los derechos de las víctimas, y acciones de fomento, capacitación, prevención de la victimización, y el combate a las inadecuadas prácticas administrativas de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley.

QUINTA. En materia de reparación del daño, impulsar las iniciativas y reformas legislativas necesarias a fin de que este derecho se cumpla a cabalidad, estableciendo para ello mecanismos ágiles que faciliten su cumplimiento en términos de lo que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTA. Proponer a la autoridad correspondiente la creación de una institución autónoma e independiente del Ministerio Público que garantice la protección de los derechos de los ofendidos y las víctimas de delitos, con funciones de asesoría, en forma gratuita, profesional y adecuada, con igual rango e importancia que la defensoría de oficio, para dar cumplimiento a la garantía de igualdad.

SÉPTIMA. Implementar medidas tendentes a evitar la victimización secundaria, por lo cual debe propiciarse que la víctima declare mediante videos, en salas separadas de los inculpados, familiares y amigos de éstos; y deberán proteger sus datos personales en el interrogatorio; resarcirle los gastos que le han ocasionado los hechos de que fue víctima, y garantizar el acceso de la víctima al proceso penal en un principio de igualdad.

La presente Recomendación de carácter general, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 140 de su Reglamento Interno, fue aprobada por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional en su Sesión Ordinaria Número 225 del 13 de marzo de 2007, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos, y también para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, eliminen dichas violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

Con base en el mismo fundamento jurídico, informo a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se les pide que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 30 días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente Recomendación.

Atentamente
El Presidente de la Comisión Nacional
Rúbrica

Recomendación General Número 14. Sobre los derechos de las víctimas de delitos, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en noviembre de 2018 en los talleres de GVG Grupo Gráfico, S. A. de C. V., Leandro Valle núm. 14-C, colonia Centro, Cuauhtémoc, C. P. 06010, Ciudad de México. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado
por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible A. C.
(Certificación FSC México).



Presidente
Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el "Caso Iguala"

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional
de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional
de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O

