H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE JUSTICIA RELATIVO A LA INICIATIVA A EFECTO DE ADICIONAR UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 8 DE LA LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y UNA FRACCIÓN XIV AL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY SOBRE EL SISTEMA ESTATAL DE ASISTENCIA SOCIAL, *EN SU PARTE CORRESPONDIENTE ÚNICAMENTE AL ÚLTIMO DE LOS ORDENAMIENTOS,* PRESENTADA POR DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

A la Comisión de Justicia le fue turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa a efecto de adicionar un segundo párrafo al artículo 8 de la Ley de Víctimas del Estado de Guanajuato **y una fracción XIV al artículo 4o. de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, *en su parte correspondiente únicamente al último de los ordenamientos,*** presentada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 113 fracción II y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, se formula dictamen en atención a las siguientes:

CONSIDERACIONES

I. Presentación de la iniciativa.

I.1. Facultad para la presentación de iniciativas.

Las diputadas y diputados iniciantes en ejercicio de la facultad establecida en los artículos 56 fracción II de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y 167 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, presentaron ante la Secretaría General de este Congreso del Estado, la iniciativa que se describe en el preámbulo del presente dictamen.

I.2. Objeto de la iniciativa.

La iniciativa tiene por objeto reconocer el derecho de asistencia social a hijos e hijas menores de edad de mujeres víctimas de un feminicidio u homicidio.

Las y los iniciantes señalan en su exposición de motivos, además de los impactos

jurídico, administrativo, presupuestario y social, lo siguiente:

La niñez es una pieza fundamental para la sociedad, y es de gran importancia el garantizar sus derechos humanos, y más aún cuando se vuelven victimas indirectas por haber perdido a quienes deberán velar por su cuidado e integridad física, biológica, social y psicoemocional, dejándolos en estado de vulnerabilidad aún mayor.

Es así que, en la Convención sobre los Derechos del Niño, señala que es "obligación del Estado proteger a los niños de todas las formas de malos tratos perpetradas por padres, madres o cualquiera otra persona responsable de su cuidado, y establecer medidas preventivas y de tratamiento al respecto".

Por ello, las autoridades en el ámbito de sus competencias deberán garantizar y anteponer el interés superior de la niñez, con mayor énfasis en aquellos casos en los cuales las y los menores de edad adquieren la calidad de víctimas indirectas, en razón de feminicidio u homicidio de su madre, buscando con ello hacer efectivo su derecho a la justicia, que se encuentra establecido en nuestra Carta Magna, normatividad federal, estatal o municipal y así como también en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

Por su parte, el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, dispone que:

> "... En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral... "

Asimismo, la Ley General de Niños, Niñas y Adolescentes, en su artículo 13 establece entre los derechos de los niños, niñas y adolescentes el de tener "una vida libre de violencia y a la integridad personal".

A pesar de ello, las niñas y niños son víctimas del contexto de violencia que vive nuestro país, con un mayor grado de vulnerabilidad. De acuerdo con un estudio realizado por UNICEF en México en el año 2019, " ... 2 de cada 10 mujeres reportan que sus esposos o parejas ejercen o han ejercido violencia física contra sus hijas o hijos en las mismas circunstancias. Según los resultados, la proporción de violencia masculina es mayor en contextos rurales que urbanos."[1] Sin embargo, estos reportes, de acuerdo con UNICEF contienen un sesgo por ser autoreportes.

[1] Panorama estadístico de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en México. UNICEF, 1ª edición, México, 2019

El estudio realizado por UNICEF a partir de las estadísticas oficiales, señala que de 2010 a 2016 se registraron 9067 defunciones por homicidio de niños, niñas y adolescentes, de los cuales el 76% de las víctimas fueron del sexo masculino y el 24% femenino.

Otro dato del anterior estudio, es que a fines de 2017 se encontraban en calidad de extraviados, desconocidos o no localizados, 5790 niños, niñas o adolescentes de entre O a 17 años, de un universo de 34,656 personas desaparecidas a noviembre de 2017.

Finalmente, entre 2010 y 2015, 68,211 niños, niñas o adolescentes fueron víctimas de lesiones intencionales a causa de actos de violencia, de acuerdo con el ya citado estudio de la UNICEF, predominantemente en edades comprendidas entre los 12 y 17 años.

Sin embargo, las y los niños mexicanos, no solamente son víctimas directas del delito. De acuerdo al artículo 4 de la Ley de Víctimas del Estado de Guanajuato, son víctimas indirectas "los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella."

Es decir, uno de los casos más sensibles de víctimas indirectas, lo es el caso de niñas, niños y adolescentes como consecuencia de un feminicidio o un homicidio.

Aunque no hay datos precisos, el Instituto Nacional de las Mujeres, ha señalado que en 2019 "una estimación inicial indica que más de 3.300 niños quedaron en orfandad hasta mayo. El número surge de multiplicar los feminicidios y homicidios dolosos contra mujeres, 1.500 según el registro del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), por la tasa de natalidad, de 2.21 hijos por mujer según la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID). Siguiendo esta lógica, el año pasado hubo más de 8.100 huérfanos. Algunas mujeres asesinadas no tenían hijos, pero otras tenían hasta cinco, por lo cual incluso estimaciones a la baja, de quienes cuentan un niño por mujer, dan más de 3.600 huérfanos en 2018".[2]

Lamentablemente, la cifra de feminicidios sigue creciendo en medio del contexto de crisis de violencia que vive nuestro país. Lo anterior, de acuerdo a cifras publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el 2021 se reportaron un total de 966 víctimas de feminicidio, siendo el mes de agosto del 2021 el más violento con un total de 108 víctimas, la cifra mensual más alta de este reporte que abarca a partir del año 2015.

[2] Los niños huérfanos por feminicidios: las víctimas invisibles de la violencia en México. El País. Edición México, 14 de Agosto de 2019.

Asimismo, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reporta 2,746 víctimas mujeres de homicidio doloso y 3,284 víctimas mujeres de homicidio culposo en 2021 en nuestro país.

Por lo que, a este número de mujeres, a quienes injustamente se las ha privado de la vida, se suman las víctimas indirectas que son principalmente sus hijos e hijas.

Si bien, en la Ley de víctimas del Estado se contempla a las víctimas indirectas, es importante mencionar que, en el caso de los niños, niñas y adolescentes, tienen una situación especial de vulnerabilidad, principalmente en los casos cuando la víctima directa a quien privaron de la vida fue su madre, y peor aún si el feminicidio se perpetró en el ámbito familiar. Esta situación, claramente adquiere una mayor complejidad cuando, en varios de estos casos, el feminicida es el padre de las víctimas indirectas, por lo que quedan en una posición de vulnerabilidad aún mayor.

De acuerdo con la ONU, "Las NNA requieren de protección y asistencia especiales debido a su dependencia física, emocional y económica de terceras personas. En algunas ocasiones, esta dependencia podría estar ligada a la víctima directa de feminicidio, por lo que resulta importante tomar en cuenta su situación de especial vulnerabilidad de la que podrían derivarse nuevos actos de violencia."[3]

Asimismo, el Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razón de género elaborado por la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas señala que:

> "Los niños, niñas y adolescentes; que sean parte de la familia inmediata de la víctima y que hayan estado presentes en el momento de la comisión del delito, o que hayan sufrido daños por haber intervenido para prestar asistencia a la víctima o por cualquier otra circunstancia, son considerados víctimas y tienen el derecho a una reparación integral..."[4]

Así, para el Grupo Parlamentario del PAN y acorde a nuestro Programa de Acción Legislativa es una prioridad el combate a la violencia, la protección a las víctimas, así como el fortalecimiento de las instituciones para hacer vigente el interés superior de la niñez en el Estado de Guanajuato; siendo este uno de los pendientes urgentes, es decir, garantizar la reparación del daño para niñas, niños y adolescentes víctimas indirectas del delito de feminicidio y homicidio.

---

[3] Lineamientos para la comunicación del personal de procuración de justicia en México con víctimas indirectas del feminicidio durante la investigación penal. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Ciudad de México, 2019

[4] Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) OACNUDH y ONU MUJERES, Panamá, 2021

Asimismo, la presente iniciativa se encuentra acorde a la agenda 2030 en relación con su objetivo número 16 Paz, justicia e instituciones sólidas, al garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos, pues como se menciona en supra líneas, al garantizar la reparación del daño para niñas, niños y adolescentes víctimas indirectas del delito de feminicidio y homicidio, se les garantiza el acceso a la justicia.

Por lo que, quienes integramos este Grupo Parlamentario consideramos que es necesario realizar adecuaciones normativas a la Ley de Víctimas para establecer que las hijas o hijos menores de edad de madres víctimas de feminicidio u homicidio recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia; así como servicios de alimentación, educación, jurídicos y las demás medidas de ayuda contempladas en los términos de dicha Ley.

Por lo anterior, es fundamental el bienestar de cada niña, niño o adolescente del estado de Guanajuato, y principalmente aquellos que han sido víctimas indirectas, para que se desarrollen dentro de un entorno adecuado, garantizando sus derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, y con ello el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Al mismo tiempo, se propone reformar la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social del Estado de Guanajuato, para que se contemplen como sujetos de derecho a recibir asistencia social, a los hijos e hijas de mujeres víctimas de un feminicidio u homicidio.

Es así que, con estas medidas, se atiende la obligación que como Estado tenemos de brindar protección a las víctimas y resarcir, en la medida de lo posible el daño sufrido por la comisión de este delito.

II. Turno de la iniciativa.

La presidencia de la mesa directiva turnó la iniciativa a esta Comisión de Justicia, en sesión plenaria de fecha 10 de marzo de 2022, para su estudio y dictamen.

III. Estudio de la iniciativa.

III.1. Metodología de trabajo para estudio de la iniciativa.

La iniciativa se radicó en esta Comisión de Justicia en su reunión de fecha 15 de marzo de 2022, fecha misma en que se aprobó por unanimidad de votos, la siguiente metodología de trabajo para estudio y dictamen: *1. Remisión de la iniciativa para solicitar opinión, por medio de correo electrónico, a: Coordinación General Jurídica del*

Gobierno del Estado; Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas; y diputadas y diputados integrantes de esta LXV Legislatura. Señalando como plazo para la remisión de las opiniones, 10 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud. 2. Subir la iniciativa al portal del Congreso para consulta y participación ciudadana, por el término de 10 días hábiles. 3. Elaboración, por parte de la secretaría técnica, de un comparativo y concentrado de observaciones que se formulen a la iniciativa. 4. Elaboración, por parte de la secretaría técnica, de una tarjeta informativa de seguimiento a la metodología de trabajo. 5. Reunión de la Comisión de Justicia para seguimiento de la metodología de trabajo y, en su caso, acuerdos.

En relación con el punto 1, se recibió la opinión por escrito de la Coordinación General Jurídica posteriormente a la reunión de análisis de la iniciativa, lo que aconteció el 27 de septiembre del año en curso, donde los funcionarios que acudieron en su representación, expusieron dicha opinión, misma que transcribimos enseguida, ya que fue de gran apoyo para la determinación de esta Comisión.

[...]

2. Análisis de la iniciativa

La iniciativa en análisis alude en lo sustancial, a que hijas o hijos menores de edad de madres víctimas de feminicidio u homicidio reciban ayuda médica y psicológica especializada de emergencia, así como servicios de alimentación, educación y jurídicos, es decir, niñas y niños menores de edad, como titulares de un derecho a la «atención especializada», contemplando nuevas obligaciones a autoridades estatales, garantizando la protección integral por parte del Estado, y sobre todo en la aplicación de medidas urgentes de protección especiales.

Para adentrarnos en la hipótesis que se plantea en la iniciativa con respecto a la niñez, de conformidad con la Real Academia Española, orfandad significa «Estado de huérfano», y «huérfano, (na)» tiene a su vez diversas acepciones:

- Dicho de una persona menor de edad: a quien se le han muerto el padre y la madre o uno de los dos.
- Falto de algo, y especialmente de amparo.

La orfandad puede darse por varios factores, en las cuales, niñas, niños y adolescentes no tienen la protección de sus cuidadores primarios o secundarios, como pueden ser: pandemias (*v.gr.*: Virus SARS-COV-2), desastres naturales, crimen organizado, hambre, pobreza extrema, conflictos armados, entre otros y de manera particular en el caso que nos ocupa en concordancia con la iniciativa

presentada, a causa de feminicidios, en este tenor el Estado, a través de las funciones de los poderes públicos, tanto el ejecutivo, legislativo y judicial deberán de garantizar de manera efectiva los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, creando mecanismos eficaces para dar cabal cumplimiento a lo mandatado en la legislación de la materia.

En razón de lo anterior, resulta ineludible citar las acepciones de niño, niña y adolescente dentro del marco normativo vigente, señalando las siguientes:

- La Convención sobre los derechos del Niño puntualiza:

> **Artículo 1.-** Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

- Mientras que, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece:

> **Artículo 5.** Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Para efectos de los tratados internacionales y la mayoría de edad, son niños los menores de dieciocho años de edad.
>
> Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño.

- Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guanajuato:

> **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley, además de los conceptos contenidos en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se entenderá por:
>
> **III.** Adolescentes: las personas que tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad;
>
> **XI.** Niña o niño: la persona menor de doce años de edad, desde su concepción;

3. Ámbito internacional

Será de suma importancia traer a consideración la normativa internacional para tener un horizonte más colmado, a fin de abordar la iniciativa que los proponentes han presentado, citando las siguientes disposiciones:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Arts. 16 párrafo 3 y 25 párrafos 1 y 2) ordena que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado; de igual manera, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, apuntando que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales y que todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

La Convención de los Derechos del Niño (Arts. 3 y 20) apunta que todas las medidas que el Estado lleve a cabo para asegurar una adecuada protección y cuidado de los niños, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tengan capacidad para hacerlo, siempre lo hará bajo el principio del interés superior del niño, estipulando que los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar (condición de orfandad), tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado teniendo en cuenta el origen cultural del niño.

Como dato adicional, a nivel internacional surge la **Iniciativa *Spotlight***, que es un programa global, multianual, multiactor e interagencial impulsado por la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Europea, con el objetivo de promover el reconocimiento de los compromisos de los Estados en materia de erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas, así como la adquisición de compromisos políticos al más alto nivel para dar seguimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 correspondiente a la igualdad de género. En América Latina, la Iniciativa *Spotlight* tiene como objetivo erradicar el feminicidio, siendo esta una de las formas de violencia de género con más impacto en la región[5]. A raíz de esta Iniciativa, en México el 10 de febrero de 2021, fue signado el Memorándum de entendimiento entre la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de la LXIV Legislatura.

4. Ámbito nacional

Nuestra Carta Magna, (Art. 4º primer y noveno párrafos) establece que la mujer y el hombre son iguales ante la ley y que protegerá la organización y el desarrollo de la familia, previendo la obligación del Estado de velar y cumplir con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos, así como a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral; principio que guiará el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

[5] Se puede consultar en: *https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/projects/iniciativa-spotlight-.html*. Recuperado el 29 de marzo 2022.

Veamos a continuación una radiografía legislativa en materia federal en correlación a la iniciativa en estudio:

Ley de Asistencia Social (Art. 4 fracción I incisos i y m) mandata, que son sujetos de asistencia social los «infractores y víctimas del delito», así como «los huérfanos», los individuos y familias que, por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, económicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.

En tanto que la **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** prevé (Arts. 2, 116 fracciones IV, V y XIII, 120 y 122) que el interés superior de la niñez deberá de ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre alguna cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes, debiendo evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales; ordenando que autoridades tanto federales, estatales y municipales en el ámbito de sus competencias deberán incorporar en sus proyectos de presupuesto la asignación de recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas en esta ley en comento.

Previendo que corresponde a las autoridades federales (Sistema Nacional DIF), estatales y municipales (de manera concurrente y de conformidad a sus ámbitos de competencia) adoptar medidas de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, u otros que restrinjan o limiten sus derechos, proporcionando asistencia médica, psicológica y atención preventiva integrada a la salud, así como asesoría jurídica y orientación social a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes o personas que los tengan bajo su responsabilidad, adoptando las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, víctimas de cualquier forma de violencia.

Las Procuradurías de Protección tendrán las siguientes atribuciones:

- Procurar la protección integral de niñas, niños y adolescentes que prevén las normas nacionales, internacionales y demás disposiciones aplicables;
- Atención médica y psicológica;
- Seguimiento a las actividades académicas y entorno social y cultural;
- Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público, así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes;

• Coordinar la ejecución y dar seguimiento a las medidas de protección para la restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de que las instituciones competentes actúen de manera oportuna y articulada;

• Denunciar ante el Ministerio Público aquellos hechos que se presuman constitutivos de delito en contra de niñas, niños y adolescentes;

• Solicitar al Ministerio Público competente la imposición de medidas urgentes de protección especial idóneas, cuando exista un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de niñas, niños y adolescentes, quien deberá decretarlas a más tardar, durante las siguientes 3 horas a la recepción de la solicitud, dando aviso de inmediato a la autoridad jurisdiccional competente. Son medidas urgentes de protección especial en relación con niñas, niños y adolescentes, además de las establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el ingreso de una niña, niño o adolescente a un centro de asistencia social, y la atención médica inmediata por parte de alguna institución del Sistema Nacional de Salud.

En tanto que, la **Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil** (Art. 22 fracciones I y II) señala que les corresponde a los titulares de los Poderes Ejecutivos de los estados y de la Ciudad de México Formular, conducir y evaluar la política de la entidad en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, en congruencia con la política nacional en la materia.

Asimismo, la **Ley General de Víctimas (Arts. 28, 80 y 81)** apunta que la gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia. Si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas, niños y adolescentes; las medidas de ayuda inmediata previstas en esta ley, contempla que podrán cubrirse con cargo a los Recursos de Ayuda, según corresponda, en coordinación con las autoridades correspondientes en el ámbito de sus competencias. El Gobierno Federal, de las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los sectores social y privado, deberán coordinarse para establecer los mecanismos de organización, supervisión, evaluación y control de los servicios en materia de protección, ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas. También se contempla, promover la celebración de convenios de coordinación entre la Comisión Ejecutiva y las Comisiones de víctimas para establecer las reglas de reintegración de los recursos erogados por la Comisión Ejecutiva, ya sea por conceptos de Recursos de Ayuda o de compensación subsidiaria. Dichos convenios garantizarán los criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas.

• El **Código Penal Federal** (Arts. 325 y 302), es de suma importancia traerlo como referencia, en atención a las acepciones que contempla de «feminicidio» y «homicidio». Establece que comete el delito de feminicidio quien

prive de la vida a una mujer por razones de género; y, ejecuta el delito de homicidio el que priva de la vida a otro.

5. Ámbito estatal

A continuación, se apuntan algunas consideraciones generales establecidas en la legislación vigente en el estado, en correlación a la iniciativa que se propone:

Nuestra norma fundamental local (Art. 1 párrafo undécimo) contempla que niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, por lo que el Estado velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos; este principio guiará el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. De igual forma, los poderes del Estado y organismos autónomos generarán espacios para consultar las ideas y opiniones de niñas, niños y adolescentes cuando emprendan acciones que les involucren.

Tocante a lo regulado en la **Ley de Víctimas del Estado de Guanajuato** (Arts. 1, 4 segundo párrafo, 6 fracción IX y 8) señala que esta norma tiene por objeto garantizar el goce y ejercicio de los derechos a la víctima, así como las medidas de atención, protección, apoyo y reparación integral que les reconoce el Estado, conforme a nuestra ley máxima, nuestro código fundamental local, así como los tratados internacionales y la Ley General de la materia. Obligando a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, a los poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos, los ayuntamientos, así como a cualquier institución u organismos públicos o privados a la defensa y protección de las víctimas, para proporcionarles ayuda, asistencia o reparación integral, así como dar de manera inmediata atención en materia de salud, educación y asistencia social, en el ámbito de su competencia.

Contemplando la acepción de víctimas indirectas, apuntando que son: «los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella».

Es prudente citar la siguiente tesis del tribunal supremo de nuestro país, en la que indicó las particularidades del concepto de víctima indirecta[6]:

> **VÍCTIMAS DIRECTA E INDIRECTA DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. SUS CONCEPTOS Y DIFERENCIAS.**
> El concepto de víctima directa hace referencia a la persona contra la que se dirige en forma inmediata, explícita y deliberadamente la conducta ilícita del agente del Estado: el individuo que pierde la vida, que sufre en su integridad o libertad que se ve privado de su patrimonio, con violación

[6] Tesis: 1a. CCXII/2017 (10a), registro digital 2015766, correspondiente a la Décima Época, Instancia: Primera Sala, materia Tesis Aislada (Constitucional), Fuente Semanario Judicial de la Federación.

de los preceptos convencionales en los que se recogen estos derechos. En cambio, **el concepto de víctima indirecta alude a un sujeto que no sufre la conducta ilícita de la misma forma que la víctima directa,** pero también encuentra afectados sus propios derechos a partir del impacto que recibe la denominada víctima directa, de tal manera que el daño que padece se produce como efecto del que ésta ha sufrido, pero una vez que la violación la alcanza se convierte en una persona lesionada bajo un título propio. **Así, puede decirse que el daño que sufre una víctima indirecta es un "efecto o consecuencia" de la afectación que experimenta la víctima directa.** En este orden de ideas, el ejemplo paradigmático de víctimas indirectas son los familiares de las personas que han sufrido de manera directa e inmediata una vulneración en sus derechos humanos.

Se sugiere que no se pierda de vista, que esta ley local contempla el **Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral,** así como los **Recursos de Ayuda**, que son gastos de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación con cargo al Fondo.

En tanto que la **Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social del Estado de Guanajuato** (Arts. 1, 3 y 4) tiene por objeto crear las bases y procedimientos del Sistema Estatal de Asistencia Social, en concurrencia con la federación y los municipios a través de convenios, contando también con la participación de los sectores social y privado para llevar a cabo su cometido.

Asimismo, apuntala que se **entenderá por asistencia social** el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo y las familias, así como la protección física, mental y social de personas y familias en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. Teniendo derecho a la asistencia social que requieran de **servicios especializados** para su protección y su plena integración al bienestar los siguientes:

- Menores expósitos, en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos al maltrato;
- Menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en las leyes del Estado de Guanajuato;
- Adolescentes que estén sujetos a proceso y a quienes se les haya impuesto una medida de las previstas en la Ley de Justicia para Adolescentes que no sea la de internamiento;
- Mujeres en períodos de gestación o lactancia;
- Personas adultas mayores en desamparo, marginación, con discapacidad o sujetas a maltrato;
- Personas con discapacidad por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, alteraciones de los sistemas nervioso y músculo-esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias;

- Indigentes;
- Personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios de asistencia;
- Víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono;
- Familiares que dependen económicamente de quienes se encuentran detenidos por causas penales y que queden en estado de abandono;
- Personas alcohólicas, farmacodependientes y en condiciones de vagancia;
- Habitantes del medio rural, suburbano y urbano, marginados que carezcan de lo indispensable para su subsistencia; y,
- Personas afectadas por desastres.

6. Propuesta de iniciativa

- «[...]

7. Consideraciones generales

Quedó ampliamente expresado en la presente opinión, las diversas ordenanzas tanto internacionales, como federales y locales, mediante las cuales se deberán de crear los mecanismos que garanticen los derechos de las niñas, niños y adolescentes que sean víctimas indirectas del delito de feminicidio y homicidio, bajo el principio del interés superior de la niñez, como directriz en el actuar del Estado a través de los poderes públicos constituidos.

Asimismo, se estima conveniente apuntar que la gama de factores que envuelven a las niñas, niños y adolescentes en el tema que nos ocupa, en muchas de las ocasiones los llevan a quedar en estado de indefensión, de desventaja, presentando problemas sociales, emocionales y económicos; factores que contribuyen de manera determinante a la vulnerabilidad de este grupo etario y que el Estado deberá ser garante de los derechos de niñas, niños y adolescentes y de manera primordial, garantizando una vida libre de violencia y que no solamente se trata de números y estadísticas de feminicidios u homicidios, sino de vidas que han sido violentadas.

En esta sintonía, es preciso hacer la connotación que, como parte de la técnica legislativa, la fundamentación de una iniciativa deberá describir la situación existente, el problema que será objeto de regulación, así como las causas a quién o qué afecta y en qué intensidad, es decir, cambiar la situación de origen y solucionar el problema social, político o económico; en este caso de la iniciativa formulada, se presentan estadísticas mediante las cuales se visibiliza la problemática que aqueja a hijas e hijos menores de edad de madres víctimas de feminicidio u homicidio colocando a los poderes públicos establecidos dentro de los tres ámbitos a colaborar de manera que se dé certeza jurídica a niñas, niños y adolescentes que se encuentren en los supuestos a que hacen referencia los iniciantes.

También será importante resaltar, que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, contempla en su artículo 275 que la Unidad de Estudios

de las Finanzas Públicas será el órgano técnico encargado de apoyar a las Comisiones Legislativas y a los integrantes del Congreso del Estado del Estado, así como colaborar con el Centro de Estudios Parlamentarios en el ejercicio de las funciones e investigaciones legislativas en materia de finanzas públicas; de igual manera en su numeral 276 fracción V, alude, que una de sus atribuciones será la de analizar las iniciativas de Ley o Decreto cuya materia incida en las actividades financieras; luego entonces es de advertir que en el caso que nos ocupa, no se actualiza la hipótesis contemplada al no adjuntarse documental que acredite el análisis respectivo. En este tenor, se hace presente la falta del dictamen de impacto presupuestario.

En esta misma simbiosis, respecto a impactos presupuestarios que pudieran ocasionar en el caso de que se apruebe la iniciativa legislativa y, que recaigan en los entes públicos las nuevas obligaciones que se exponen, se observa que los mismos, se podrían generar al requerir recursos humanos y financieros para dar cabal cumplimiento a lo que se plantea por los iniciantes.

8. Consideraciones particulares

Por lo aludido en supra líneas y relacionándolo con la iniciativa en examen, desde el enfoque técnico jurídico se estima prudente señalar lo siguiente:

1. La Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social del Estado de Guanajuato contempla que tendrán derecho a la asistencia social de servicios especializados las «víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono».

2. La Ley de Víctimas del Estado de Guanajuato define el concepto de «víctimas indirectas», citando que son «los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa».

En este tenor, se estima conveniente que, en la propuesta que se plantea, se deberá de asegurar lo más posible la precisión del texto y la claridad del mismo; atendiendo rigurosamente la terminología de las normas a modificar en el caso que nos ocupa. Resultando pues, que «las hijas e hijos menores de edad de madres víctimas de feminicidio u homicidio» son víctimas indirectas en concordancia a la legislación de la materia.

En este sentido, para mayor abundamiento, a continuación, se da a conocer el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con respecto a la noción de «víctima»:

La noción de **«víctima»** bajo derecho internacional **refiere a la parte lesionada**. De conformidad con reglas generales de la Responsabilidad Internacional de los Estados, la parte lesionada es aquella «cuyo derecho individual ha sido denegado o dañado por el acto ilegal internacional o que ha sido de otra manera particularmente afectado por dicho acto». En el área de la protección internacional de derechos humanos, la parte lesionada es el individuo cuyos derechos han sido violados, es decir la parte cuyos derechos han sido

conculcados generándosele un daño. A menudo también se le refiere como la «parte agraviada».

El actual Reglamento de la Corte define el término «víctima» de la siguiente manera: «significa la persona cuyos derechos han sido violados de acuerdo a la sentencia proferida por la Corte». Es decir, «víctima» es aquella cuyos derechos ya han sido determinados por la Corte habiendo establecido violaciones en su detrimento. Durante el proceso de determinación de si hubo o no dicha violación, la parte que alega haber sido lesionada es referida a lo largo del proceso con el nombre de «presunta víctima». Es necesario sin embargo precisar que la sentencia de la Corte que encuentra violaciones en detrimento de alguien no tiene un valor «constitutivo» de la condición de víctima sino que sólo reconoce dicha condición.3

9. Conclusión

Se considera loable la intención de los proponentes a efecto de llevar a cabo las adecuaciones propuestas en la iniciativa que nos ocupa; que, si bien es cierto, no se tienen datos exactos de cuantos niñas, niños y adolescentes están dentro de la hipótesis de hijas o hijos menores de edad de madres víctimas de feminicidio y homicidio; sin embargo, es atinada la exposición de la problemática que como sociedad se tiene, en aras de que nuestra niñez guanajuatense tenga un desarrollo emocional sano, sin repetición de conductas antisociales en el que se garantice el acceso a la justicia, a recibir protección integral del Estado, y sobre todo en la aplicación de medidas urgentes de protección especial.

En este sentido se deberá de ponderar que, al imponer nuevas obligaciones a autoridades estatales con la finalidad de que se tenga acceso a los derechos de asistencia social especializada, se deberá de considerar en los presupuestos que se asignen a las autoridades en que recaigan estos nuevos deberes para llevar a cabo este cometido, por lo que se estima necesario ponderar su viabilidad, en atención al presupuesto que se requiere sea destinado, considerando que se tiene un Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

Respecto al punto 2, se subió la iniciativa al portal del Congreso para consulta y participación ciudadana. No se recibieron opiniones.

Se elaboró por parte de la secretaría técnica un comparativo de la iniciativa con la disposición vigente, como un insumo más para el análisis respectivo.

El pasado 27 de septiembre se llevó a cabo el análisis de la iniciativa, en el que participaron, además, la Coordinación General Jurídica por conducto de los licenciados José Federico Ruiz Chávez, José Manuel Bribiesca Pérez y Graciela Contreras Martínez.

Al concluir las intervenciones, la presidencia propuso la elaboración de un dictamen en sentido positivo en atención a la coincidencia de todos los que participaron con la propuesta contenida en la iniciativa, lo que fue aprobado por unanimidad de votos.

IV. Consideraciones.

Un estado de derecho democrático tiene como origen y fin la protección de la persona, por ello el Código Penal inicia con la tutela a la vida y la salud de las personas, convencidos de que la vida es el valor absoluto, esto es el bien jurídico de mayor jerarquía.

En la privación de la vida de una persona no sólo es víctima quien resiente directamente la conducta, sino que transciende más allá, principalmente a la familia, máxime cuando de por medio hay hijos o hijas menores de edad, quienes quedan *en una situación especial de vulnerabilidad, principalmente en los casos cuando la víctima directa a quien privaron de la vida fue su madre, y peor aún si el feminicidio se perpetró en el ámbito familiar. Esta situación, claramente adquiere una mayor complejidad cuando, en varios de estos casos, el feminicida es el padre de las víctimas indirectas, por lo que quedan en una posición de vulnerabilidad aún mayor,* como bien lo señalan los iniciantes al exponer la problemática generada a partir de un hecho violento de la magnitud de un feminicidio u homicidio.

Es de reconocerse que en nuestra Entidad contamos con un ordenamiento legal en materia de asistencia social, el que establece la obligación del Gobierno del Estado, en forma prioritaria, de proporcionar estos servicios -de asistencia social-, encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida ésta como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, y también a apoyar, en su formación, subsistencia y desarrollo a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma.

Asimismo, se prevé que los servicios de asistencia social deberán prestarse con perspectiva de derechos humanos y de familia. Para tal efecto, el organismo a que se refiere el artículo 16 de la precitada Ley debe evaluar las circunstancias personales y el

entorno familiar de las personas en situación de vulnerabilidad y proponer, coordinar y dar seguimiento a respuestas integrales para la satisfacción de sus derechos humanos y el fortalecimiento de su entorno familiar.

En tal contexto, no hay duda de quienes dictaminamos de que los hijos o hijas menores de edad de mujeres víctimas de feminicidio u homicidio después de vivir un acontecimiento por demás dramático, se coloquen en un estado de vulnerabilidad, que no puede ni debe ser pasado por alto por el Estado, al que corresponde realizar todas las acciones tendentes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan a los menores su desarrollo integral, así como su protección física, mental y social en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. Todo ello en estricto apego al principio del interés superior de la niñez.

Esta adición que se somete a la consideración de la Asamblea representa el complemento normativo con la diversa propuesta de adición a la Ley de Víctimas del Estado de Guanajuato, estableciendo con ello la coherencia legislativa en el sistema jurídico estatal.

Por último, el presente dictamen se encuentra acorde a la Agenda 2030 en relación con su objetivo 16, como se manifiesta desde la iniciativa.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 113 fracción II y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, se propone a la Asamblea el siguiente:

DECRETO

Artículo Único. Se **adiciona** una fracción XIV al artículo 4º. **de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social,** para quedar como sigue:

«ARTÍCULO 4o.- Tienen derecho a...

I.- a **XIII.**- ...

XIV. Hijos e hijas menores de edad de mujeres víctimas de un feminicidio u homicidio.»

TRANSITORIO

Inicio de vigencia

Artículo Único. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Guanajuato, Gto., 11 de octubre de 2022
La Comisión de Justicia.

Laura Cristina Márquez Alcalá
Diputada presidenta

Susana Bermúdez Cano
Diputada vocal

Bricio Balderas Álvarez
Diputado vocal

Gustavo Adolfo Alfaro Reyes
Diputado vocal

Cuauhtémoc Becerra González
Diputado secretario

La presente hoja de firmas corresponde al dictamen que presenta la Comisión de Justicia relativo a la iniciativa a efecto de adicionar un segundo párrafo al artículo 8 de la Ley de Víctimas del Estado de Guanajuato y una fracción XIV al artículo 4o. de la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, *en su parte correspondiente únicamente al último de los ordenamientos,* presentada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.