Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por la que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las víctimas.

C. DIP. MARÍA GUADALUPE VELÁZQUEZ DÍAZ
PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E.

Las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibieron, para efectos de estudio y dictamen, la Minuta Proyecto de Decreto por la que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que remitió la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en materia de derechos de las víctimas, de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 135 de la Constitución General de la República.

Analizada la Minuta Proyecto de Decreto, esta comisión legislativa de conformidad con las atribuciones que le establecen los artículos 95 fracción I, 147 y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formula a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

1. Del Proceso Legislativo

El 9 de mayo de 2016, se recibió en la Secretaría General el oficio número D.G.P.L. 62-II-2-805, de fecha 28 de abril del año en curso, a través del cual la Cámara de Diputados envió la Minuta Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que remitió la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en materia de derechos de las víctimas.

La minuta ingresó en la sesión ordinaria del 12 de mayo del año 2016, acordando la presidencia su turno a esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 95 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, la cual fue radicada en fecha 19 de mayo del año que transcurre.

2. Materia de la Minuta

La minuta materia del presente dictamen, tiene como objeto que el Congreso de la Unión expida la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las

demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.

3. Valoración de la Minuta Proyecto de Decreto

3.1. Alcances constitucionales del presente estudio

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta puede ser reformada, siempre que se satisfagan dos hipótesis: la primera, que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones, y la segunda, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

En este mecanismo de reformas constitucionales, que se ha dado en llamar «el Constituyente Permanente», el papel que los congresos estatales se desprende del dispositivo enunciado y se traduce en la facultad para aprobar o no dichas reformas constitucionales. La norma jurídica no es un instrumento estático, por el contrario, debe permanecer en un proceso constante de cambio, de perfeccionamiento, para resolver por una parte, las probables deficiencias y lagunas que contenga y para que su contenido se mantenga acorde a la realidad que le corresponde regular.

3.2 Consideraciones de la Minuta

La minuta contiene el proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las víctimas; en ese sentido se transcriben algunos párrafos del dictamen aprobado por la Cámara de Senadores:

1. *«En sesión ordinaria de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, del día 27 de enero de 2016, el Senador Enrique Burgos García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entorno a la facultad legislativa en materia de derechos de las víctimas de los delitos.*

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente dispuso que se turnara para su análisis, estudio y elaboración del dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República.

2. *En sesión ordinaria del Senado de la República, del día 2 de febrero del presente año, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores dio cuenta con la presentación y turno de la iniciativa antes señalada por conducto de la Comisión Permanente durante el*

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por la que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las víctimas.

receso legislativo, y dispuso modificar el turno anteriormente referido, a fin de que el estudio, análisis y formulación del dictamen correspondiente se realice por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos, Primera.

3 A fin de realizar el adecuado estudio de la iniciativa, los integrantes de las suscritas Comisiones Unidas, realizaron diversos intercambios de impresiones, conducentes al presente dictamen.

4 En términos de lo dispuesto por el artículo 158, párrafo 2, inciso III, del Reglamento del Senado de la República, las Juntas Directivas de las Comisiones Unidas que suscriben, instruyeron a sus respectivas Secretarías Técnicas que se avocaran a la elaboración del proyecto de dictamen correspondiente, sobre la base de atender los planteamientos de dotar al H. Congreso de la Unión de la atribución para expedir la legislación general en materia de derechos de las víctimas de los delitos. Establecidos los antecedentes, las Comisiones Unidas procedemos a señalar puntualmente el contenido de la iniciativa que se dictamina.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Estas Comisiones Unidas estimamos pertinente destacar que en términos de la Exposición de. Motivos de la presente iniciativa, su autor expresa que "tiene el propósito de propiciar la viabilidad técnica de la incorporación a nuestra Ley Suprema la facultad del Poder Legislativo de la Unión para expedir la legislación general en materia de derechos de las víctimas de una conducta delictiva, a la luz de los antecedentes para alcanzar ese objetivo en nuestro orden jurídico supremo."

Al respecto, recuerda su autor el esfuerzo que se ha realizado en el Congreso de la Unión durante las dos Legislaturas precedentes para dotar a nuestro Poder Legislativo Federal de esa facultad, así como el hecho de que la dinámica de los procesos legislativos, el paso del tiempo e incluso la expedición de la vigente Ley General de Víctimas han impedido que se concrete la intención de establecer con plena nitidez constitucional la facultad del Congreso de la Unión "para emitir la legislación general en materia de derechos de las víctimas y ofendidos por la Comisión de un ilícito penal."

En ese orden de ideas, se retoma la exposición cronológica del procedimiento legislativo de la Minuta con proyecto de Decreto procedente de la H. Cámara de Diputados, por el que se planteó la reforma a la fracción XXIX-R del artículo 73 constitucional, en materia de atención y protección de las víctimas del delito, que tuvo su origen en la iniciativa presentada el 19 de abril de 2012 por el entonces Senador José González Morfín, quien era integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Es de señalarse que en la iniciativa que analizamos, se da cuenta con la evolución de las propuestas de textos normativos en la iniciativa presentada por el entonces Senador González Morfín; la Minuta con proyecto de Decreto aprobada por la Cámara de Senadores el 25 de abril de 2012, y la Minuta con proyecto de Decreto aprobada por la Cámara de Diputados el 18 de abril de 2013. Como es del conocimiento de esta H. Asamblea Senatorial, el proponente expone que, luego de analizarse esta última Minuta, las Comisiones Unidas de dictamen, plantearon diversas modificaciones necesarias a lo remitido por la Cámara de Diputados, simplemente en razón del paso del tiempo y la aprobación de distintos Decretos de reformas y adiciones constitucionales que

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por la que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las víctimas.

ocurrieron posteriormente al proceso legislativo de modificación a la Constitución General de la República iniciado con la iniciativa presentada originalmente el 19 de abril de 2012.

En este orden de ideas; en la exposición de motivos de la iniciativa en materia de nuestro estudio se transcriben los textos de la iniciativa y de las dos Minutas señaladas. Así, el texto aprobado por el Senado y por la Cámara de Diputados para la fracción correspondiente el artículo 73 constitucional contempla la facultad legislativa del Congreso de la Unión:

"Para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas."

Ahora bien, también como es del conocimiento de este H. Pleno Senatorial, mediante el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero del presente año, de acuerdo al nuevo régimen de las instituciones políticas y de gobierno de la capital de la República, está alejado de tener la naturaleza de un Distrito Federal, por lo que esa figura ya no forma parte de nuestro orden constitucional vigente. En ese sentido, el proponente sostiene la necesidad de adecuar el texto de la fracción relativa a las facultades del Congreso de la Unión para expedir la legislación de carácter concurrente para los tres órdenes de gobierno en materia de derechos de las víctimas, sin la referencia al Distrito Federal.

Adicionalmente, se plantea que si bien en la Minuta con proyecto de Decreto procedente de la Cámara de Diputados y que tiene su origen en la iniciativa presentada en el Senado el 19 de abril de 2012, se contemplaban artículos transitorios específicos para la emisión de la legislación de carácter general y local en torno a los derechos de las víctimas de los delitos, durante el presente proceso legislativo de modificaciones constitucionales se aprobó y emitió la Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2013. Es decir, que se ha agotado uno de los propósitos del artículo segundo transitorio de la propuesta de reforma constitucional contenida en la Minuta de referencia; y a su vez, que por efectos de lo dispuesto por el régimen transitorio de la propia Ley General de Víctimas, se estableció el período de tiempo para que las Legislaturas de los Estados emitieran la legislación local correspondiente en la materia.

Lo anterior tiene como consecuencia de carácter técnico-legislativo, que la legislación que se ordenaría expedir con motivo de la adición constitucional en cuestión, se encuentra expedida y en vigor, de tal suerte que si no se adecuara el régimen transitorio contenido en la Minuta, surgirían nuevas obligaciones con respecto a actos legislativos que han sido cumplidos en el ámbito del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados.

En otra suerte de reflexiones, el iniciador de esta propuesta hace referencia a que cuando inició el proceso legislativo de esta adición constitucional, la literal que correspondía a una nueva adición a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional era la R. Toda vez que dicha minuta se recibió -como se ha referido- el 18 de abril de 2013, de entonces a la fecha se han expedido diversos Decretos que contiene adiciones a la enunciación de facultades legislativas de dicho artículo y, particularmente

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por la que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las víctimas.

en la fracción XXIX. Así, se recapitula que se han incorporado de las facultades legislativas del Congreso de la Unión las relativas a registros públicos de la propiedad y catastros municipales (fracción XXIX-R), a transparencia y acceso a la información pública (fracción XXIX-S), archivos y Sistema Nacional de Archivos (fracción XXIX-T), a partidos políticos e instituciones y procesos electorales (fracción XXIX-U), a responsabilidades administrativas de los servidores públicos (fracción XXIX-V) y responsabilidad hacendaria de la Federación, los Estados y los Municipios (fracción XXIX-W). Es por ello que en el orden del alfabeto, la literal que corresponde a la adición de una nueva fracción al artículo 73 constitucional es la XXIX-X.

Adicionalmente, el iniciador de esta propuesta expone que "en el ámbito del Congreso de la Unión y a lo largo del proceso legislativo de la misión constitucional comentada, hemos podido identificar un amplio acuerdo para que nuestro país cuente con normas homólogas en los ámbitos federal y local de gobierno para atender los derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de un ilícito penal." Al efecto, ilustra su argumento con la evolución de nuestra Norma Suprema en materia de justicia penal, a partir de la modificación del artículo 20 constitucional mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008.

Así, se afirma que "la revisión integral de ese precepto y el establecimiento en la Norma Suprema de los derechos de la víctima y las consecuentes obligaciones de actuación del poder público, en términos de: brindar asesoría jurídica; reconocer su calidad de coadyuvante del Ministerio Público; disponer de atención médica y psicológica; perseguir la reparación del daño; resguardar su identidad en los casos donde sea necesario; ser beneficiaria de medidas cautelares y providencias para su protección y la restitución de sus derechos, y reconocer su derecho a impugnar ante la autoridad judicial las resoluciones de la autoridad de procuración de justicia, ha fortalecido nuestra convicción de que ese catálogo de derechos humanos presentes en la Ley Fundamental, deben ser atendidos con criterios homólogos en todo el país y por todas las autoridades competentes. Es así que el iniciador de esta propuesta plantea retomar el espíritu de los planteamientos contenidos en la Minuta con proyecto de Decreto por el que se adiciona una nueva fracción al artículo 73 constitucional, a fin de precisar la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en materia de derechos de las víctimas, conforme a los ámbitos de sus respectivas competencias.»

3.3 Texto propuesto en la Reforma Constitucional

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

Artículo 73. ...

I. a XXIX-W

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por la que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las víctimas.

demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas;

XXX. ...

T r a n s i t o r i o

Único. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

4. Consideraciones de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

De acuerdo a todo lo referido en la Minuta con Proyecto de Decreto a la que ya hemos hecho alusión, es importante manifestar algunas ideas de esta comisión legislativa que hoy dictamina.

Las diputadas y los diputados sabemos y tenemos claro que, el promotor de la reforma se encuentra legitimado para formular la propuesta que nos ocupa, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de que se propone adicionar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es menester destacar lo que la misma Ley Fundamental señala al respecto en el artículo 135:

«Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.»

Establecidos en estas consideraciones los fundamentos legales que facultan a la dictaminación del tema que nos ocupa, quienes integramos esta comisión coincidimos con el espíritu de dicha propuesta en términos de que su inspiración atiende a la necesidad de que tratándose de los derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de un delito y con objeto de homologar la

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por la que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las víctimas.

atención de este derecho humano, se otorgue la facultad legislativa al Congreso de la Unión, con objeto de que pueda expedir la ley general en la materia.

La asignación de dicha facultad legislativa permitiría homologar las previsiones de la atención de los tres órdenes de gobierno a las víctimas y los ofendidos por la comisión de un ilícito penal, así como precisar la actuación de dichos órdenes de acuerdo a sus diferentes ámbitos de competencia.

Lo anterior tiene como fin último brindar una atención homóloga en la República, cualquiera que sea el fuero en el que se prevea el ilícito penal de quien ha sido víctima u ofendido una persona. En todo sentido, consideramos que si se trata del mismo derecho humano, compete su tutela con base en un ordenamiento legal que establezca normas de actuación básicas aplicables a toda autoridad competente.

Es decir, particularmente a la luz de los antecedentes del proceso legislativo de modificación constitucional que dio pauta a la Minuta con proyecto de Decreto por el que se adiciona una nueva fracción al artículo 73 constitucional en materia de facultades legislativas sobre los derechos de las víctimas.

Apreciamos que, efectivamente, al realizarse la publicación de la vigente Ley General de Víctimas, el 9 de agosto de 2013, en el Diario Oficial de la Federación, se dio cumplimiento al objetivo de emitir el ordenamiento que contempla normas acordes a la sistemática de una ley general para que los órdenes de gobierno federal, local y municipal realicen acciones en materia de derechos de las víctimas. Es decir, se encontraría cumplido el propósito de ordenar la emisión de la legislación correspondiente.

A su vez, cabe señalar que en el artículo séptimo transitorio de dicha Ley General se determinó que las Legislaturas locales llevaron a cabo las acciones legislativas necesarias para armonizar orden jurídico a las previsiones de la legislación general emitida, habiéndose fijado para ello un plazo de 180 días naturales posteriores a su publicación.

Es por lo anterior es que estimamos –conveniente- no resulta pertinente introducir disposiciones transitorias específicamente relacionadas con un plazo

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por la que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las víctimas.

para emitir la Ley General, ni para la adecuación de la legislación local en la materia. La situación presente es que nos encontramos ante normas y disposiciones emitidas y en vigor, que ya han tenido sus efectos constitucionales. Al respecto y como ya se ha señalado antes, en caso de aprobarse y entrar en vigor la adición constitucional que se plantea, el Congreso de la Unión tendría plenas facultades para modificar la legislación general en materia de víctimas o expedir una nueva Ley General, al tiempo que en el régimen transitorio de dicho proceso legislativo se establecieron los términos para la adecuación oportuna de la legislación local.

En razón de lo expuesto que se considera que el único precepto de naturaleza transitoria que debe acompañar la proposición de adición constitucional que se plantea, es la correspondiente a la entrada en vigor de la modificación a nuestra Norma Suprema al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Consideramos fundamental aprobar esta reforma a nuestra Carta Fundamental, pues tiende a resguardar y priorizar sobre los derechos de las víctimas, situación que en todo momento Guanajuato ha manifestado su apoyo tanto en su ordenamiento constitucional como en sus leyes secundarias.

Por las consideraciones expuestas, derivadas del análisis de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se por el que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las víctimas, que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales considera que es procedente la reforma constitucional propuesta y coincide plenamente con las razones expuestas por los iniciantes y es por ello que, con fundamento en el artículo 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, nos permitimos proponer a la Asamblea el siguiente proyecto de:

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto por la que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las víctimas.

ACUERDO

ÚNICO. Se aprueba en todas y cada una de sus partes la Minuta Proyecto de Decreto por la que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de las víctimas; que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Remítase el presente acuerdo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como a la Cámara de Senadores, para los efectos del párrafo segundo del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**GUANAJUATO, GTO., A 19 DE MAYO DE 2016
LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES**

Dip. Libia Dennise García Muñoz Ledo

Dip. Verónica Orozco Gutiérrez

Dip. María Beatriz Hernández Cruz

Dip. Arcelia María González González

Dip. Guillermo Aguirre Fonseca

Dip. Beatriz Manrique Guevara

Dip. Jorge Eduardo de la Cruz Nieto