



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

"2020, Por un Nuevo Federalismo Fiscal, Justo y Equitativo"

"2020, Año de la Sanidad Vegetal"

**Comisión de Justicia.
LXVI LEGISLATURA
DCJ/016/2020**

**ACUERDO No.
LXVI/AARCH/0562/2020 I P.O.
UNÁNIME**

**H. CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E. –**

La Comisión de Comisión de Justicia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 57 y 64, fracción I de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; 87, 88 y 111 de la Ley Orgánica; así como 80 y 81 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias, ambos ordenamientos del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua; somete a la consideración del Pleno el presente Dictamen, elaborado con base en los siguientes:

A N T E C E D E N T E S

I.- Con fecha 12 de noviembre de 2019, los Diputados Ana Carmen Estrada García, Benjamín Carrera Chávez, Francisco Humberto Chávez Herrera, Leticia Ochoa Martínez, Lourdes Beatriz Valle Armendáriz, Miguel Ángel Colunga Martínez, del grupo parlamentario del Partido MORENA, presentaron iniciativa con carácter de decreto, a fin de adicionar diversas disposiciones a los artículos 5, 14 y 20 de la Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua, relativo al padrón de víctimas indirectas.

II.- La Presidencia del H. Congreso del Estado, con fecha 20 de enero de 2020, y en uso de las facultades que le confiere el artículo 75, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, tuvo a bien turnar a la Comisión de Justicia, la iniciativa de mérito, a efecto de proceder al estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.



III.- La iniciativa se sustenta en los siguientes argumentos:

"La violencia contra las mujeres tiene su origen en la desigualdad de género, es decir, en la posición de subordinación, marginalidad y riesgo en el cual éstas se encuentran respecto de los hombres.

La muerte violenta de las mujeres por razones de género, tipificada en nuestro sistema penal como feminicidio, es la forma más extrema de violencia contra la mujer y una de las manifestaciones más graves de la discriminación hacia ellas. ¹

Lagarde señala que "Para que se dé el feminicidio concurren de manera criminal, el silencio, la omisión, la negligencia y la colusión de autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes. Hay feminicidio cuando el Estado no da garantías a las mujeres y no crea condiciones de seguridad para sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo de tránsito o de

[https://www.gob.mx/conavim/articulos/que-es-el-feminicidio-y-como-](https://www.gob.mx/conavim/articulos/que-es-el-feminicidio-y-como-identificarlo?idiom=es)

[identificarlo?idiom=es](https://www.gob.mx/conavim/articulos/que-es-el-feminicidio-y-como-identificarlo?idiom=es), consultado en fecha 08 de noviembre del 2019



esparcimiento. Sucede, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Si el Estado falla, se crea impunidad, la delincuencia prolifera y el feminicidio no llega a su fin. Por eso el feminicidio es un crimen de Estado".²

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia reconoce en su artículo 21 a la violencia feminicida como "[...] la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres".³

Bajo esta situación hay miles de menores de edad, que han quedado huérfanos por feminicidio en los últimos años. Según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de enero de 2015 a mayo de 2019 se registraron 3 mil 17 feminicidios, de los cuales alrededor de 2 mil víctimas tenían más de 18 años, lo que significa que pudieron estar en edad reproductiva y haber sido madres

² http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5577990&fecha=06/11/2019,

consultado en fecha 08 de noviembre del 2019

³ *ibidem*



en la casa, ni en los espacios de trabajo de tránsito o de familia.

Además, en el mismo periodo el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública registra 9 mil 892 mujeres víctimas de homicidio doloso, sin especificar cuántos de estos casos pueden ser investigados como feminicidio.

México satisface parcialmente las necesidades de información estadística para construir los indicadores Objetivos de Desarrollo Sostenible referentes a violencia contra niñas, niños y adolescentes. De esta manera, avanzar en la consolidación de las prioridades globales y nacionales implicará, por un lado, garantizar el levantamiento periódico de los instrumentos que nutren los indicadores; por otro, se tendrán que fortalecer y realizar diversos ajustes conceptuales y metodológicos a los instrumentos existentes, sean encuestas o registros administrativos.

Finalmente, en función de los vacíos de información y el costo-oportunidad, se tendrá que valorar y discutir la posibilidad de crear un instrumento especialmente diseñado para medir los tipos de violencia contra niñas, niños y adolescentes.



En vista de la revisión y recomendaciones emitidas por el Comité de los Derechos del Niño (2015), es impostergable construir las capacidades y metodologías necesarias a fin de subsanar las carencias de datos referentes a tipos de violencia relacionados con homicidios, feminicidios, desapariciones, violencia sexual, explotación, abusos de toda índole, violencia por medio de internet, así como el reclutamiento y el empleo forzado de niñas, niños y adolescentes por grupos armados no estatales.⁴

La violencia, en sus manifestaciones más directas, afecta a todas las niñas, niños y adolescentes, independientemente de su condición económica o social, sin embargo, corren mayores riesgos quienes se encuentran más vulnerables por situaciones de abandono o negligencia, marginación, discapacidad, migración, desplazamiento forzado o contextos de violencia armada.

La Alianza Global para poner Fin a la Violencia Contra los niños y los adolescentes incluye el maltrato físico o

⁴ <https://www.unicef.org/mexico/media/11731/file/UNICEF%20PanoramaEstadistico.pdf> ,

consultado en fecha 08 de noviembre del 2019

emocional, el abuso sexual y la desatención. En el caso de los lactantes y los niños pequeños, la violencia toma



principalmente la forma del maltrato a manos de los padres, los cuidadores y otras figuras de autoridad. A medida que los niños crecen se vuelve común también la violencia de los compañeros y la pareja: intimidación, peleas, violencia y agresiones sexuales, a menudo con armas de fuego o blancas. ⁵

La información oficial para 15 países de América Latina y el Caribe muestra que al menos 3.287 mujeres han sido víctimas de feminicidio o femicidio en 2018. Si a estos se suman los datos de los 9 países de la región que solo registran los feminicidios cometidos a manos de la pareja o ex pareja de la víctima se pueden afirmar que el número de feminicidios para el año 2018 ha sido a lo menos de 3.527 mujeres. ⁶

América Latina, el Caribe y España (19 países): Femicidio o feminicidio, último año disponible (En números absolutos y tasas por cada 100.000 mujeres).

VIOLENCIA FEMINICIDA CONTRA NIÑAS Y ADOLESCENTES.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos observa con preocupación los altos índices de feminicidios y violencia feminicida de las que son víctimas, directas e indirectas, niñas y adolescentes menores de 18 años.



Comisión de Justicia.
LXVI LEGISLATURA
DCJ/016/2020

Con relación a los asesinatos de niñas y adolescentes, el Diagnóstico de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida elaborado por esta Comisión Nacional señala, a partir de la información provista por las instituciones de procuración de justicia, el 11.53% fueron niñas y adolescentes (menores de 18 años). Es decir, de 10 homicidios dolosos, por lo menos en un caso, se trataba de una niña o adolescente.⁷

Es prioritario que el Estado Mexicano ponga en marcha acciones para hacer frente a la situación de trata y desapariciones de niñas y adolescentes. Al respecto, la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), ha señalado la gravedad de la situación, indicando que de acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del INEGI, Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, Boletín de prensa Núm. 379/17, México, 2017, P. 1

Sistema Nacional de Seguridad Pública, de enero a junio del presente año, se registran a nivel nacional 3,320 víctimas de trata, de las cuales, 805, es decir, una cuarta parte, corresponde a niñas, niños y adolescentes, de los cuales, en 7 de cada 10 casos, la víctima es una niña o mujer adolescente.⁸



En cuanto a la violencia sexual, las niñas y jóvenes víctimas de violaciones, deben tener acceso inmediato a la anticoncepción de emergencia y al aborto legal, como lo marca la NOM 046, sin embargo este servicio no siempre se les ofrece o proporciona, generando así una re victimización para las niñas y mujeres y violentando sus derechos a la seguridad jurídica, a la salud, a la procuración de justicia y a la protección del interés superior de la infancia, tal como lo ha señalado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Recomendación 49/2018. 9".

Ahora bien, al entrar al estudio y análisis de la Iniciativa en comento, quienes integramos la Comisión citada en el proemio del presente Dictamen, formulamos las siguientes:

CONSIDERACIONES

I.- El H. Congreso del Estado, a través de esta Comisión, es competente para conocer y resolver sobre la iniciativa en mención.

II.- La iniciativa plantea que en el país existen miles de asesinatos de mujeres, y muchas de ellas eran madres, por ende, sus hijos o hijas quedan huérfanas.



De lo anterior (menciona la iniciativa) no existen datos, por ende, no se pueden construir indicadores "Objetivos de Desarrollo Sostenible referentes a violencia contra niñas, niños y adolescentes." Por lo que propone la creación de un Padrón de Víctimas Indirectas que dependa de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado.

Y para ello expone un proyecto de Decreto que podremos vualizar en el siguiente cuadro comparativo

| Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua | |
|---|--|
| Vigente | Propuesta |
| <p>Artículo 5. Glosario.</p> <p>Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I a VIII. ...</p> <p>(no hay correlativo)</p> | <p>ART. 5.- Glosario.</p> <p>Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I a VIII. ...</p> <p>XXXIX. - Padrón de Víctimas Indirectas. - Documento publico con las reservas de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Chihuahua donde se relacionen las víctimas indirectas de</p> |



| | |
|--|---|
| | <i>los feminicidios, así como sus necesidades y requerimientos para la restitución de derechos. (sic)</i> |
| Artículo 14. Objeto. La Comisión Ejecutiva tendrá por objeto, promover y proteger los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos. En la ejecución de las funciones, acciones, planes y programas previstos en la Ley General y en el presente ordenamiento, la Comisión Ejecutiva auxiliará la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil. Además tendrá por objeto, atender, asistir y, en su caso, propiciar la reparación a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a | Artículo 14. Objeto. |



| | |
|---|--|
| <p>los derechos humanos por parte de los responsables.</p> | <p>Tendrá a su cargo la elaboración y mantenimiento del Padrón de Víctimas Indirectas, que deberá tener actualizaciones mensuales, que permitan visibilizar las condiciones de vulnerabilidad de las Víctimas Indirectas.</p> |
| <p>Artículo 20. Atribuciones de la Comisión Ejecutiva.</p> <p>La Comisión Ejecutiva tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. a XXXVIII. ...</p> <p>(No hay correlativo)</p> | <p>Artículo 20. Atribuciones de la Comisión Ejecutiva.</p> <p>La Comisión Ejecutiva tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>...</p> <p>XXXIX.- La elaboración y mantenimiento del Padrón de Víctimas Indirectas de los feminicidios el cual deberá estar actualizado mensualmente y</p> |



| | |
|--|--|
| | contener como mínimo los siguientes datos; nombre, edad, domicilio, nacionalidad, fecha de ingreso al padrón, si cuenta con alguna discapacidad, diagnóstico de derechos vulnerados, plan de restitución de derechos, nombre del familiar fallecido. |
|--|--|

III.- De acuerdo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de julio de 2016, el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir la Ley General en materia de víctimas tal y como se expresa a continuación:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-X. Para expedir 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.

(...)"



Como podemos apreciar, a partir de julio de 2016, dicha materia victimal es una facultad concurrente en el sistema jurídico mexicano, lo que implica que las entidades federativas pueden legislar el este rubro, pero, bajo la *forma y términos* que establezca el H. Congreso de la Unión.¹

En ese sentido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que: *"...Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. ..."*²

De ahí que nuestra entidad, en su legislación, podría aumentar las obligaciones, mas no restringirlas.

¹ Vid Pleno SCJN. Jurisprudencia. Novena Época. Registro: 187982. Materia: Constitucional. FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

² Cfr. Pleno SCJN. Jurisprudencia. Novena Época. Registro: 165224. Febrero de 2010 Materia: Constitucional LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.



IV.- Si la iniciativa pretende aumentar las obligaciones para con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de Chihuahua; por principio, y de acuerdo a las jurisprudencias y fundamentos antes mencionados, la propuesta de solución al problema planteado por las y los legisladores resultaría viable.

Sin embargo, si bien es cierto lo anterior, también lo es que debemos de considerar los *términos* impuestos por el constituyente en la legislación general, y para ello se exponen las definiciones expuestas en el artículo 6 fracciones XVI y XIX de la Ley General de Víctimas que refiere lo siguiente:

"Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. a XV. ...

XVI. **Registro:** Registro Nacional de Víctimas, que incluye el registro federal y los registros de las entidades federativas;

XVI. a XVIII. ...

XIX. **Víctima:** Persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito;

XX. y XXI. ..."



A su vez, el numeral 96 define:

"Artículo 96. El Registro Nacional de Víctimas, es el mecanismo administrativo y técnico que soporta todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos al Sistema, creado en esta Ley.

...

...

El Registro es la unidad administrativa encargada de llevar y salvaguardar el **padrón de víctimas**, a nivel nacional, e inscribir los datos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos del orden federal, y por excepción del orden local en los casos a que se refiere el artículo 88 Bis de la presente Ley.

Las entidades federativas contarán con sus propios registros. La Federación, y las entidades federativas estarán obligadas a



intercambiar, sistematizar, analizar y actualizar la información que diariamente se genere en materia de víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos para la debida integración del Registro.

(...)"

El artículo 84, párrafo 8, de la referida Ley menciona:

"Artículo 84. ...

(...)

Las entidades federativas contarán con una asesoría jurídica, **un registro de víctimas** y un Fondo estatal en los términos de esta Ley y de lo que disponga la legislación aplicable.

De lo anterior podemos establecer que el constituyente federal en ejercicio de su atribución, les dio la obligación a las entidades federativas de crear un registro de víctimas interconectado con el Registro Nacional.

Este registro estatal contendrá el padrón de víctimas, por ende, si tomamos en consideración que, para estos efectos, Víctima, está integrada por aquellas



personas que directa o indirectamente han sufrido un daño o menoscabo es sus derechos, el Registro Estatal está integrado por víctimas directas o indirectas.

Por ende, la *forma y términos* en que deberá integrarse el Registro Estatal ha sido definida por el legislador federal, de ahí que, aunque sea una facultad concurrente y pareciera que estamos ampliando la obligación registral a la Comisión Ejecutiva Estatal al crear "un padrón de víctimas indirectas" esto resultaría ser una ficción normativa porque la obligación ya existe y lo vigente sigue los parámetros de una técnica legislativa al ser general y abstracta.

En cumplimiento a lo anterior, nuestra legislación estatal en la Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua, establece en varias disposiciones como las contempladas en la fracción IX del artículo 5, o las referidas en el artículo 22 al 37, entre otras, todo lo referente al Registro Estatal, en armonía con la disposición general.

En resumen, el padrón de víctimas, establecido en la legislación vigente referida con anterioridad, sienta las bases jurídicas para registrar tanto víctimas directas como indirectas, de ahí que la propuesta se encuentre satisfecha.



V. En mérito de las reflexiones anteriormente expuestas, la Comisión de Justicia, somete a la consideración del Pleno el siguiente proyecto de:

ACUERDO

ÚNICO.- La Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chihuahua, da por satisfecha la Iniciativa con carácter de decreto, a fin de adicionar diversas disposiciones a los artículos 5, 14 y 20 de la Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua, relativo al padrón de víctimas indirectas; toda vez que el artículo 6 fracciones XVI y XIX; 96 y 84, de la Ley General de Víctimas, en relación con la fracción IX del artículo 5, artículo 22 al 37 de la Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua, permiten el registro de víctimas indirectas.

Económico.- Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para los efectos legales correspondientes.

D A D O en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo, en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, a los 11 días del mes de septiembre del año 2020.



Así lo aprobó la Comisión de Justicia, en reunión de fecha 07 de septiembre de 2020.

| | INTEGRANTES | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|--|--|---------|-----------|------------|
| | DIP.PRESIDENTA MARISELA SÁENZ MORIEL ✓ | | | |
| | DIP.SECRETARIA ROCÍO GUADALUPE SARMIENTO RUFINO | | | |
| | DIP. VOCAL FRANCISCO HUMBERTO CHÁVEZ HERRERA | | | |
| | DIP. VOCAL DIP.GUSTAVO DE LA ROSA HICKERSON | | | |
| | DIP.VOCAL GEORGINA ALEJANDRA BUJANDA RÍOS | | | |

La presente hoja de firmas corresponde al dictamen que recae en el Asunto 1380, presentado por los Diputados Ana Carmen Estrada García, Benjamín Carrera Chávez, Francisco Humberto Chávez Herrera, Leticia Ochoa Martínez, Lourdes Beatriz Valle Armendáriz, Miguel Ángel Colunga Martínez, del grupo parlamentario del Partido MORENA,, a fin de adicionar diversas disposiciones a los artículos 5, 14 y 20 de la Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua, relativo al padrón de víctimas indirectas.