

8

Políticas públicas en atención a víctimas

María de la Luz Lima Malvido*

I. INTRODUCCIÓN

Después de trabajar más de 25 años en atención a las víctimas analicé que una de las razones por las cuales no se avanza en el tema como se quisiera, es porque los responsables del diseño, implementación y evaluación de la política pública desconocen la *Victimología* como marco teórico que les permita tener el enfoque epistemológico adecuado para sustentar la misma, dando contenido al referencial conceptual que permite conocer los términos o categorías centrales para la comprensión articulada del todo; así, al valorar los problemas victimológicos, su desconocimiento los llevó a incluir el tema en la asistencia social.

Además, estos articuladores deberían también tener conocimientos de las ciencias políticas que les permitan saber cómo se elabora una política pública, ya que en ocasiones se proponen “modelos” improvisados que quedan en ensayos temporales malogrados que acarrear problemas que se suman a la revictimización de las víctimas, acompañados del descrédito con los usuarios de estos “servicios”.

Esta preocupación nos condujo al desarrollo de herramientas metodológicas con base en las cuales se pueda retomar el rumbo¹.

Igualmente, los planeadores de la política pública necesitan conocimientos sobre los estándares internacionales de derechos humanos para lograr en su aplicación el enfoque diferencial en todo el proceso de la política pública, ya que gracias a la reforma constitucional de 2011, contamos con el marco jurídico para exigir la aplicación de los mismos.

* Doctora en Derecho por la UNAM; miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y presidenta de la Sociedad Mexicana de Victimología.

¹ Lima Malvido, María de la Luz, *Políticas Públicas en Atención a Víctimas, una propuesta metodológica*, México, Colección Victimológica, Inacipe, 2015.

Afortunadamente desde 1993, cuando se reforma la Constitución, se reconocieron los derechos de las víctimas como sujetos de derecho, dando esto pauta al desarrollo del Derecho victimal, que es otra asignatura necesaria para crear la política pública.

El Derecho victimal lo consideramos: *el conjunto de principios, valores, normas y procedimientos jurídicos locales e internacionales tendientes a requerir, posibilitar y controlar las prerrogativas y pretensiones de las víctimas del delito y abuso de poder*².

Y dada la necesidad que se tiene de dar respuesta a diversa clase de víctimas, se han emitido normas generales y especiales que, en su contenido, plantean lineamientos de cómo deben ser las políticas públicas en cada tema en lo particular. Estas normas deben ser englobadas en lo que hemos llamado el Derecho victimal parte especial, que estudia las normas jurídicas, lineamientos, procedimientos y protocolos especializados que permiten brindar una atención con calidad y enfoque diferencial a cada clase de víctima, grupo o comunidad. Este Derecho se hace efectivo a través del modelo de atención correspondiente.

Y por último, es necesario el conocimiento de la dogmática victimal que es otra herramienta fundamental para el diseñador e implementador de la política pública en atención a víctimas, ya que se encarga de estudiar la teoría de la norma victimal, pero con base en el Derecho positivo, lo cual permite optimizar su interpretación a través de la seguridad jurídica en el marco del Estado de Derecho y de justicia.

Los antes mencionados son los ejes que resultan cruciales en el desarrollo del tema que nos ocupa.

II. VICTIMOLOGÍA

La Victimología es una ciencia con dimensión humana a favor del desarrollo humano integral. Ciencia con conciencia, ya que realiza sus construcciones científicas con base en el estudio de los más vulnerados, las víctimas de delitos y abusos de poder. Para Luis Rodríguez Manzanera, la Victimología puede definirse como “el estudio científico de las víctimas, entendiendo por víctima a todo aquel que sufre un daño por acción u omisión propia o ajena, o por causa fortuita”³.

² Lima Malvido, María de la Luz, *Protección a las víctimas*, Criminalia, año LXVIII, núm. 2, Porrúa, México 1992, p. 71.

³ Rodríguez Manzanera, Luis, *Victimología*, 15ª edición, México, Porrúa, 2015, p. 18.

“La legitimidad de la Victimología procede de su carácter científico y su dimensión ética. Ello implica, como ciencia social, que debe ofrecer un conocimiento más fundamentado que otras formas de conocimiento o que las meras percepciones. Supone, en definitiva, una constante precaución metodológica a la hora de realizar afirmaciones. Esa precaución se define por la necesidad de dialéctica y objetividad, y la conciencia de sus límites dentro de su afán por comprender y simplificar una realidad compleja. En todo caso, como toda ciencia social (Hammersley)⁴ la Victimología se enfrenta simultáneamente a una doble exigencia actual contradictoria: de similitud con las ciencias naturales y de uso práctico inmediato. Además, como toda ciencia, en general, deberá responder a las preguntas sobre qué tipo de conocimiento produce y para qué, diferenciando los ideales de la realidad, así como las distintas demandas de sectores políticos, profesionales, activistas y de la sociedad en general”⁵.

Y como afirma el metodólogo Cesar Bernal⁶, la ciencia, más que una teoría del conocimiento, debe concebirse como una actitud de respeto a la vida humana y a la moral, y propender al bienestar, procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la sociedad en pro de un mundo mejor. Éste es un enfoque clave en la Victimología.

Según afirma Piaget⁷ la lógica, la metodología y la teoría del conocimiento o epistemología, constituyen tres ramas importantes del saber científico. El saber científico de la Victimología está aún en elaboración, pero debemos ser conscientes que en ninguna forma específica de conocimiento puede hacer justicia a toda la compleja gama de la experiencia humanas, porque no da más de lo que la ciencia puede dar”. Artigas⁸ agrega que debe tenerse claro que la ciencia no puede desempeñar papel profético, ni redentor, ni siquiera en su propio campo⁹.

⁴ Hammersley, Martyn, *The limits of social science. Casual explanation and value relevance*, Londres, Sage, 2014.

⁵ Varona Martínez Gema, et al., *Victimología: un acercamiento a través de sus conceptos fundamentales como herramientas de comprensión e intervención*, 2013, p. 13. Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/288226129/Manual-de-Victimologi-a-2015>

⁶ Bernal Cesar A., *Metodología de la Investigación*, 3 ed., Bogotá, Colombia, 2010, p. 18.

⁷ Piaget, Jean, *Lógica y conocimiento científico. Naturaleza y método de la epistemología*, Buenos Aires, Proteo, 1970.

⁸ Artigas Mariano, *El hombre a la luz de la ciencia*, Libros Mc, Madrid, España, 1992.

⁹ Bernal Cesar A., *Metodología de la Investigación*, 3a ed., Bogotá, Colombia, 2010, p. 18.

La Victimología, como ciencia autónoma de la Criminología, es la que aporta cada vez más respuestas con su metodología, conceptos, técnicas y herramientas para atender a las víctimas en lo individual, a las comunidades y para elaborar modelos de atención y prevención victimal. Formula conceptos para incluirlos en las normas victimales, y conocimientos que son usados para resolver los problemas que se deriven del delito, la violencia y la conflictividad social.

Definimos a la Victimología como la ciencia que tiene por objeto el estudio de la víctima, tanto individual como colectivamente, la victimidad y la victimización; la etiología del fenómeno victimal y su comprensión, a fin de crear modelos de atención y una infraestructura humana y técnica, además de aportar datos empíricos para crear programas de prevención victimal.

La Victimología es la ciencia social de las víctimas (hombre-mujer), victimizaciones por violaciones de derechos humanos, incluyendo el crimen y las reacciones (existentes y deseables) hacia ambos¹⁰. La Victimología aporta elementos que resultan actualmente indispensables para el diseño de la política pública en la materia.

III. LAS CIENCIAS POLÍTICAS

Es importante no confundir el concepto político en singular (*politics*), que es el relativo a las relaciones de poder objeto de estudio de la ciencia política; y políticas en plural (*policy*) referido a las políticas públicas objeto de estudio de las ciencias políticas (*policies*). Además de reconocer que también existe la política de las políticas públicas, que son las relaciones de poder en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad¹¹.

El Dr. Luis Aguilar, pionero en México en iniciar las reflexiones sobre las políticas públicas, considera que son decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos, en su calidad de electores y contribuyentes¹².

¹⁰ Friday P, Kirchhoff GF, *Victimology in the transition from the 20th to the 21st century*, en Shaker Verlag GmbH, *Essays in honor of Hans Joachim Scheneider*, WSV Publishing, Alemania, 2000.

¹¹ Aguilar Astorga, Carlos Ricardo y Lima Facio, Marco Antonio, “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?”, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, México, septiembre de 2009, núm. 5.

¹² Aguilar Villanueva, Luis Fernando, *El estudio de las Políticas Públicas*, Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p. 36.

Las ciencias políticas integran la disciplina que se ocupa de explicar los procesos de elaboración y ejecución de esas políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos, según lo especificaron Daniel Lerner y Harold Lasswell en su obra *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods* (1951)¹³.

El estudio de las políticas públicas es la disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos. Este fue tema de discusión de muchas reuniones y conferencias internacionales para insistir en que las decisiones políticas debían tener más dosis de ciencia para no dejarlas al capricho, a la ignorancia o la pasión; ya que la humanidad reclama la formulación de una agenda pública que ponga antes que nada y como suprema prioridad, el elevar la calidad de vida de la sociedad¹⁴.

En América Latina en el campo de la atención a las víctimas es vital el tener conocimiento de elementos básicos que nos aportan las ciencias sociales, las ciencias políticas y la política de las políticas públicas, para que podamos ser actores en su formulación y no sólo ejecutores de modelos obsoletos o aplicadores de leyes confusas, quedándonos en el nivel de confort sin intentar cambiar los paradigmas que guían las acciones que desempeñamos.

El estudio de las políticas públicas es una materia obligada en la formación de nuevos profesionales en el campo de las disciplinas victimológicas. Estos conocimientos les permitirán la construcción de las políticas con coherencia interna, secuencial y lógica.

1. La planeación estratégica

Para lograr una adecuada política pública, el punto de partida es la fase de la planeación estratégica, la cual consideramos el corazón de este proceso en el abordaje de un tema nacional. Esta no puede tener una lógica partidista o sexenal. Al inicio, la planeación estratégica es nece-

¹³ Lasswell Harold Dwight y Lerne Daniel, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Michigan, Universidad Stanford, 1951.

¹⁴ Cfr: Dror Yehezkel, *Public Policy Making Reexamined*. Transaction Publishers, 2ª ed., Nueva Jersey, 1983. Otra obra sobresaliente del mismo autor es *Design for Policy Sciences*, American Elsevier, Nueva York, 1971.

saría para hacer eficiente una acción pública, ya que aporta bases empíricas para llegar a “modelos basados en evidencias”. La inclusión de la planeación estratégica es un paso sin el cual los resultados pudieran tener un alto riesgo en términos de impacto, ya que toda política pública debe tener un marco estratégico que resuelve ¿a dónde ir? o ¿qué lógica siguen los temas relacionados? y ¿cuánto tiempo lleva implementar esa política?

El siguiente esquema aporta algunas de las acciones a considerar en esta fase para después abordar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas creadas (esta lista no es exhaustiva).

FIGURA 5.1. *Planeación estratégica en la elaboración de políticas públicas*

<i>Planeación estratégica</i>	<i>Política Pública</i>
Estudios empíricos robustos y contactos con expertos	Marco lógico
Diagnóstico de victimización	Análisis explotación de información
Estrategia y acciones en el Planes, Nacional de desarrollo vigente, estatal o municipal	Diseño
Principios y estándares internacionales de derechos humanos, resolutivos y recomendaciones	Implementación
Marco jurídico	Aplicación del FODA
Presupuesto	Evaluación y/o monitoreo
Matriz de resolutivo de órganos colegiados	La agenda
Políticas pioneras y experiencias exitosa o fracasos	
Instituciones, personas y grupos y perfiles de participantes	
Criterios de inclusión de la temática	

2. Proceso de las políticas públicas

“La noción de proceso de las políticas públicas (policy process) es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables”¹⁵.

Algunos autores sostienen la necesidad de un cambio al enfoque y argumentan que en lugar de concentrarnos en la política debemos hacerlo en el proceso de la misma. Y así establecen: ¿qué características de las políticas públicas deben ser consideradas cuando emprendamos alguna tarea vinculada al tema?¹⁶ Y así se determina que debe valorarse:

- *Estabilidad*: ¿cuán estables son en el tiempo estas políticas públicas?

La estabilidad es una condición necesaria para el éxito ya que éstas requieren de un tiempo para su ejecución. Deben éstas por tanto ser estables en el tiempo. La estabilidad de las políticas refleja *la capacidad de los actores políticos para concentrar y hacer cumplir acuerdos políticos intertemporales que permitan preservar ciertas políticas fundamentales (políticas de Estado) más allá del mandato de determinados funcionarios públicos o coaliciones. De esta manera, la noción de estabilidad de las políticas está directamente vinculada a la noción de credibilidad de las políticas*¹⁷.

- *Adaptabilidad*: ¿cuán ajustables pueden ser las políticas cuando fallan o cambian las circunstancias?

La adaptabilidad es la capacidad que tiene el país para responder a cambios que se viven en lo económico adaptando las políticas a éstos o modificándolas cuando no están dando resultados adecuados. Esto no significa, como lo afirma Stein, que se

¹⁵ Aguilar Villanueva, Luis Fernando, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993, Colección Antologías de Política Pública, p. 15.

¹⁶ Stein Ernesto, Mariano Tommasi, L. *et al*, *Informe de Progreso Económico y Social IPES-BID*, Universidad de Harvard, Planeta, 2006, p. 140.

¹⁷ *Ibidem*, p. 143.

aprovechen los gobiernos para impulsar políticas oportunistas y unilaterales, más próximas a sus propias preferencias o las de sus electores. Hay algunos políticos que introducen candados que se incorporan en constituciones, lo cual restringe la volatilidad a costa de reducir la adaptabilidad y así se padecerán políticas inadecuadas por largos períodos de tiempo¹⁸.

- *Coherencia y coordinación*: ¿en qué medida las políticas que impulsamos son compatibles con políticas afines? y ¿en qué medida son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación?

Las políticas públicas son productos de la acción de muchos actores que lo ideal sería que trabajaran conjuntos para lograr los mejores resultados. Sin embargo, en la práctica, se ve que esto no es así y se da lo que menciona Stein, citando a Cox y McCubbins, que se ha dado por llamar “balcanización” de las políticas públicas, es decir, el proceso de fragmentación o división de una región en regiones pequeñas que a menudo son hostiles o no cooperan entre ellas. En el caso de las políticas públicas, el término se refiere a la fragmentación de la formulación de políticas¹⁹.

La coordinación entre los legisladores, las instituciones y la sociedad civil se ve fragmentada en insana competencia, ejerciendo presión para lograr cambios que dan como resultado que se impulsan políticas para resolver un mismo problema, con soluciones con enfoques distintos, unilaterales, incoherentes, no consensados y temporales que responden a intereses partidistas o de organizaciones. En ese proceso no se toman en cuenta a las afectadas (en este tema de estudio, las víctimas), desdeñando incluso estándares internacionales que dan la hoja de ruta para las elaboraciones de esas políticas.

- *Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación*
Aun cuando esté bien diseñada una política pública puede fallar en la implementación, si los encargados de aplicarlas carecen de capacidad para hacerlo. Si la ley exige fiscales especializados en víctimas de trata o secuestro, pero no tienen estudios sobre el tema,

¹⁸ *Ibidem*, p. 145.

¹⁹ *Idem*.

no podrán realizar adecuadamente el trabajo y esa política se verá afectada en su implementación debido a su incompetencia.

Por ello se debe invertir en mejorar las capacidades del personal, lo que les dará calidad en su trabajo e independencia.

- *Orientación hacia el interés público:* ¿en qué medida las políticas se orientan hacia el interés público?

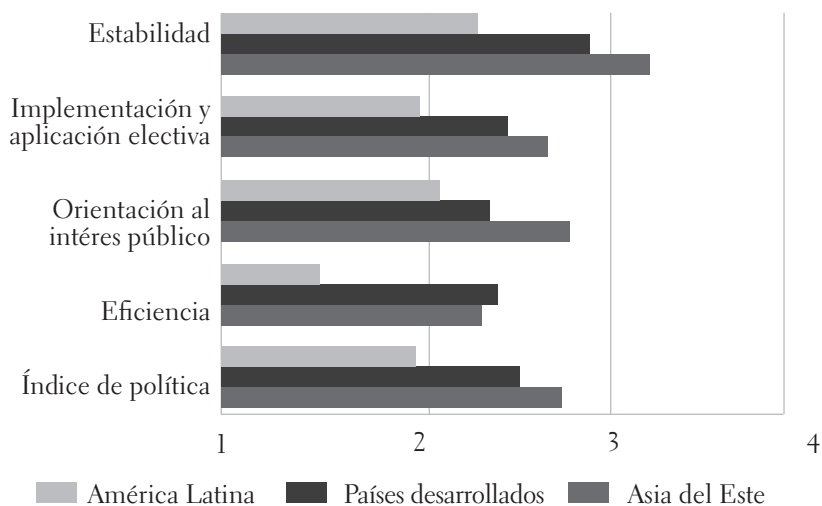
Las políticas públicas que se generen deben tener en cuenta a los beneficiarios de las mismas, debemos prever ¿en qué forma se promoverá el bienestar de estos ciudadanos afectados/víctimas de delitos y de abuso de poder? y si con ello se satisface el interés general. Si las víctimas no denuncian en México salvo un porcentaje mínimo de ellas, es que no encuentran en las políticas públicas diseñadas solución a sus problemas, ni respuesta satisfactoria alguna. No se sienten favorecidas con las reformas para lograr el goce y ejercicio de sus derechos. Si esto sucede, es que no hay una orientación de dichas políticas públicas hacia el interés público.

- *Eficiencia,* ¿en qué medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegure elevados retornos sociales?

La eficiencia de la política pública está relacionada con la asignación de recursos en actividades que son más efectivas. En el caso que nos ocupa, todos los beneficiarios de esta política deben estar satisfechos, sin privilegiar sólo a algunos en detrimento del interés general.

Todos estos aspectos claves de las políticas públicas pueden ser medidos por diversas herramientas e indicadores. El Banco Interamericano de Desarrollo ya midió con estos indicadores a las diferentes regiones.

FIGURA 5.2. Características clave de las políticas públicas: comparación entre regiones (Utilizando datos internacionales. Escala de 1 a 4)



Fuente: Stein y Tommasi: 2005, y Foro Económico Mundial (varios años)

IV. ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Las Naciones Unidas siguió una dinámica marcada por las corrientes humanistas de pensadores penalistas que buscaba terminar con el rigor con el que se reaccionaba frente a las conductas de personas declaradas culpables de cometer delitos, olvidándose por décadas de las víctimas de estas acciones.

No desconocemos los esfuerzos que por las víctimas de la guerra se hicieron al aprobar las Convenciones de Ginebra y sus protocolos, y al juzgar las atrocidades cometidas en la Segunda Guerra Mundial.

Pero en el tema de las víctimas de delitos, data de 1984/1985 cuando desde la Sociedad Mundial de Victimología en coordinación con la Oficina Central de Nueva York de Prevención del Delito y de Tratamiento al Delincuente (donde estaba la Dra. Irene Melup) se redacta el estándar internacional que conocemos como la Declaración de principios fundamentales para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Documento que fue presentado y aprobado en el

Séptimo Congreso de la ONU de Prevención del Delito y Justicia Penal en 1985. Este documento contiene lineamientos que son la guía para el diseño, implementación y evaluación de la política pública de atención a víctimas en el mundo. No obstante que no se trata de un documento vinculante, ha sido tomado como punto de partida y guía por casi todas las legislaciones del mundo, incluyendo la de México. Los lineamientos que contiene la Declaración conforman un estándar.

Los estándares internacionales de derechos humanos son un conjunto de instrumentos internacionalmente negociados o avalados en materia de derechos humanos, sin importar que sean vinculantes o no. Se abarca en esta definición tanto a los documentos vinculantes que codifican o crean obligaciones o deberes legales (*hard law* en inglés, “leyes duras” en español), como a aquellos documentos no vinculantes, que hacen recomendaciones acerca de la conducta y políticas públicas que debieran adoptar los Estados (*soft law* o “leyes suaves”)²⁰.

Los estándares internacionales de derechos humanos aplicado a las víctimas se definen como el marco consensado de normas y reglas mínimas que garantizan y clarifican el contenido de los derechos fundamentales de las víctimas de delitos (núcleo esencial de sus derechos tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales), que son la guía obligatoria para la formulación de políticas públicas y sus procesos.

Los estándares buscan, por una parte, brindar seguridad jurídica a las víctimas que acuden a los servicios de atención, lo que constituye su razón de ser y justifica su existencia al vincularlos a una función fundamental del Estado, en el marco del sistema de justicia victimal; y por la otra, les da reconocimiento desde la Constitución impulsando el desarrollo de diversas políticas públicas que garanticen el goce y ejercicio de sus derechos, a través de un servicio uniforme en todo el territorio nacional.

Desde la ONU, utilizando el estándar emitido, se han producido lineamientos, resoluciones, tratados, acuerdos, manuales y protocolos dirigidos a atender la problemática de víctimas de distintos delitos, los cuales han contribuido al fortalecimiento de los derechos humanos de las mismas.

²⁰ Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos, *Nuevas normas de Derechos Humanos: aprendiendo de la experiencia*, Suiza, Versoix, 2006.

Son muchos los documentos internacionales de derechos humanos que tenemos actualmente en el mundo en materia de atención a víctimas que establecen el mismo núcleo y principios gracias al estándar general, fuente fundamental del Derecho victimal.

Resumen de los derechos que incluye el estándar en comentario²¹ son:
Sección A. Relativos a las víctimas de delitos

Acceso a la justicia y trato justo

- Derecho a ser tratada con dignidad y compasión.
- Derecho al acceso a los mecanismos de la justicia.
- Derecho a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional, mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditos, justos, poco costosos y accesibles.
- Derecho a contar con información sobre sus derechos para obtener reparación mediante esos mecanismos.
- Derecho a que los procedimientos judiciales y administrativos respondan a sus necesidades.
- Derecho a ser informada sobre su papel y el alcance, desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información.
- Derecho a presentar sus opiniones y preocupaciones para que sean examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones, siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal pertinente.
- Derecho a recibir asistencia apropiada durante todo el proceso judicial.
- Derecho a que se tomen medidas para minimizar las molestias causadas.
- Derecho a ser protegida en su intimidad, en caso necesario.
- Derecho a que se le garantice su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia, evitando demoras innecesarias en la

²¹ Declaración de principios fundamentales para las víctimas de delitos y del abuso de poder.

resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan indemnizaciones a las víctimas.

- Derecho a utilizar mecanismos officiosos de solución de controversias, incluidos la mediación, el arbitraje y las prácticas de justicia consuetudinaria o autóctonas, a fin de facilitar la conciliación y la reparación.

Resarcimiento

- Derecho a que los delincuentes o los terceros responsables de su conducta resarcirán en daño equitativamente, a las víctimas, a sus familiares o las personas a su cargo.
- Derecho a obtener la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la rehabilitación de derechos.
- Derecho a gozar del resarcimiento cuando proceda como pena pública.

Para la comunidad

- Derecho al resarcimiento que comprenderá, en la medida de lo posible, la rehabilitación del medio ambiente.
- Derecho a la reconstrucción de la infraestructura.
- Derecho a la reposición de las instalaciones comunitarias.
- Derecho al reembolso de los gastos de reubicación cuando esos daños causen el desplazamiento de una comunidad.
- Derecho a ser resarcidas por el Estado cuyos funcionarios o agentes hayan sido responsables de los daños causados.
- Derecho de recibir resarcimiento por el Estado o gobierno sucesor cuando fueron los funcionarios o agentes los responsables de los daños causados.

Indemnización

- Derecho a recibir indemnización financiera (compensación) por parte del Estado cuando no sea suficiente la indemnización procedente del delincuente o de otras fuentes:
 - a) Cuando las víctimas de delitos hayan sufrido importantes lesiones corporales o menoscabo de su salud física o mental como consecuencia de delitos graves.

- b) Cuando las víctimas hayan muerto o hayan quedado física o mentalmente incapacitadas como consecuencia de la victimización, procederá la indemnización a la familia, particularmente a las personas a cargo de la víctima antes de su deceso o como consecuencia de la incapacidad.

Asistencia social

- Derecho a recibir la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos.
- Derecho a ser informada sobre la disponibilidad de servicios sanitarios y sociales y demás asistencia pertinente, procurando un fácil acceso a ellos.
- Derecho de recibir servicios y asistencia, de acuerdo a necesidades especiales, por la índole de los daños sufridos o debido a otros factores.

Medida de política pública

El estándar mencionado incluye además algunas medidas de política pública en los ramos específicos a víctimas del delito y para las de abuso de poder, que se recomiendan ser adoptadas por los países.

Las recomendaciones son las siguientes:

Indemnización

13. Se fomentará el establecimiento, el reforzamiento y la ampliación de fondos nacionales para indemnizar a las víctimas. Cuando proceda, también podrán establecerse otros fondos con ese propósito, incluidos los casos en los que el Estado de nacionalidad de la víctima no esté en condiciones de indemnizarla por el daño sufrido.

Asistencia

16. Se proporcionará al personal de policía, de justicia, de salud, de servicios sociales y demás personal interesado, capacitación que lo haga receptivo a las necesidades de las víctimas y directrices que garanticen una ayuda apropiada y rápida.

Sección B. Relativos a las víctimas del abuso de poder

19. Los Estados considerarán la posibilidad de incorporar a la legislación nacional normas que proscriban los abusos de poder y proporcionen remedios a las víctimas de esos abusos. En particular, esos remedios incluirán el resarcimiento y la indemnización, así como la asistencia y el apoyo material, médico, psicológico y social necesarios.

20. Los Estados considerarán la posibilidad de negociar tratados internacionales multilaterales relativos a las víctimas, definidas en el párrafo 18.
21. Los Estados revisarán periódicamente la legislación y la práctica vigentes para asegurar su adaptación a las circunstancias cambiantes; promulgarán y aplicarán, en su caso, leyes que prohíban los actos que constituyan graves abusos de poder político o económico y que fomenten medidas y mecanismos para prevenir esos actos, y establecerán derechos y recursos adecuados para las víctimas de tales actos, facilitándoles su ejercicio.

V. DERECHO VICTIMAL

El Derecho victimal es una rama del Derecho que aporta los conocimientos necesarios para que el diseñador de la política pública de contenido a las descripciones dogmáticas del mismo; es una ciencia normativa que se encarga del estudio de los derechos de la víctima, el derecho de hacer, no hacer o recibir algo, conferido por la ley o la Constitución de un país, además del estudio del procedimiento que debe usarse para hacerlo efectivo²².

El Derecho victimal es la rama del Derecho, autónoma, que estudia las relaciones entre el Estado y las víctimas de delitos y abusos de poder.

Este se compone por el conjunto de principios, valores, normas, instituciones, procedimientos jurídicos locales e internacionales tendientes a requerir, posibilitar y controlar la intervención directa o indirecta del Estado, y tiene como función garantizar el goce y ejercicio de las prerrogativas y pretensiones de las víctimas del delito y abuso de poder.

VI. DOGMÁTICA JURÍDICO VICTIMAL

Es una construcción teórica doctrinaria que estudia las leyes victimales para su conocimiento, sistematización y correcta aplicación dentro de un ambiente de seguridad jurídica y constitucional, para optimizar su interpretación, garantizar el respeto de los derechos humanos y fundamentar la teoría de la norma victimal para que sea eficaz.

²² Lima Malvido, María de la Luz, *Protección a las víctimas*, p. 71.

La dogmática jurídica victimal, como ya mencionamos, se encarga de estudiar la teoría de la norma victimal con base en el Derecho positivo para optimizar su interpretación, procurando la seguridad jurídica en el marco del Estado de Derecho y de justicia en el que se inserta la política victimal de un Estado.

Así mismo, la dogmática jurídica victimal establece una serie de dogmas que son por principio, argumentos para establecer la racionalidad de la aplicación del Derecho positivo victimal en un momento determinado, en un caso concreto, con base en la teoría de la norma victimal. Sirve para que en la práctica se den democráticamente estas decisiones en un ambiente de seguridad jurídica. Se trata de aplicar teorías con base en la práctica, creando criterios para controlar las decisiones de conjunto.

De igual forma, nos sirve para anular decisiones intuitivas dándonos elementos que nos permitan actuar sistemáticamente. Esta dogmática es el auxiliar que nos va a asegurar que nos conduzcamos siempre del mismo modo, implementando un sistema, ya que nos propone un pensamiento sistemático.

La dogmática victimal aporta el lenguaje para resolver el caso, ofrece un camino entre el mundo normativo y mundo fáctico. Permite trasladar las consecuencias de ciertos puntos de partida constitucionales (artículo 1° Constitucional) a la solución de un caso. Es el lenguaje que tenemos para resolver el caso (Principios, artículo 20 constitucional). El pensamiento de la dogmática jurídico victimal es el desarrollo sistemáticamente ordenado de esos puntos de partida constitucionales.

Necesitamos entrenamiento para tratar con normas ya que no llegan ordenadas, no son claras, tienen contradictorias y son superfluas. Por ello, la función de esta dogmática victimal nos entrena para operar con estas normas, nos ofrece un sistema de organización entre el mundo fáctico y el normativo.

El pensamiento dogmático victimal permite el desarrollo de conceptos de los cuales, a su vez, depende que las garantías para las víctimas puedan tener vigencia.

Establece puntos de partida para la creación legislativa dándole al legislador pautas de cómo quisiéramos que fueran las leyes, lo cual permitirá crearlas con sistemática ya que describe soluciones plausibles que deben incorporar en sus normas.

Igualmente, la dogmática victimal ayuda a desarrollar destrezas futuras: a los juzgadores les da trazos del camino organizativo en la

toma de decisiones jurisdiccionales, y al asesor jurídico, los rasgos del camino organizativo para una estrategia de defensa.

VII. PRESENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil y organizaciones como actoras en las políticas públicas fueron avanzando dedicadas unas a las tareas de asistencia, otras al apoyo, auxilio, defensa, brindando su tiempo y talento muchas veces de forma voluntaria en favor de las víctimas; y las otras, aquellas que con su trabajo abren los cauces políticos de interlocución a través del ejercicio de la democracia participativa, promoviendo reformas jurídicas y nuevas actitudes políticas, lo que ayudó a la formación de un movimiento social por las víctimas, que se instaló para la promoción y vigilancia de los derechos de las mismas. Este fue un movimiento esencial de cambio después de la década de 1970 que llevó de un sistema político con pocos actores implicados, hacia otro más abierto a la participación de partidos y de sectores de la sociedad civil²³.

Por ello hemos sostenido que la Victimología es una ciencia, pero también es un gran movimiento social que ha promovido políticas públicas, haciéndose presente cuando hay casos relevantes, mismos que la criminología mediática aprovecha a fin de acrecentar su impacto, para que el poder político pueda aumentar las penas.

Los movimientos sociales en defensa de las causas de las víctimas no es un fenómeno exclusivo de nuestro país, ya que su presencia ha tenido impacto en diversas latitudes después de casos graves o vejaciones y violaciones de derechos humanos, logrando transformaciones en los temas relacionados al acceso a la justicia para las víctimas de delito y del abuso de poder.

Pero cuando las políticas públicas no satisfacen a la sociedad, esta se organiza en marchas masivas, como las que se dieron el año 2000 y fechas posteriores; resaltando lo realizado por el “movimiento por la paz” del cual surge la fuerza para impulsar diversas leyes, entre ellas, la Ley General de Víctimas.

²³ *Cfr.* Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein, Mariano Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011, p. 216.

La sociedad, en su ánimo de evitar la impunidad, apuesta por proponer el aumento de las penas, así por ejemplo en el tipo de secuestro donde se establece en un tipo penal hasta 150 años de prisión. Incluso algunos partidos piden el retorno a la pena de muerte (Partido Verde Ecologista).

El presidente Calderón, en su momento, respondió creando lo que fuera la Procuraduría Social de las Víctimas (*DOF* 06-09-2011), sin presupuesto, desconcentrada, descentralizada, a fin de sexenio, en el 2011. Más tarde, por el principio de progresividad que impide dar pasos atrás en el tema de los derechos humanos, la trasforman en Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), (*DOF* enero 2014) con una estrategia mal planeada que aún sigue en transformación.

Surgen en algunos estados linchamientos, ya que al no tener la sociedad confianza en el sistema de justicia, decide resolverles sus conflictos por propia mano con violencia.

VIII. REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2011

Por lo que hace al tema de los derechos de las víctimas de los delitos, aunque tardío, el reconocimiento constitucional en México se adelantó (según la información que tenemos a la mano) a todos los países del mundo, ya que otros los incluyeron más tarde y otros aún aspiran con lograrlo. Inicialmente de manera tímida, se han ido agregando poco a poco algunos párrafos al artículo 20 que solo contenía los derechos del inculpado. Actualmente estos derechos no sólo están contenidos en el artículo 20 sino en el 1, 2, 17, 18, 73, y 103 y 107 de la Constitución. Debemos de manera especial mencionar la reforma del artículo 73, que da facultades al Congreso para legislar en materia de víctimas.

Y por lo que hace a las víctimas de abuso de poder, es en la reforma del artículo 1° que se incluyen varios párrafos que no sólo establecen la obligación que tienen todos los servidores públicos de proteger los derechos humanos de las personas, sino determinan que se sancione a los que cometan abusos de poder.

Esta reforma (10 de junio del 2011)²⁴, que logra la incorporación formal de los derechos humanos a la Constitución, tendrá sin lugar a dudas un impacto relevante en el sistema jurídico mexicano, aunque ya con antelación eran muchas las menciones que hacía la Constitución y otras leyes diversas respecto a estos derechos.

La reforma será recordada por todos los juristas por muchos años ya que se da un paso cualitativo en el tema del reconocimiento y protección a los derechos humanos, al incluir en el primer artículo de la Constitución un texto amplísimo que impacta no sólo el contenido constitucional sino a todo el sistema jurídico mexicano. En el decreto de reforma se ordena hacer el cambio en una veintena más de disposiciones constitucionales, ya que es de tal relevancia el texto constitucional que impactó todo el contenido de la misma²⁵.

Ahora lo más importante es que se logre socializar la reforma en forma suficiente para que toda la población la conozca: los abogados, las ONG, los defensores de derechos humanos, los estudiantes de las diversas carreras de ciencias sociales, los periodistas, los comunicadores, a fin de que esa renovación no sea letra muerta y se consolide el proceso constituyente democrático.

²⁴ Se aprueba el decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *DOF*, 10 junio 2011.

²⁵ *Cfr.* Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único.- Se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1o.; el segundo párrafo del artículo 3o.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cfr. Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos, *DOF*, México, 14 junio 2012.

Nos atrevemos a decir que es una reforma de Derecho victimal amplia, que pondrá a México, por lo menos en la parte formal, a la cabeza de la región; pero lo fundamental es que se logre que la misma no quede sólo en la parte declarativa, sino que se consolide como una realidad. Especialmente cuando afirma que: “todas las personas gozaran de las garantías para la protección de los derechos humanos, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse [...]”

Podemos sostener, tal y como lo dicen Carbonell y Salazar:

“En su conjunto, las normas reformadas delinean un nuevo paradigma en el constitucionalismo mexicano, porque, por un lado, introducen al concepto de los derechos humanos como eje central de la articulación estatal (sustituyendo la figura de las “garantías individuales”) y, por otro lado, incorporan como normas de máximo rango en el ordenamiento jurídico mexicano, las disposiciones en materia de derechos internacionales. De esta manera, imponen una nueva exigencia a los actores políticos de todos los niveles para transformar la realidad en clave democrática y constitucional”²⁶.

Después de esta reforma parecería que se retoma el rumbo, todos trabajan de manera conjunta para implementar las reformas de 2008 y 2011: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Conferencia Nacional de Tribunales Superiores de Justicia y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Podemos de manera exitosa encontrar algunas resoluciones y jurisprudencia basadas en estándares internacionales de derechos humanos.

Por su parte la Comisión Nacional de Derechos Humanos, siguiendo su mandato constitucional, está evaluando el avance en la armonización constitucional de la reforma de derechos humanos del 2011 en las entidades legislativas, como se aprecia en los siguientes esquemas²⁷.

²⁶ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 9.

²⁷ Página consultada el 24 de marzo de 2017. <http://armonizacion.cndh.org.mx/Armonia/Armonizacion>

FIGURA 5.3. *Reforma constitucional en materia de derechos humanos 2011*

<i>Federal y Estatal</i>	<i>Federal</i>	<i>Organismos de protección de los Derechos Humanos</i>
1. Principio pro persona	1. Solicitar asilo por persecución y refugio por causas humanitarias	1. Llamado al senado o autoridad legislativa que corresponda por negarse a aceptar una recomendación
2. Principio de universalidad		
3. Principio de interdependencia	2. Prohibición de celebracion de convenios o tratados que alteran los Derechos Humanos	2. Conocimiento de la CNDH de asuntos laborales
4. Principio de invisibilidad		
5. Principio de progresividad	3. Supuestos de suspensión o restricción de derechos y garantías	3. Consulta pública y ransparente para elegir al Presidente de la CNDH y su Consejo Consultivo
6. Principio de interpretación a los tratados internacionales		
7. Obligaciones a cargo de las autoridades de actuar con base y respeto a los Derechos humanos	4. Derecho de previa audiencia de personas extranjeras	4. Facultad de la CNDH de investigar violaciones graves a Derechos Humanos
8. No discriminación por preferencias sexuales	5. Observar el respeto, protección y promoción de los Derechos Humanos en la conducción de la política exterior	5. Legitimación activa a la CNDH para ejercitar acciones de inconstitucionalidad
9. Contemplar los Derechos Humanos en la Educacion impartida por el Estado.		
10. El respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario		
11. Reconocimiento de la autonomía de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos		

FIGURA 5.4. *Armonización constitucional en las entidades federativas conforme a la reforma de derechos humanos de 2011*

Constituciones Estatales respecto a la Reforma Constitucional



IX. SITUACIÓN ACTUAL

Sin ánimo de desarrollar en este trabajo todos los temas que resultan obstáculos para el avance de las políticas públicas queremos mencionar algunos:

- Falta de credibilidad en instituciones de atención a víctimas, especialmente en la CEAV.
- Desdén frente al Estado de Derecho.
- Una crisis de certeza y de racionalidad de la ley (sobreabundancia de leyes).

- Mandatos que contienen los artículos transitorios de leyes aprobadas imposibles de cumplir.
- Incumplimiento de los compromisos que en la materia debían implementar los estados.
- Trascusión de la CEAV, en la libertad de los estados para diseñar los modelos más adecuados en atención a víctimas conforme sus problemáticas específicas.
- Falta de conocimiento en el tema de las políticas públicas por parte de quienes las diseñan y de los mismos operadores.
- Recomendaciones sin cumplir de comités convencionales.
- Falta de un plan estratégico nacional en el tema.

Riesgos

Hay riesgos latentes de no tomarse determinaciones urgentes en el tema.

- Aumento de la cifra negra del delito e ingobernabilidad.
- Retorno a grupos de autodefensa y de vigilancia ciudadana.
- Linchamientos.
- Desprecio por la legalidad (no hay consecuencias).
- Crecimiento del crimen organizado y aumento de corrupción.
- Tentación de retornar a decisiones autoritarias.

X. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Al inicio explicamos cuáles son las características de las políticas públicas que es deseable considerar: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad en la implementación y la efectiva aplicación; orientación hacia el interés público y eficiencia.

Se tendrá que hacer el estudio minucioso de estas etapas para ver ¿cómo, cuándo y dónde fallamos?, ya que la sociedad está cada vez más lejana y las víctimas no logran percibir que todos los nuevos cambios realmente las beneficien.