

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 130/2017, así como los Votos Particular del señor Ministro Javier Laynez Potisek, Concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y de Minoría de los señores ministros Norma Lucía Piña Hernández y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2017.
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

SECRETARIA: JOCELYN M. MENDIZABAL FERREYRO.

Vo.Bo.

MINISTRO:

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día catorce de enero de dos mil veinte.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Mediante escrito presentado el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

“II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Coahuila.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículos 10, fracción III, párrafo cuarto, en la porción normativa “bajo la disponibilidad presupuestal”; 12, párrafo segundo, en la porción normativa “determinará la necesidad de asistir a la víctima”; 46, en la porción normativa “ambos considerados como graves”; 48, párrafo primero y párrafo segundo, en las porciones normativas “graves”; 56, fracciones IV y V, en las porciones normativas “graves”; 67, párrafo tercero; y 114, párrafo primero, en la porción normativa “graves” todos de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Publicados el día veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, en el número 69 del Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, mediante Decreto número 922 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas posiciones de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.”

SEGUNDO. La parte actora estimó infringidas las disposiciones contenidas en los artículos 1º, 4º, 14, 16, 17 y 20, inciso C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 126 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, para lo cual formuló los conceptos de invalidez siguientes.

ÚNICO. Los artículos 10, fracción III, último párrafo, en la porción normativa “bajo la disponibilidad presupuestal”; 12, párrafo segundo, en la porción normativa “determinará la necesidad de asistir a la víctima”; 46, en la porción normativa “ambos considerados como graves”; 48, párrafo primero y párrafo segundo, en las porciones normativas “graves”; 56, fracciones IV y V, en las porciones normativas “graves”; 67, párrafo tercero; y 114, párrafo primero, en la porción normativa “graves” todos de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, vulneran los derechos humanos de igualdad y no discriminación, de acceso a la justicia, de seguridad jurídica, así como los derechos de ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas. Además contravienen el principio de progresividad.

Lo anterior, ya que los artículos impugnados condicionan el acceso de una víctima a ser reparado, dependiendo de la gravedad del daño sufrido, limitando su acceso exclusivamente cuando se traten de delitos graves o violaciones graves a derechos humanos.

Asimismo, la trasgresión al derecho de reparación integral del daño causado a las víctimas, implica un incumplimiento de la obligación del Estado.

De igual manera se transgrede el principio de proporcionalidad, debido a que previo a las modificaciones impugnadas, la norma brindaba una protección más amplia y garantizaba el acceso a una reparación a un sector más amplio que al que actualmente se protege.

En ese sentido el artículo 67 de la ley impugnada, establece una definición cerrada y deficiente del concepto de violaciones graves a derechos humanos, pues no atiende la evolución progresista de dicho concepto, además de que limita un análisis casuístico de cada asunto para determinar la existencia de violaciones graves, lo que configura una violación al derecho de seguridad jurídica de las víctimas.

La Ley General de Víctimas se creó acorde con el nuevo paradigma constitucional y en favor de la reforma de derechos humanos, dicha ley garantiza los derechos de todas las víctimas, sin realizar distinción alguna, situación que no ocurre con la ley impugnada, pues ésta restringe el acceso a los derechos de las víctimas cuando aquellas sean por delitos o violaciones graves.

Asimismo, si bien es cierto que la Ley General establece el carácter de prioritario que tienen las víctimas de violaciones o delitos graves a derechos humanos en función del grado de afectación que han sufrido, ello no implica que se restrinja o limite el acceso a los derechos de las víctimas.

A. Las porciones normativas impugnadas constituyen un trato discriminatorio.

Los artículos impugnados realizan una diferenciación injustificada entre las víctimas de delitos o violaciones a derechos humanos graves frente a las víctimas de delitos o violaciones a derechos humanos no graves, distinción que impacta en el acceso a la asistencia en la prestación de servicios de atención y tratamiento, así como a la compensación prevista en la norma para efecto de garantizar la reparación integral del daño a la víctima; pues tales derechos dependen de la gravedad de afectación sufrida.

Lo anterior constituye una diferenciación de trato carente de razonabilidad y objetividad, pues el artículo 12 de la ley impugnada establece que será la gravedad del daño sufrido por la víctima lo que determinará la necesidad de asistir a aquella en la prestación de servicios y en la implementación de acciones para brindarles atención y tratamiento, es decir, si no existe la gravedad en la afectación que demuestre la necesidad de otorgar tales medidas, éstas pueden no ser prestadas.

Ahora, si bien no toda diferenciación es discriminatoria, en el caso concreto, se hace la distinción entre personas que están en la misma situación jurídica, ya que aquéllas fueron víctimas de algún delito o violación a derechos humanos, que independientemente de la gravedad de su afectación deben ser tratadas igualmente, estableciéndose condiciones para que las víctimas puedan acceder en igualdad de condiciones a los mismos derechos.

Bajo esa línea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que es irrelevante si el legislador tuvo la intención de discriminar o no, aunado a que la discriminación de la norma puede ser por su resultado, pues aparentemente pueden ser neutras; sin embargo, el resultado o la aplicación de su contenido puede constituir un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja.

Asimismo, los artículos cuestionados limitan la atención a las víctimas a la disponibilidad presupuestal, es decir, si existe una partida contemplada en las arcas públicas para otorgar dicha atención ésta se otorgará; sin embargo, si no existe un apartado destinado para tal objeto, las víctimas no podrán ser atendidas bajo el pretexto de carencia presupuestal.

B. Las normas impugnadas constituyen una trasgresión al principio de proporcionalidad que rige los derechos humanos.

Los artículos impugnados son una regresión a la protección de derechos humanos, toda vez que anterior a su reforma, la ley brindaba una protección más amplia a diferencia de la protección brindada ahora.

Ello, ya que anterior a la reforma, la ley no preveía que el acceso a los derechos estaría condicionado a la disponibilidad presupuestal, ni tampoco que la violación a derechos humanos o la afectación sufrida por la víctima debía ser "grave" para acceder a los derechos de la víctima; situación que implica su incompatibilidad con el marco constitucional de derechos humanos.

- C. El artículo 10, fracción III, último párrafo, en la porción normativa “bajo la disponibilidad presupuestal”, condiciona el otorgamiento de atención a víctimas con base en el presupuesto disponible.

El numeral impugnado condiciona la atención médica a las víctimas en las instituciones privadas dependiendo de la disponibilidad presupuestal con que cuenta la institución, lo que constituye una exclusión, al no garantizar el Estado un acceso de igualdad de condiciones para todas las personas a los servicios de salud.

Es así, dado que el ordenamiento impugnado señala que las víctimas tienen derecho a medidas de atención y asistencia, las cuales serán proporcionadas por instituciones públicas de la entidad, determinando como salvedad que en caso urgente o de extrema necesidad se podrá recurrir a las instituciones privadas bajo la disponibilidad presupuestal.

Dicha disponibilidad presupuestal constituye una condición indispensable para que en caso urgente se recurra a servicios proporcionados por instituciones privadas, lo que evidencia un límite del Estado para efecto de cumplir sus obligaciones, lo que viola los derechos humanos, pues dicha atención no puede verse restringida por una situación económica.

Aunado a lo anterior, el Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral garantiza la disponibilidad presupuestal necesaria para brindar los servicios que la víctima requiera y, a su vez, dicho Fondo, se encuentra en posibilidad de resarcir los gastos erogados con cargo a los responsables del delito o la violación a derechos humanos, por lo que no es una excusa válida la falta de disponibilidad presupuestal.

Además, de manera implícita se da la permisión de negar la atención en clínicas y hospitales privados, así como impedir los servicios legales privados a las víctimas, alegando que no hay presupuesto disponible para ello, con lo que se viola el artículo 1º constitucional.

Es decir, los artículos combatidos generan supuestos de discriminación por motivos económicos, en tanto que se trata de una distinción que tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, en este caso, el de protección a la salud en clínicas y hospitales, así como instituciones de asesoría de carácter privado.

- D. El artículo 67 establece una definición única del concepto de violaciones graves no prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El legislador del Estado de Coahuila estableció su propio concepto de violaciones a derechos humanos, en el cual, si bien pretendió recoger las consideraciones señaladas por la Corte Interamericana, lo cierto es que omitió tomar en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sus propios criterios en esta materia, los cuales se desarrollan, principalmente en ejercicio de la facultad de investigación que se le otorgó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En ese sentido, la Comisión tiene la facultad constitucional para determinar cuando existen violaciones graves a los derechos humanos atendiendo a cada caso concreto.

Así, se advierte que existen parámetros tanto internacionales como nacionales para determinar la existencia de violaciones graves a derechos humanos, pues dicha calificación no puede supeditarse a un criterio único y general que determine su existencia, ya que se debe realizar un análisis profundo de cada caso en particular.

En tal virtud, el concepto contenido en el artículo 67, no es congruente con la evolución progresista que se ha dado en la realidad, aunado a que dicho concepto impacta en la aplicación de los demás artículos impugnados. Además de que al no existir un concepto único que defina las violaciones graves, se trastoca la seguridad jurídica de los particulares.

En conclusión, los artículos impugnados acotan la procedencia de las medidas de rehabilitación, indemnización compensatoria y garantías de no repetición, exclusivamente a aquellos casos en los que se configure una violación grave a derechos humanos, situación que no es compatible con los parámetros nacionales e internacionales, pues la reparación integral a las víctimas debe darse sin cuestionar el nivel de gravedad ocasionado.

TERCERO. Mediante proveído de veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 130/2017 y, de conformidad con el artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor en la acción de inconstitucionalidad referida.

CUARTO. El dos de octubre de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la acción, ordenó dar vista al Órgano Legislativo que emitió las disposiciones impugnadas y al Poder Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

QUINTO. Al rendir su informe, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza manifestó en síntesis lo siguiente.

La reforma impugnada se dio con motivo de un mandato impuesto en una ley de jerarquía superior, la razón toral de ella, fue armonizar la ley local con la Ley General de Víctimas.

La calificativa de violación a derechos grave o distinción de gravedad no fue introducida de forma innovadora por el Congreso de Coahuila, sino que tiene su antecedente en la Ley General, en su artículo 88 Bis, en su fracción II.

Es decir, la propia Ley General reconoce que existe la posibilidad de calificar una violación a los derechos humanos como grave, aunado a que no existe disposición en la Constitución Federal u algún otro ordenamiento que impida calificar una violación a los derechos humanos.

En tal virtud, la norma que se impugna da orden y fija preceptos claros para que las víctimas de violaciones graves puedan acceder a determinados beneficios, además de que, dicha distinción no es discriminación, sino se fijó sobre bases legales, con casos y supuestos contenidos en la norma.

Todo derecho humano puede limitarse en su ejercicio, siempre y cuando se atienda a un fin válido, lo que acontece en este caso, pues la ley local señala las medidas y beneficios de una víctima atendiendo a la gravedad del daño, ello debidamente motivado.

El Congreso local tiene libertad configurativa para determinar cuáles son los casos de violaciones graves en su ley local como lo previene el artículo 67, para que en vía de consecuencia y atendiendo al impacto que tiene la afectación en las víctimas, se puedan establecer medidas y beneficios concretos.

Asimismo, se optimizan los recursos públicos, puesto que son dirigidos en función de la gravedad de las violaciones a los derechos humanos, pues se asegura que las víctimas que se encuentren en dicha situación, reciban una atención prioritaria.

En ese sentido, la clasificación de violaciones graves a los derechos humanos no es una innovación legislativa de dicho Congreso, sino que responde a la Ley General, así como a precedentes jurisdiccionales que validan la existencia de tales clasificaciones, pues éstos permiten normar y regular los efectos de aquéllos.

SEXTO. Por su parte, el Director de Asuntos Contenciosos de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, en representación del Gobernador de dicha entidad federativa, al rendir su informe, manifestó lo siguiente.

La reforma de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, obedece a la necesidad de una armonización legislativa derivada de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en el año de dos mil once, así como el mandato contenido en el transitorio noveno de la reforma a la Ley General de Víctimas, el cual impuso la obligación a las entidades federativas de realizar modificaciones a sus respectivas legislaciones sobre dicha materia; reforma que protege los derechos humanos de una manera más eficaz, como se desprende de la exposición de motivos y dictamen de aquélla.

SÉPTIMO. La Procuraduría General de la República formuló pedimento, el cual se encuentra agregado en el toca del expediente.

OCTAVO. Mediante acuerdo de cinco de diciembre de dos mil diecisiete, el Ministro Instructor, cerró instrucción a fin de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debido a que se plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza y la Constitución Federal.

SEGUNDO. En primer lugar se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente, para lo cual resulta necesario precisar que el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente..."

Ahora bien, la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza que contiene los preceptos impugnados fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el martes veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover esta acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del miércoles treinta de agosto al veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete.

AGOSTO DE 2017						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29 FECHA PUBLICACIÓN	30 INICIO DEL PLAZO	31	-	-

SEPTIEMBRE DE 2017						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28 FIN DEL PLAZO PRESENTACIÓN DE LA ACCIÓN	29	30

De este modo, según consta del sello que obra al reverso de la página cincuenta y cuatro del escrito de la acción correspondiente, ésta se presentó el jueves veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, motivo por el cual, es inconcuso que su presentación fue oportuna.

TERCERO. En cuanto a la legitimación de la parte promovente, se tiene por acreditada en virtud de lo siguiente.

Los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria, son del tenor siguiente:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

(...)”

En ese sentido, la acción de inconstitucionalidad fue promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el fundamento para ello se encuentra en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, con base en el cual ese organismo puede ejercer ese medio de control de constitucional en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Asimismo, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso 59¹, la accionante debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla. En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su Presidente Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce².

De igual forma, ese funcionario cuenta con facultades para representar a ese órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y tiene la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI de esa disposición; así como del diverso numeral 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos³.

Por lo tanto, dicho funcionario cuenta con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

¹ “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
(...)”.

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II”.

² Foja 55.

³ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...).

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y
(...)”.

Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal”.

Además, se está impugnando la validez de diversos artículos de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por ser contrarios a la Constitución Federal; por ende, se acreditan todos los supuestos de legitimación que exige la ley.

CUARTO. Previo al estudio del fondo del asunto, se analizarán las causas de improcedencia que las partes hubiesen hecho valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19, párrafo último, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, el Poder Ejecutivo local adujo que es improcedente la acción de inconstitucional dado que no se le atribuyeron de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación de las disposiciones impugnadas.

Añadió que si bien es cierto fue promulgada y publicada la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza en el Periódico Oficial, también lo es que lo hizo en atención a que es un deber del Ejecutivo previsto en la Constitución estatal.

Así, el alegato del Poder Ejecutivo local consiste en que su actuación se ciñó al cumplimiento de las facultades que tiene de promulgar y publicar la legislación impugnada; argumento que se debe desestimar porque al tener injerencia en el proceso legislativo de las disposiciones generales para otorgarles validez y eficacia, el Ejecutivo local está invariablemente implicado en su emisión, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a lo establecido en la Constitución Federal.

Lo anterior en términos de la jurisprudencia P./J. 38/2010⁴, cuyos rubro y texto son del tenor siguiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el párrafo 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.

Así, al resultar infundada la causa de improcedencia aludida y al no advertir alguna otra de oficio por parte de este Alto Tribunal, se procede al estudio de fondo.

⁴ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, abril de 2010, página: 1419, registro 64865.

QUINTO. Estudio de fondo. Los problemas que se abordan en el proyecto son los siguientes.

Temas	Normas impugnadas
Tema 1. Trato discriminatorio al clasificar las violaciones de derechos humanos como graves para poder tener acceso a los derechos de las víctimas.	Los artículos 12, párrafo segundo, en la porción normativa “determinará la necesidad de asistir a la víctima; 46, en la porción normativa “ambos considerados como graves”; 48, párrafo primero y párrafo segundo, en las porciones normativas “graves”; 56, fracciones IV y V, en las porciones normativas “graves”; y 114, párrafo primero, en la porción normativa “graves”, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
Tema 2. Condicionamiento del otorgamiento de atención a víctimas con base en el presupuesto disponible.	El artículo 10, fracción III, último párrafo, en la porción normativa “bajo la disponibilidad presupuestal” de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
Tema 3. Transgresión al principio de proporcionalidad que rige los derechos humanos.	Los artículos 10, fracción III, último párrafo, en la porción normativa “bajo la disponibilidad presupuestal”; 12, párrafo segundo, en la porción normativa “determinará la necesidad de asistir a la víctima”; 46, en la porción normativa “ambos considerados como graves”; 48, párrafo primero y párrafo segundo, en las porciones normativas “graves”; 56, fracciones IV y V, en las porciones normativas “graves”; 67, párrafo tercero; y 114, párrafo primero, en la porción normativa “graves”, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
Tema. 4. La definición del concepto de violaciones graves no prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Artículo 67 de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Tema 1. Trato discriminatorio al clasificar las violaciones de derechos humanos como graves para poder tener acceso a los derechos de las víctimas.

La Comisión promovente impugna los artículos 12, párrafo segundo, en la porción normativa “determinará la necesidad de asistir a la víctima; 46, en la porción normativa “ambos considerados como graves”; 48, párrafos primero y segundo, en las porciones normativas “graves”; 56, fracciones IV y V, en las porciones normativas “graves”; y 114, párrafo primero, en la porción normativa “graves”, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Lo anterior, ya que, a su juicio, dichos preceptos condicionan el acceso de una víctima a ser reparado, dependiendo de la gravedad del daño sufrido, limitando su acceso exclusivamente cuando se traten de delitos graves o violaciones graves a derechos humanos, lo que implica la trasgresión al derecho de reparación integral del daño causado a las víctimas, es decir, sostiene que ello denota un incumplimiento de la obligación del Estado.

Refiere que los artículos impugnados realizan una diferenciación injustificada entre las víctimas de delitos o violaciones a derechos humanos graves frente a las víctimas de delitos o violaciones a derechos humanos no graves, distinción que impacta en el acceso a la asistencia en la prestación de servicios de atención y tratamiento, así como a la compensación prevista en la norma para efecto de garantizar la reparación integral del daño a la víctima; pues tales derechos dependen de la gravedad de afectación sufrida.

En ese sentido, aduce que dicha diferenciación de trato es carente de razonabilidad y objetividad, pues el artículo 12 de la ley impugnada establece que será la gravedad del daño sufrido por la víctima lo que determinará la necesidad de asistir a aquélla en la prestación de servicios y en la implementación de acciones para brindarles atención y tratamiento; es decir, si no existe la gravedad en la afectación que demuestre la necesidad de otorgar tales medidas, éstas pueden no ser prestadas.

Asimismo, manifiesta que si bien es cierto que la Ley General de Víctimas establece el carácter de prioritario que tienen las víctimas de violaciones o delitos graves a derechos humanos en función del grado de afectación que han sufrido, ello no implica que se restrinja o limite el acceso a los derechos de las víctimas.

A fin de estar en posibilidad de atender los planteamientos realizados, conviene traer a colación el texto de los artículos impugnados.

Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza

“ ...

Artículo 12. La atención inmediata es aquella brindada a una persona con la finalidad de preservar el mínimo estado de bienestar físico, psíquico, jurídico, familiar, y cualquier otro que afecte su esfera personal, y cuya ausencia al momento de ser solicitada pone en riesgo cualquiera de los estados de bienestar señalados en este párrafo.

La gravedad del daño sufrido por las víctimas determinará la necesidad de asistir a la víctima en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento.

Los servicios a que se refiere la presente Ley tomarán en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de mujeres, niñas, niños, adultos mayores y población indígena.

Artículo 46. La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos o la comisión de delitos, **ambos considerados como graves**, en aquellos casos en que la víctima haya sufrido daño o menoscabo a su libertad o si la víctima directa hubiera fallecido o sufrido un deterioro incapacitante en su integridad física y/o mental, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y el Reglamento.

Artículo 48. Todas las víctimas de violaciones **graves** a los derechos humanos serán compensadas, en los términos y montos que determine la resolución que emita en su caso:

- I. Un órgano jurisdiccional nacional;
- II. Un órgano jurisdiccional internacional o reconocido por los Tratados Internacionales ratificados por México;
- III. Un organismo público de protección de los derechos humanos;
- IV. Un organismo internacional de protección de los derechos humanos reconocido por los Tratados Internacionales ratificados por México, cuando su resolución no sea susceptible de ser sometida a la consideración de un órgano jurisdiccional internacional previsto en el mismo tratado en el que se encuentre contemplado el organismo en cuestión.

La compensación por concepto de violaciones **graves** a derechos humanos, podrá exigirse sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas que los mismos hechos pudieran implicar y conforme lo dispuesto por la presente ley.

Artículo 56. Las medidas de no repetición son aquéllas que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza. Estas consistirán en las siguientes:

[...]

IV. Limitar la participación en el gobierno y en las instituciones políticas de los dirigentes políticos que hayan planeado, instigado, ordenado o cometido violaciones **graves** a los derechos humanos;

V. Excluir del gobierno o de las fuerzas de seguridad a militares, agentes de inteligencia y otro personal de seguridad declarados responsables de planear, instigar, ordenar o cometer **graves** violaciones de los derechos humanos;

[...]

Artículo 114. El fondo tiene por objeto brindar los recursos necesarios para la ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones **graves** a los derechos humanos...

...”

[La parte subrayada es la parte impugnada]

De la transcripción anterior, se advierte que la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, prevé que la gravedad de la afectación causada a la víctima determinará la necesidad de asistir a aquélla en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento.

En tal virtud, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez formulado es infundado en una parte y fundado en otra, de acuerdo a las consideraciones siguientes:

En principio, la parte promovente señala que existe un trato discriminatorio entre las víctimas de violaciones a derechos humanos y las víctimas de violaciones graves a derechos humanos; ello, pues, en su opinión, se restringe su prerrogativa de acceder a los derechos que señala la ley al estar clasificado el nivel de afectación.

Sin embargo, contrario a lo señalado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no se priva a las víctimas de acceder a los derechos que les otorga la ley, sino que se atiende a la gravedad sufrida por ellas para determinar la rapidez y las medidas que deben de adoptar las autoridades correspondientes.

En efecto, la ley impugnada no restringe el acceso a la reparación de los derechos de las víctimas a la condición de que la violación sufrida por estas últimas sea grave, pues lo único que acontece es que establece que el grado de afectación determinará la necesidad de atender con celeridad a las víctimas; empero, ello no implica que no se atienda a las víctimas de violaciones a derechos humanos no graves.

Es decir, la ley impugnada no impone la condición de que el daño sufrido por las víctimas tenga que ser forzosamente grave para que éstas puedan acceder a las prerrogativas a las que tienen derecho, pues se prevé que todas las víctimas –de violaciones a derechos humanos graves o no graves- sean reparadas íntegramente en sus derechos.

Para evidenciar lo anterior, es necesario remitirnos a la ley impugnada, para efecto de corroborar cuáles son los derechos de las víctimas.

DE LOS DERECHOS EN GENERAL DE LAS VÍCTIMAS

Artículo 8. Las víctimas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como los reconocidos en:

I. Leyes Generales, tales como:

- a. Ley General de Víctimas;*
- b. Ley General de Acceso de Las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;*
- c. 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;*
- d. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia;*
- e. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro;*
- f. Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;*
- g. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;*
- h. Ley General de Salud; y*
- i. Las demás que expida el Congreso de la Unión.*

II. Leyes Estatales, tales como:

- a. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza;*
- b. Ley de Prevención, Asistencia y Atención de la Violencia Familiar;*
- c. Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Estado de Coahuila de Zaragoza;*
- d. Ley para la Prevención, Protección, Atención y Asistencia a las Víctimas y Ofendidos de los Delitos en Materia de Trata de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza;*
- e. Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Coahuila de Zaragoza;*

f. *Ley del Sistema Estatal para la Garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas del Estado de Coahuila de Zaragoza; y*

g. *Las demás que expida el Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.*

III. Código Nacional de Procedimientos Penales.

Artículo 9.- De igual manera, sin perjuicio de las demás disposiciones, tienen derecho:

I. A ser tratado con la atención y el debido respeto a su dignidad;

II. A recibir un trato sin discriminación, a fin de evitar que se atente contra la dignidad humana y se anulen o menoscaben sus derechos y libertades, por lo que la protección de sus derechos se hará sin distinción alguna;

III. A una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del delito, al esclarecimiento de los hechos y a la reparación del daño;

IV. A una investigación pronta y eficaz que lleve, en su caso, a la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones a los derechos humanos, y a su reparación integral;

V. A ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño, sufrimiento, pérdida o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia del delito o violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron;

VI. A obtener en forma oportuna, rápida y efectiva todos los documentos que requiera para el ejercicio de sus derechos, entre éstos, los documentos de identificación y las visas;

VII. A conocer el estado de los procesos judiciales y administrativos en los que tenga un interés como interviniente;

VIII. A ser efectivamente escuchada por la autoridad respectiva cuando se encuentre presente en la audiencia, diligencia o en cualquier otra actuación y antes de que la autoridad se pronuncie;

IX. A que el consulado de su país de origen sea inmediatamente notificado conforme a las normas internacionales que protegen el derecho a la asistencia consular, cuando se trate de víctimas extranjeras;

X. A la reunificación familiar cuando por razón del tipo de victimización su núcleo familiar se haya dividido;

XI. A retornar a su lugar de origen o a reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad;

XII. A la protección y salvaguarda de su vida e integridad corporal;

XIII. A recibir la protección de su identidad, datos personales y confidencialidad, como parte del derecho a la privacidad y a la protección de su intimidad contra injerencias ilegítimas;

XIV. A la verdad y a la justicia, que implica participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los mecanismos de acceso a la justicia que estén a su disposición conforme a los procedimientos establecidos;

XV. A expresar libremente sus opiniones e intereses ante las autoridades e instancias correspondientes y a que éstas, en su caso, sean consideradas en las decisiones que afecten sus intereses;

XVI. Derecho a ejercer los recursos legales en contra de las decisiones que afecten sus intereses y el ejercicio de sus derechos;

XVII. A recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor de su lengua, en caso de que no comprendan el idioma español o tenga discapacidad auditiva, verbal o visual;

(REFORMADA, P.O. 29 DE AGOSTO DE 2017)

XVIII. A trabajar de forma colectiva con otras víctimas para defender sus derechos, incluida su reincorporación a la sociedad; y

XIX. A participar en espacios colectivos donde se proporcione apoyo individual o colectivo que le permita relacionarse con otras víctimas.

CAPÍTULO CUARTO

DE LOS DERECHOS EN PARTICULAR DE LAS VÍCTIMAS

Artículo 10. Las víctimas son titulares de los derechos en particular establecidos en la Ley General de Víctimas y demás disposiciones en la materia, entre los que se encuentran:

I. Derecho a la atención que consiste en la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a las víctimas, con el objeto de facilitar su acceso a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, cualificando el ejercicio de los mismos.

II. Derecho a la asistencia mediante mecanismos, procedimientos, programas, medidas y recursos de orden político, económico, social, cultural, entre otros, a cargo del Estado y los Municipios, orientados a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Entre estas medidas, las víctimas contarán con asistencia médica especializada incluyendo la psiquiátrica, psicológica, traumatológica y tanatológica.

Las medidas de atención y asistencia no sustituyen, ni reemplazan a las medidas de reparación integral, por lo tanto, el costo o las erogaciones en que incurra el Estado en la prestación de los servicios de atención y asistencia, en ningún caso serán descontados de la compensación a que tuvieran derecho las víctimas.

III. Derecho a ayuda provisional, oportuna y rápida de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante a partir del momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos, para garantizar en condiciones dignas y seguras:

- a) La satisfacción de sus necesidades de alimentación;
- b) El aseo personal;
- c) El manejo de abastecimientos;
- d) Atención médica y psicológica de urgencia;
- e) Transporte de emergencia; y
- f) Alojamiento transitorio.

Las víctimas de delitos o de violaciones de derechos contra la libertad, la integridad personal y la seguridad sexual, recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia en los términos de la presente Ley.

Los servidores públicos deberán brindar información clara, precisa y accesible a las víctimas y sus familiares, sobre cada una de las garantías, mecanismos y procedimientos que permiten el acceso oportuno, rápido y efectivo a las medidas de ayuda contempladas en la presente Ley.

(REFORMADO, P.O. 29 DE AGOSTO DE 2017)

Las medidas de atención, asistencia, ayuda y demás establecidas en esta Ley, se brindarán exclusivamente por las instituciones públicas de la entidad y municipios, a través de los programas, mecanismos y servicios con que cuenten, salvo en los casos urgentes o de extrema necesidad en los que se podrá recurrir a instituciones privadas bajo la disponibilidad presupuestal. Así mismo, se brindarán en los supuestos señalados en la Ley General de Salud.

IV. Derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una

investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos.

V. Derecho a la reparación integral, de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva, por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido.

Para los efectos de la presente Ley, la medida de reparación integral comprenderá:

a) La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;

b) La rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;

c) La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso.

La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;

d) La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;

e) Las medidas de no repetición buscan que el delito o la violación de derechos humanos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;

f) La reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del capital social y cultural colectivo.

Las medidas colectivas tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto colectivo de vida, y el capital social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados.

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 29 DE AGOSTO DE 2017)

Artículo 11. En el proceso penal, las víctimas gozarán de todos los derechos consagrados en la Ley General de Víctimas y el Código Nacional de Procedimientos Penales en cada caso concreto, así como:

I. A ser enterado directa y oportunamente de los derechos que a su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, la presente ley, las leyes generales y demás ordenamientos aplicables en la materia;

II. A recibir desde el momento en que resienta el hecho victimizante, atención médica, odontológica, quirúrgica, hospitalaria y psicológica de urgencia así como asistencia social.

En caso de delitos que atenten contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, recibirán esta atención por personas de su mismo sexo si así lo desean. Cuando la víctima sea menor de edad, el auxilio será proporcionado por personal especializado en el tratamiento de niños y niñas;

III. A recibir atención y tratamiento médico, psicológico, psiquiátrico y odontológico necesarios para la víctima del delito, que por sus condiciones socioeconómicas y carencia de servicios básicos de seguridad social no pudiese obtener o sufragar directamente;

IV. A intervenir en el proceso penal y ser reconocidas como sujetos procesales en el mismo, en los términos de la Constitución y de los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte;

V. A recibir asesoría jurídica profesional gratuita desde el inicio de la investigación y juicio para la defensa de sus intereses, en todos los actos en que deba intervenir para la defensa de sus derechos, cuando así lo solicite;

VI. A solicitar justificadamente el reemplazo del asesor jurídico que le haya sido asignado, debiendo resolver la autoridad competente lo conducente en un plazo de cuarenta y ocho horas;

VII. A ser atendidos y tratados de acuerdo a su edad y grado de desarrollo psicosocial. En el caso de menores de edad, se atenderá especialmente al interés superior (sic) la niñez;

VIII. A ejercer la acción penal particular cuando así lo autorice la legislación penal;

IX. A no ser explorada físicamente, ni someterse a ningún estudio, examen, análisis o peritaje si no lo desea pero se le informarán las posibles consecuencias legales que tendrá su negativa, de lo cual se asentará constancia en la que conste el consentimiento de la víctima. Tratándose de menores de edad o incapaces, la autorización podrá ser otorgada por persona que ejerza la patria potestad o tutela. En caso de que no exista una persona que ejerza esos derechos, se hará mediante el consentimiento de una institución pública de asistencia social, familiar o de derechos humanos;

Las víctimas deberán ser informadas sobre el alcance y trascendencia de los exámenes periciales a los que podrán someterse dependiendo de la naturaleza del caso y, de aceptar su realización, podrán ser acompañadas en todo momento por su Asesor Jurídico o persona de confianza.

La exploración física, la atención médica, psiquiátrica, ginecológica o de cualquier tipo, podrá realizarse a través de una persona de su mismo sexo cuando así lo solicite;

(REFORMADA, P.O. 29 DE AGOSTO DE 2017)

X. A que el Ministerio Público solicite debidamente la reparación del daño y a que se le satisfaga cuando legalmente proceda, bajo los requisitos y a través de los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

El Ministerio Público solicitará la reparación del daño de oficio. Como parte de la misma solicitud, pugnará por la indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos que como consecuencia del hecho victimizante, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima; sin menoscabo de que la víctima o el ofendido lo puedan solicitar directamente. El juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria;

XI. A contar con asistencia jurídica gratuita para el caso de que tenga que impugnar las determinaciones del Ministerio Público y no esté satisfecha la reparación del daño, cuando así lo solicite;

XII. A recibir en forma gratuita cuando la soliciten, copia simple o certificada de la denuncia o querrela interpuesta ante el Ministerio Público, así como de las demás diligencias en las que intervenga; salvo aquellas que contengan información que ponga en riesgo la investigación o la identidad de personas protegidas;

XIII. A comparecer en la fase de la investigación o al juicio y a que sean adoptadas medidas para minimizar las molestias causadas, proteger su intimidad, identidad y otros datos personales;

XIV. A recibir orientación y canalización hacia las instituciones de asistencia o beneficencia pública, social y privada en el Estado y en los municipios;

(REFORMADA, P.O. 29 DE AGOSTO DE 2017)

XV. A coadyuvar con el Ministerio Público en la investigación y en el proceso penal, en los términos previstos por el Código Nacional de Procedimientos Penales;

XVI. A ser informado por la autoridad investigadora, de las actuaciones y del estado que guarde la investigación o el proceso penal correspondiente y, en su caso, tener acceso al expediente;

XVII. A ser notificada personalmente de todos los actos y resoluciones que pongan fin al proceso, de los recursos ordinarios o extraordinarios interpuestos, de las modificaciones en las medidas cautelares que se hayan adoptado por la existencia de un riesgo para su seguridad, vida o integridad física, así como a las modificaciones a la sentencia o cualquier otro beneficio de preliberación que se otorgue en los términos de la ley de la materia;

XVIII. A estar presente en el desahogo de los actos y diligencias en las que intervenga el imputado o su defensor;

XIX. A ser restituidos en sus derechos, cuando éstos estén acreditados;

XX. A ser informados claramente del significado y la trascendencia jurídica del perdón legal en caso de que deseen otorgarlo;

XXI. A ser asistido por persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela o, en su defecto, por la psicóloga adscrita o personal especializado, cuando la víctima sea menor o incapaz y comparezca ante el Ministerio Público;

XXII. A solicitar el desahogo de las diligencias que, en su caso, correspondan;

XXIII. A ser notificados de todas las resoluciones recurribles;

(REFORMADA, P.O. 9 DE AGOSTO DE 2016)

XXIV. A que invariablemente cuente con un traductor o intérprete gratuito en todas las actuaciones procesales, cuando no hable el idioma español o se trate de analfabeta, persona muda, sorda o ciega;

XXV. A comunicarse, inmediatamente después de haberse cometido el delito, con un familiar o con su asesor jurídico para informales sobre su situación y ubicación;

XXVI. A solicitar que el imputado sea separado de su domicilio como una medida cautelar, cuando conviva con aquél, con independencia de la naturaleza del delito. Esta solicitud deberá ser canalizada por el ministerio público ante la autoridad judicial fundando y motivando las razones que la justifican;

XXVII. A que se le reconozca la calidad de parte durante todo el procedimiento;

XXVIII. A solicitar la reapertura del procedimiento cuando se haya decretado su suspensión;

XXIX. A no ser presentado ante los medios de comunicación o ser objeto de información sin su consentimiento;

XXX. A no proporcionar sus datos personales en audiencia pública, y

XXXI. Los demás que le otorguen esta ley y demás disposiciones aplicables.

De lo anterior se desprende, en esencia, lo siguiente:

- Las víctimas son sujetos titulares de los derechos que reconoce la Constitución Federal, los Tratados Internacionales y la Constitución de Coahuila, así como las diversas Leyes Generales que busquen proteger y asistir a las víctimas.
- Tiene derecho a ser tratados sin discriminación, por lo que la protección a sus derechos se hará sin distinción alguna.
- Asimismo, tienen derecho a una investigación pronta y eficaz que lleve a la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones a los derechos humanos, y a su reparación integral.
- Deben ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño, sufrimiento, pérdida o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia del delito o violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron.
- Recibir asistencia mediante mecanismos, procedimientos, programas, medidas y recursos de orden político, económico, social, cultural, entre otros, a cargo del Estado y los Municipios, orientados a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Entre estas medidas, las víctimas contarán con asistencia médica especializada incluyendo la psiquiátrica, psicológica, traumatológica y tanatológica.

- Deben obtener ayuda provisional, oportuna y rápida de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante a partir del momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos.
- Tiene derecho a la reparación integral, de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva, por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido.

En ese sentido, se evidencia el hecho de que la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza no condiciona el acceso a los derechos de las víctimas a que éstas hayan sufrido una violación grave a derechos humanos, pues basta con que sean víctimas de algún delito o violación de derechos humanos para que la ley las proteja.

Por tanto, si bien se puede dar una diferencia de trato entre personas que fueron víctimas de algún delito o violación a derechos humanos, ello no torna la norma inconstitucional, ya que se privilegia la atención de las personas dependiendo de la gravedad de su afectación, estableciéndose condiciones para que las víctimas puedan acceder en igualdad de condiciones a los mismos derechos, es decir, todas las víctimas podrán acceder a las prerrogativas que establece la ley; sin embargo, existen algunas violaciones a derechos humanos que por su gravedad requieren atención inmediata.

Además, por lo que hace al artículo 56, en sus porciones combatidas, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la validez radica igualmente, en la finalidad constitucional y legal de imponer medidas de no repetición que garanticen la reparación integral de la víctima, puesto que con tales medidas se evita que esta última pueda ser objeto nuevamente de violaciones en sus derechos, o bien, se desplieguen actos de semejante naturaleza a diversas personas.

Bajo esa línea argumentativa, se concluye que, en el caso concreto, no se acredita algún tipo de discriminación de la norma puesto que el resultado o la aplicación de su contenido no constituye un impacto desproporcionado, debido a que se insiste, no hay una discriminación ni alguna situación de desventaja, simplemente se atiende la violación a los derechos humanos de acuerdo a su grado de afectación.

Sin embargo, este Alto Tribunal considera que los artículos 46, en la porción normativa “ambos considerados como graves”; 48, párrafos primero y segundo, en las porciones normativas “graves” y 114, párrafo primero, en la porción normativa “graves”, acotan la procedencia de las medidas de compensación, exclusivamente a aquéllos casos en los que se configure una violación grave a derechos humanos, situación que no es compatible con los parámetros nacionales e internacionales, pues la reparación integral a las víctimas debe darse a todas las víctimas de algún delito o violación a derechos humanos.

Es así, pues en términos de la Ley General de Víctimas la reparación integral del daño debe otorgarse a todas las víctimas, si bien debe atenderse a la gravedad del daño, lo cierto es que no excluye a las víctimas que no hayan sufrido violaciones graves de derechos humanos, como a continuación se expone.

Ley General de Víctimas

“... ”

DEL DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL

Artículo 26. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.

Artículo 27. Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:

I. La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;

II. La rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;

III. La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;

IV. La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;

V. Las medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;

VI. Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados.

Las medidas de reparación integral previstas en el presente artículo podrán cubrirse con cargo al Fondo o a los Fondos Estatales, según corresponda.

[...]

MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

Artículo 64. La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:

I. La reparación del daño sufrido en la integridad física de la víctima;

II. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiéndose por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria;

III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados o lucro cesante, incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;

IV. La pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales;

V. Los daños patrimoniales generados como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos;

VI. El pago de los gastos y costas judiciales del Asesor Jurídico cuando éste sea privado;

VII. El pago de los tratamientos médicos o terapéuticos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima, y

VIII. Los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.

Las normas reglamentarias aplicables establecerán el procedimiento y el monto de gasto probable mínimo que no deberá ser mayor al veinticinco por ciento del monto total.

La compensación subsidiaria a las víctimas de los delitos señaladas en el artículo 68 de esta Ley, consistirá en apoyo económico cuya cuantía tomará en cuenta la proporcionalidad del daño y los montos señalados en el artículo 67 de este ordenamiento.

En los casos de la fracción VIII, cuando se hayan cubierto con los Recursos de Ayuda, no se tomarán en consideración para la determinación de la compensación.

La Comisión Ejecutiva o las Comisiones de víctimas, según corresponda, expedirán los lineamientos respectivos a efecto de que a la víctima no se le cause mayores cargas de comprobación.

...

Aunado a lo anterior, conforme al artículo 130 de la Ley General de Víctimas⁵, el Fondo de ayuda, asistencia y reparación integral tiene por objeto brindar tales recursos a las víctimas del delito y a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas; asimismo, la víctima accederá, a dicho fondo, de forma subsidiaria, sin que se distinga, como lo pretende hacer el legislador local, mediante el artículo 114 impugnado, entre violaciones graves de derechos humanos y no graves.

De lo anterior, se advierte que no existe justificación en la ley de víctimas local de Coahuila⁶ para excluir de las medidas compensatorias y el acceso al fondo subsidiario de ayuda, asistencia y reparación integral a las víctimas de violaciones no graves de derechos humanos, dado que no puede excluirlas de una reparación integral del daño sufrido.

Ahora, en cuanto al argumento en el que refiere que las porciones impugnadas son inconstitucionales porque establecen una clasificación de graves y no graves respecto a las violaciones a derechos humanos, aun cuando la Ley General de Víctimas no lo hace, debe decirse que es infundado.

Lo anterior, dado que, incluso en la Ley General de Víctimas se prevé este sistema de atender con mayor celeridad a las víctimas que sufrieron una violación grave a sus derechos humanos, cuestión que se corrobora con los siguientes artículos.

Ley General de Víctimas

“...

Artículo 1. La presente Ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 10., párrafo tercero, 17, 20 y 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas.

En las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona.

La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar.

⁵ Artículo 130. El Fondo tiene por objeto brindar los Recursos de Ayuda y la reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas. La víctima podrá acceder de manera subsidiaria al Fondo en los términos de esta Ley, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones administrativas, penales y civiles que resulten.

⁶ Artículo 46. La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos o la comisión de delitos, ambos considerados como graves, en aquellos casos en que la víctima haya sufrido daño o menoscabo a su libertad o si la víctima directa hubiera fallecido o sufrido un deterioro incapacitante en su integridad física y/o mental, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y el Reglamento.

Artículo 48. Todas las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos serán compensadas, en los términos y montos que determine la resolución que emita en su caso: [...]

Artículo 114. El fondo tiene por objeto brindar los recursos necesarios para la ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos. [...]

La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. **Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos**, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

Artículo 5. Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

[...]

Enfoque diferencial y especializado.-...]

Este principio incluye la adopción de medidas que respondan a la atención de dichas particularidades y grado de vulnerabilidad, **reconociendo igualmente que ciertos daños sufridos por su gravedad requieren de un tratamiento especializado para dar respuesta a su rehabilitación y reintegración a la sociedad.**

Artículo 12. Las víctimas gozarán de los siguientes derechos:

[...]

XIII. **En los casos que impliquen graves violaciones a los derechos humanos**, a solicitar la intervención de expertos independientes, a fin de que colaboren con las autoridades competentes en la investigación de los hechos y la realización de peritajes. Las organizaciones de la sociedad civil o grupos de víctimas podrán solicitar que grupos de esos expertos revisen, informen y emitan recomendaciones para lograr el acceso a la justicia y a la verdad para las víctimas.

Artículo 27. Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:

[...]

III. **La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida** y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;

[...]

Artículo 28. La gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento.

[...]

Artículo 33. Los Gobiernos federal y de las entidades federativas, a través de sus organismos, dependencias y entidades de salud pública, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias serán las entidades obligadas a otorgar el carnet que identifique a las víctimas ante el sistema de salud, con el fin de garantizar la asistencia y atención urgentes para efectos reparadores.

El proceso de credencialización se realizará de manera gradual y progresiva dando prioridad a las víctimas de daños graves a la salud e integridad personal. No obstante, aquellas víctimas que no cuenten con dicho carnet y requieran atención inmediata deberán ser atendidas de manera prioritaria.

Artículo 55. Dentro de la política de desarrollo social el Estado en sus distintos órdenes, tendrá la obligación de garantizar que toda víctima reciba los beneficios del desarrollo social conforme a sus necesidades, **particularmente para atender a las víctimas que hayan sufrido daños graves como consecuencia del hecho victimizante.**

Artículo 74. Las medidas de no repetición son aquéllas que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza. Estas consistirán en las siguientes:

[...]

*IV. La limitación en la participación en el gobierno y en las instituciones políticas de los dirigentes políticos que hayan planeado, instigado, ordenado o **cometido graves violaciones** de los derechos humanos;*

*V. La exclusión en la participación en el gobierno o en las fuerzas de seguridad de los militares, agentes de inteligencia y otro personal de seguridad declarados responsables de planear, instigar, ordenar o **cometer graves violaciones** de los derechos humanos;*

[...]

Artículo 88 Bis. La Comisión Ejecutiva podrá ayudar, atender, asistir y, en su caso, cubrir una compensación subsidiaria en términos de esta Ley, en aquellos casos de víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal en los siguientes supuestos:

[...]

II. Cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos así calificados por ley o autoridad competente;

[...]

...”

De los artículos anteriores, se observa que la Ley de Víctimas local del Estado de Coahuila es acorde con la Ley General de Víctimas, sin que ello contraríe lo previsto en la Constitución Federal, pues, como ya se estableció, no se restringe el derecho de las víctimas de acceder a las prerrogativas señaladas en la ley, sino que se busca priorizar la atención de los casos, que por su gravedad, así lo requieran.

En consecuencia, se declara la validez de los artículos 12, párrafo segundo, en la porción normativa “determinará la necesidad de asistir a la víctima; y 56, fracciones IV y V, en las porciones normativas “graves”; de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Y por otro lado, la invalidez de los artículos 46, en la porción normativa “ambos considerados como graves”; 48, párrafos primero y segundo, en las porciones normativas “graves”, y 114, párrafo primero, en la porción normativa “graves”, todos de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Tema 2. Condicionamiento del otorgamiento de atención a víctimas con base en el presupuesto disponible.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos afirma que el artículo 10, fracción III, párrafo cuarto, en la porción normativa “bajo la disponibilidad presupuestal”, condiciona el otorgamiento de atención a víctimas con base en el presupuesto disponible, lo que constituye una exclusión a los servicios de salud, al no garantizar el Estado un acceso de igualdad de condiciones para todas las personas.

Es decir, el artículo combatido genera supuestos de discriminación por motivos económicos, en tanto que se trata de una distinción que tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, en este caso, el de protección a la salud en clínicas y hospitales, así como instituciones de asesoría de carácter privado.

Lo anterior, debido a que dicha disponibilidad presupuestal constituye una condición indispensable para que en caso urgente se recurra a servicios proporcionados por instituciones privadas, lo que evidencia un límite del Estado para efecto de cumplir sus obligaciones, lo que viola los derechos humanos, pues dicha atención no puede verse restringida por una situación económica.

Aunado a que, el Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral garantiza la disponibilidad presupuestal necesaria para brindar los servicios que la víctima requiera y, a su vez, dicho Fondo, se encuentra en posibilidad de resarcir los gastos erogados con cargo a los responsables del delito o la violación a derechos humanos, por lo que no es una excusa válida la falta de disponibilidad presupuestal.

Resulta esencialmente fundado el argumento aducido por la parte promovente en la presente acción de inconstitucionalidad, en tanto que el artículo 10, fracción III, último párrafo, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, al condicionar el otorgamiento de atención a víctimas con base en el presupuesto disponible, constituye una exclusión a los servicios de salud, vulnerando con ello la Ley General de Víctimas y, en esa medida, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 8 de la Ley General de Víctimas establece, a la letra, lo siguiente:

Artículo 8. Las víctimas recibirán ayuda provisional, oportuna y rápida de los Recursos de Ayuda de la Comisión Ejecutiva o de las Comisiones de víctimas de las entidades federativas según corresponda, de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, a partir del momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos. Las medidas de ayuda provisional se brindarán garantizando siempre un enfoque transversal de género y diferencial, y durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de necesidad inmediata.

Las víctimas de delitos o de violaciones de derechos que atenten contra la vida, contra la libertad o la integridad, así como de desplazamiento interno, recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia en los términos de la presente Ley.

Los servidores públicos deberán brindar información clara, precisa y accesible a las víctimas y sus familiares, sobre cada una de las garantías, mecanismos y procedimientos que permiten el acceso oportuno, rápido y efectivo a las medidas de ayuda contempladas en la presente Ley.

Las medidas de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención, rehabilitación y demás establecidas en los Títulos Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto de esta Ley, se brindarán por las instituciones públicas de los gobiernos Federal, de las entidades federativas y municipios en el ámbito de sus competencias, a través de los programas, mecanismos y servicios con que cuenten, salvo en los casos urgentes o de extrema necesidad en los que se podrá recurrir a instituciones privadas.

Las víctimas podrán requerir que las medidas materia de esta Ley le sean proporcionadas por una institución distinta a aquella o aquellas que hayan estado involucradas en el hecho victimizante, ya sea de carácter público o privado, a fin de evitar un nuevo proceso de victimización.

La Comisión Ejecutiva, así como las Comisiones de víctimas de las entidades federativas deberán otorgar, con cargo a sus Recursos de Ayuda que corresponda, medidas de ayuda provisional, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación que requiera la víctima para garantizar que supere las condiciones de necesidad que tengan relación directa con el hecho victimizante.

En casos urgentes, de extrema necesidad o aquellos en que las instituciones de carácter público no cuenten con la capacidad de brindar la atención que requiere, la Comisión Ejecutiva o Comisiones de víctimas podrán autorizar que la víctima acuda a una institución de carácter privado con cargo al Fondo o al Fondo Estatal, según corresponda.

La Comisión Ejecutiva, así como las Comisiones de víctimas, en el ámbito de sus competencias, deberán otorgar, con cargo al Fondo o del Fondo Estatal que corresponda, los Recursos de Ayuda que requiera la víctima para garantizar que supere las condiciones de necesidad que tengan relación con el hecho victimizante. La Comisión Ejecutiva o las Comisiones de víctimas requerirán a la víctima en un plazo de treinta días, los comprobantes del gasto que se hayan generado con motivo del otorgamiento de dichas medidas, de conformidad con los criterios de comprobación a los que hace referencia el párrafo segundo del artículo 136 de la Ley.

La Comisión Ejecutiva deberá cubrir, con cargo al Fondo, medidas de ayuda inmediata cuando la Comisión Estatal lo solicite por escrito en caso de no contar con disponibilidad de recursos, y se comprometa a resarcirlos en términos de lo previsto en la fracción XVII del artículo 81 de la Ley.

Del artículo transcrito con antelación, se advierte, en principio, que la Ley General en un primer plano obliga a las instituciones públicas del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios, a brindar a la víctima de violaciones a sus derechos, las medidas de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención, rehabilitación y demás establecidas en los Títulos Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto de la propia legislación.

Además, prevé que, en tratándose de casos urgentes, de extrema necesidad o aquéllos en que las instituciones públicas no cuenten con la capacidad de brindar la atención que requiere la víctima, la Comisión Ejecutiva o las comisiones de víctimas, podrán autorizar que aquélla acuda a una institución de carácter privado con cargo al fondo federal o estatal que corresponda.

Ahora bien, del último párrafo del aludido artículo 8 de la Ley General de Víctimas, se desprende que, conforme al Sistema Nacional de Atención a Víctimas, si una Comisión Estatal no está en posibilidad de atender las medidas inmediatas de asistencia a la víctima, estará facultada, en atención a dicho sistema de coordinación, de solicitar a la Comisión Ejecutiva que cubra los gastos necesarios de atención a cargo del Fondo Nacional y se obligará, de forma paralela, a resarcirlos a este último, en términos del numeral 81, fracción XVII, de la propia legislación⁷.

En esa tesitura, este Alto Tribunal estima que la Ley General de Víctimas, en ningún supuesto, limita el acceso de la víctima a las medidas de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación, en casos de urgencia, extrema necesidad o incapacidad material de las instituciones públicas, a la existencia de una suficiencia presupuestaria, puesto que rige el principio de lograr la reparación integral de la víctima.

El artículo 10, fracción III, último párrafo, de la Ley de Víctimas de Coahuila, establece que en los casos urgentes o de extrema necesidad, la víctima podrá acudir a instituciones privadas para obtener las medidas de atención, asistencia y ayuda –o alguna diversa prevista en la legislación-, bajo la disponibilidad presupuestaria, lo que implica, una clara contraposición con lo dispuesto en el numeral 8 de la Ley General de Víctimas, en tanto que el legislador local limitó el acceso de la víctimas a tales medidas a que exista, en el fondo estatal, un presupuesto suficiente para la atención en instituciones privadas.

Ello, como se ha establecido, viola la obligación constitucional de reparación integral de la víctima, puesto que condiciona su atención a la suficiencia del fondo estatal cuando el propio Sistema Nacional –a cuya coordinación están obligados las entidades federativas- determina que en dichos casos, la comisión local solicitará a la Comisión Ejecutiva, cubra los gastos mediante los recursos del Fondo Nacional, obligándose la primera a restituir tales recursos mediante los convenios de coordinación establecidos en el artículo 81, fracción XVII, de la Ley General de Víctimas.

Por tanto, como correctamente lo aduce la parte promovente, el artículo impugnado en la porción normativa “bajo la disponibilidad presupuestal”, al limitar el acceso a la existencia de un presupuesto suficiente, resulta inconstitucional. Afirmar lo contrario, implicaría dejar al arbitrio de las autoridades el cumplimiento de los mandatos constitucionales en materia de víctimas so pretexto de una imposibilidad presupuestaria.

Tema 3. Transgresión al principio de proporcionalidad que rige los derechos humanos.

En otra parte de su concepto de invalidez la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que las porciones impugnadas constituyen una transgresión al principio de proporcionalidad que rige los derechos humanos, toda vez que anterior a su reforma, la ley brindaba una protección más amplia a diferencia de la protección brindada ahora.

Refiere que la ley no preveía que el acceso a los derechos estaría condicionado a la disponibilidad presupuestal, ni tampoco que la violación a derechos humanos o la afectación sufrida por la víctima debía ser “grave” para acceder a los derechos de la víctima; situación que implica su incompatibilidad con el marco constitucional de derechos humanos.

En principio, y con la finalidad de dar respuesta directa a los planteamientos expuestos, es menester precisar el marco constitucional y legal que circunscribe la decisión a la que arriba este Alto Tribunal.

⁷ Artículo 81. Para el cumplimiento de su objeto, el Sistema tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

XVII. 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 a través del Fondo, 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 y deberán contener como mínimo:

- a) La obligación de las Comisiones de víctimas de entregar por escrito a la Comisión Ejecutiva la solicitud fundada y motivada de apoyo para la atención de la víctima;
- b) La obligación de las Comisiones de víctimas de acompañar a cada solicitud de apoyo copia certificada del estado financiero que guarda su Fondo Estatal en el que demuestre que no cuenta con recursos suficientes para la atención de la víctima;
- c) El plazo para restituir los recursos solicitados a la Comisión Ejecutiva, el cual no podrá exceder del primer semestre del siguiente ejercicio fiscal.

En caso de incumplimiento al reintegro, la Federación compensará el monto respectivo con cargo a las transferencias de recursos federales que correspondan a la entidad federativa de que se trate, y

- d) La obligación de la Comisión Ejecutiva de dar aviso a la Auditoría Superior de la Federación en caso de incumplimiento de pago de la entidad federativa, y

[...]

Bajo ese contexto, es indispensable traer a colación la reforma que se realizó al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos; en tanto que, de los trabajos legislativos que erigieron dicha modificación, es posible advertir con mayor claridad la intención integral del Poder Reformador, que motivó el cambio en el paradigma de protección de los derechos aludidos.

En efecto, desde el dos mil cuatro diversas fuerzas políticas que integran el Congreso de la Unión presentaron iniciativas tendientes a modificar los numerales 1º, 11, 33, 89 y 102 de la Ley Fundamental; en las exposiciones de motivos, correspondientes a las mencionadas propuestas de reforma, se advierte como ejes centrales los siguientes:

- a) Cambio de la denominación del Capítulo I, del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de incluir el concepto de "*Derechos Humanos*."
- b) Fortalecer el reconocimiento de los derechos humanos, entendidos como las prerrogativas inherentes al ser humano y, en consecuencia, poner de manifiesto el compromiso del Estado Mexicano de protegerlos (en cualquier nivel de gobierno).
- c) Hacer efectiva la aplicación de los derechos humanos reconocidos en Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
- d) Analizar y ponderar la jerarquía, dentro del orden constitucional del país, que guardan los derechos humanos reconocidos en los Tratados Internacionales.
- e) Establecer a los derechos humanos como el eje toral en la educación en el país.
- f) En el supuesto de suspensión de garantías en el país, establecer que únicamente procede por decisión del Congreso de la Unión.
- g) Contemplar como función de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el analizar de oficio la regularidad constitucional de los Decretos que emita el Poder Ejecutivo Federal, durante la suspensión de garantías.
- h) Establecer los derechos que no están sujetos a suspensión.
- i) Reconocer como obligación del Estado el respetar del derecho de audiencia en todos los casos, incluyendo la expulsión de extranjeros.
- j) Fijar como eje principal de la política exterior del país la protección de los derechos humanos.
- k) Fortalecer los mecanismos judiciales de protección de derechos humanos, ampliando la competencia del juicio de amparo.
- l) Fortalecimiento de los organismos públicos de protección de derechos humanos, a través de garantizar el principio de autonomía, de la participación de la sociedad civil en la designación de sus titulares y de precisar el régimen de responsabilidades; así como de ampliar su competencia en materia laboral.
- m) Adecuación del marco constitucional, para efectos de contar con un mecanismo de control a partir del cual se pueda garantizar el respeto de los derechos humanos reconocidos en Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

Cabe destacar que una de las principales razones que motivaron la reforma constitucional en materia de derechos humanos versa sobre la homologación de esos derechos reconocidos internacionalmente a los previstos y tutelados en el sistema jurídico nacional; así como también garantizar y fortalecer los mecanismos de protección y eficacia.

Asimismo, en la exposición de motivos de las diferentes iniciativas de reforma, respectivamente, se estableció que el reconocimiento de los derechos humanos previstos en los Tratados Internacionales obedecía a la necesidad de evitar la diferenciación entre derechos de primera y segunda categoría a partir de su delimitación o no en la Ley Fundamental, aunado a que, previo a la reforma, los derechos que contenían garantías individuales gozaban de una protección más amplia y directa, mientras que los reconocidos a nivel internacional carecían, en cierta medida, de esos aspectos de eficacia.

A más de lo anterior, de los trabajos legislativos que motivaron la reforma al artículo 1º de la Constitución Federal, se desprende que se fijó como propósito fundamental en el cambio del sistema jurídico nacional, el de constituir un mecanismo para la resolución de conflictos de normas y su aplicación, denominándolo como "*interpretación conforme*", atribuyéndole la característica de ser el medio más adecuado para armonizar el derecho nacional con el internacional.

Mediante ese mecanismo de interpretación se pretendió aplicar subsidiariamente el ordenamiento internacional, con el objeto de solventar vacíos legales existentes, sin que tal aspecto implicara el desconocimiento del derecho interno; que dicho sistema no se regiría por una dinámica de supra-subordinación, ni muchos menos constituye un mecanismo de jerarquía de normas, sino que atendiendo a la subsidiariedad, se diera lugar a la posibilidad de que el operador jurisdiccional acudiera a los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos de los que el país forma parte, para incrementar el derecho a la máxima protección de dichos valores fundamentales.

Ahora, se propuso la adición de un tercer párrafo al artículo 1º constitucional, en el que se fijara la obligación de las autoridades de todos los niveles de gobierno de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Se adujo que el principio de universalidad se entiende como el aspecto atinente a que los derechos humanos corresponden a todas las personas, sin distinción alguna; así, dicho principio a través del que se reconoce la igualdad y dignidad de todos, obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, aplicación o, en su caso, restricción de un derecho, se evite cualquier clase de discriminación.

El principio de interdependencia consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran vinculados entre sí, a grado tal que el reconocimiento de cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan todos los que se encuentren vinculados; de ese modo, si es necesario reconocer un derecho humano, se debe garantizar toda la gama de las prerrogativas propias del ser humano.

A partir del reconocimiento de esa estrecha vinculación, se delimita una orientación para todas las autoridades del Estado, consistente en que al proteger un derecho humano, siendo indispensable observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga a la promoción de éstos y a mantener siempre una visión integral.

En torno al principio de indivisibilidad, se establece que los derechos humanos, en sí mismos, no pueden fragmentarse, con independencia de si su naturaleza es civil, cultural, económica, política o social.

Por su parte, el principio de progresividad consiste en una obligación del Estado de procurar, mediante todos los medios posibles, la satisfacción de los derechos humanos en cada momento histórico, así como la prohibición de cualquier retroceso en su protección y garantía.

Principios anteriores a partir de los cuales se delinean con claridad las actuaciones que deben seguir tanto las autoridades jurisdiccionales como las administrativas, tendientes a la tutela, promoción, protección y garantía de los derechos humanos.

Ahora bien, para efectos de esta ejecutoria conviene hacer énfasis en el principio de progresividad, para lo cual se analizará, en principio, el contenido y alcance del principio de progresividad y, posteriormente, se determinará si las modificaciones normativas impugnadas resultan compatibles o no con el mismo.

a. Contenido y alcance del principio de progresividad.

El artículo 1 de la Constitución Federal reconoce expresamente el principio de progresividad al señalar que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos "de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".

El principio de progresividad es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque la observancia a dicho principio impide, por un lado, la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y la regresión respecto de su sentido y alcance de protección y, por otro lado, favorece la evolución de dichas normas para ampliar su alcance de protección.

En efecto, el aludido principio resulta relevante en tanto que los derechos humanos, sobre todo los plasmados en instrumentos internacionales, no son más que un mínimo que los Estados deben respetar, esto es, constituyen un mero punto de partida respecto de principios fundamentales o límites morales infranqueables para las autoridades, por lo que, como auténticos mandatos de optimización, exigen la mejor conducta posible según las posibilidades jurídicas y fácticas, de ahí que los Estados cuentan con una obligación de lograr de manera progresiva su pleno ejercicio por todos los medios apropiados.

Así, la progresividad conlleva tanto gradualidad, como progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos humanos no se logra, generalmente, de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

El principio de progresividad ha sido entendido y desarrollado particularmente en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, al ser considerados como prerrogativas humanas que para su disfrute requieren de la designación y toma de decisiones presupuestarias, de ahí que se ha entendido que si bien los Estados cuentan con obligaciones de contenido –referentes a que los derechos se ejerciten sin discriminación y a que el Estado adopte dentro de un plazo breve medidas deliberadas, concretas y orientadas a satisfacer las obligaciones que derivan de tales derechos–, también cuentan con obligaciones de resultado o mediatas, que se relacionan con el principio de progresividad, "el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales".

Ilustra lo anterior, la tesis 2a. CVIII/2014 (10a.)⁸ de rubro: "*SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO*".

Sin embargo, por lo que hace al Estado Mexicano, el principio de progresividad se predica a la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el mismo, no sólo porque el artículo 1º constitucional no distingue su aplicación entre los derechos civiles y políticos, y los diversos económicos y sociales, sino porque esa fue la intención del Constituyente Permanente al reformar la norma constitucional.

Así, el principio de progresividad irradia a la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano, lo cual se relaciona no solamente con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino en la obligación positiva de promover los mismos de manera progresiva y gradual, esto es, como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado tiene el mandato constitucional de "realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de tal manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos".

Por tanto, el principio de progresividad exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de esas prerrogativas fundamentales, y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de las personas que se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.

Conforme a lo anterior, es dable colegir que existirá una violación al principio de progresividad cuando el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad a los derechos humanos, o bien, una vez adoptadas tales medidas, exista una regresión –sea o no deliberada– en el avance del disfrute y protección de tales derechos.

Ahora, respecto del segundo de los supuestos mencionados, el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 366/2013, sostuvo que el principio de progresividad –en su vertiente de prohibición de regresividad– no es de carácter absoluto, de ahí que para determinar si una medida materialmente legislativa respeta dicho principio, "resulta necesario tomar en cuenta si dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano del que son titulares personas diversas, lo cual permite atender a una interpretación integral del marco constitucional". En otras palabras, "es necesario analizar si ésta medida genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos, pues de lo contrario se tratará de una legislación regresiva".

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha reconocido que las medidas regresivas no son en sí y por sí mismas inconventionales, sin embargo, dichas medidas requieren de una consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente, de ahí que "para evaluar si una medida regresiva es compatible con la Convención Americana, se deberá determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso"⁹.

Por su parte, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos ha señalado que "la restricción en el ejercicio de un derecho no es sinónimo de regresividad", toda vez que la obligación correlativa de no regresividad, establecida en el artículo 26 de la Convención Americana, no excluye la posibilidad de que un Estado imponga ciertas restricciones al ejercicio de los derechos incorporados en esa norma. De tal suerte que la "obligación de no regresividad implica un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida. En ese sentido, no cualquier medida regresiva es incompatible con el artículo 26 de la Convención Americana"¹⁰.

⁸ Consultable en la página 1192, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época.

⁹ Corte IDH. Caso *Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 103.

¹⁰ CIDH. Informe de Admisibilidad y Fondo No. 38/09, Caso 12.670, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras Vs. Perú. párr.140.

En suma, el principio de progresividad de los derechos humanos no es absoluto, por lo que es admisible que el Estado Mexicano incurra en la adopción de medidas regresivas siempre y cuando: (I) dicha disminución tenga como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) generen un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos.

En ese sentido, el análisis de no regresividad conlleva a que el operador jurídico realice un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de determinar si la medida regresiva se encuentra justificada por razones de suficiente peso.

Ahora, en el caso concreto, la Comisión promovente refiere que los artículos 10, fracción III, último párrafo, en la porción normativa “bajo la disponibilidad presupuestal”; 12, párrafo segundo, en la porción normativa “determinará la necesidad de asistir a la víctima”; 46, en la porción normativa “ambos considerados como graves”; 48, párrafo primero y párrafo segundo, en las porciones normativas “graves”; 56, fracciones IV y V, en las porciones normativas “graves”; 67, párrafo tercero; y 114, párrafo primero, en la porción normativa “graves”, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, son inconstitucionales por ser contrarias al principio de progresividad.

A juicio de este Alto Tribunal el argumento de la parte actora es infundado, puesto que, como se estableció en el apartado del tema 1, los artículos 12, párrafo segundo, en la porción normativa “determinará la necesidad de asistir a la víctima” y 56, fracciones IV y V, en las porciones normativas “graves”, no restringen ni limitan los derechos de las víctimas, lo que denota que no se actualiza la regresividad de sus derechos, pues si bien es cierto se estableció que de acuerdo a la gravedad del daño ocasionado a las víctimas se determinarían las medidas que las autoridades correspondientes adoptarían, lo cierto es que no se restringieron sus derechos, pues los derechos de las víctimas siguen protegidos y reconocidos en la ley de víctimas local, es decir, tanto las víctimas de violaciones graves como las de no graves pueden acceder a los derechos que establece la ley; de ahí, que sea infundado el argumento planteado, ya que no se vieron disminuidos las prerrogativas alegadas.

Por tanto se reconoce la validez de los artículos 12, párrafo segundo, en la porción normativa “determinará la necesidad de asistir a la víctima” y 56, fracciones IV y V, en las porciones normativas “graves” de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

No existe pronunciamiento en el presente apartado respecto de los artículos 10, fracción III, cuarto párrafo, en la porción normativa “bajo la disponibilidad presupuestal”, 46, en la porción normativa “ambos considerados como graves”; 48, párrafo primero y párrafo segundo, en las porciones normativas “graves”; y 114, párrafo primero, en la porción normativa “graves”, todos de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, puesto que ya fue declarada previamente su inconstitucionalidad dentro de los temas primero y segundo.

Asimismo, tampoco existe pronunciamiento en el apartado en que se actúa –violación al principio de progresividad-, del artículo 67, párrafo tercero, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en tanto que, conforme a las votaciones manifestadas por las señoras Ministras y señores Ministros en sesión plenaria de catorce de enero de dos mil veinte, se desestimaron los argumentos hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto del referido precepto.

Tema 4. La definición del concepto de violaciones graves no prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 67 de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, debido a que en aquél se establece una definición única del concepto de violaciones graves no prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Señala que el legislador del Estado de Coahuila determinó su propio concepto de violaciones a derechos humanos, en el cual, si bien pretendió recoger las consideraciones señaladas por la Corte Interamericana, lo cierto es que omitió tomar en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sus propios criterios en esta materia, los cuales se desarrollan, principalmente en ejercicio de la facultad de investigación que se le otorgó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En ese sentido, aduce que la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas tiene la facultad para determinar cuándo existen violaciones graves a los derechos humanos atendiendo a cada caso concreto, por lo que el concepto contenido en el artículo 67, no es congruente con la evolución progresista que se ha dado en la realidad, aunado a que dicho concepto impacta en la aplicación de los demás artículos impugnados. Además de que, al no existir un concepto único que defina las violaciones graves, se trastoca la seguridad jurídica de los particulares.

Conforme a las votaciones manifestadas por las señoras Ministras y señores Ministros en sesión plenaria de catorce de enero de dos mil veinte, se desestiman los argumentos hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto de la inconstitucionalidad del artículo 67, párrafo tercero, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

SEXTO. Conforme a lo establecido en la presente ejecutoria, se declara la invalidez de los artículos 10, fracción III, párrafo cuarto, en la porción normativa “bajo la disponibilidad presupuestal”; 46, en la porción normativa “ambos considerados como graves” 48, párrafos primero y segundo, en las porciones normativas “graves”, y 114, párrafo primero, en la porción normativa “graves”, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, por las consideraciones aducidas en el considerando quinto de la presente ejecutoria, declaratoria que, a la luz de los numerales 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹¹, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 67, párrafo tercero, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, adicionado mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, atento a lo dispuesto en el considerando quinto de esta ejecutoria.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 12, párrafo segundo, en su porción normativa ‘determinará la necesidad de asistir a la víctima’, y 56, fracciones IV y V, en sus porciones normativas ‘graves’, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta decisión.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 10, fracción III, párrafo último, en su porción normativa ‘bajo la disponibilidad presupuestal’, 46, en su porción normativa ‘ambos considerados como graves’, 48, párrafos primero y segundo, en sus porciones normativas ‘graves’, y 114, párrafo primero, en la porción normativa ‘graves’, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno Constitucional del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en abordar el estudio de fondo de los preceptos impugnados, salvo el artículo 56, fracciones IV y V, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹¹ “Artículo 73.- Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

“Artículo 41.- Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación”.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en abordar el estudio de fondo del artículo 56, fracciones IV y V, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en sus temas 3, denominado “Transgresión al principio de proporcionalidad que rige los derechos humanos”, y 4, denominado “La definición del concepto de violaciones graves no prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, consistentes en reconocer la validez del artículo 67, párrafo tercero, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, adicionado mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 67, párrafo tercero, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en sus temas 1, denominado “Trato discriminatorio al clasificar las violaciones de derechos humanos como graves para poder tener acceso a los derechos de las víctimas”, y 3, denominado “Transgresión al principio de proporcionalidad que rige los derechos humanos”, consistentes en reconocer la validez del artículo 12, párrafo segundo, en su porción normativa “determinará la necesidad de asistir a la víctima”, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular y la señora Ministra Piña Hernández se adhirió a éste para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por distintas razones, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la votación mayoritaria en la procedencia, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Trato discriminatorio al clasificar las violaciones de derechos humanos como graves para poder tener acceso a los derechos de las víctimas”, consistente en reconocer la validez del artículo 56, fracciones IV y V, en sus porciones normativas “graves”, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Transgresión al principio de proporcionalidad que rige los derechos humanos”, consistente en reconocer la validez del artículo 56, fracciones IV y V, en sus porciones normativas “graves”, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados y adicionados, respectivamente, mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Condicionamiento del otorgamiento de atención a víctimas con base en el presupuesto disponible”, consistente en declarar la invalidez del artículo 10, fracción III, párrafo último, en su porción normativa “bajo la disponibilidad presupuestal”, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales por razones diversas, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat por consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Trato discriminatorio al clasificar las violaciones de derechos humanos como graves para poder tener acceso a los derechos de las víctimas", consistente en declarar la invalidez del artículo 46, en su porción normativa "ambos considerados como graves", de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá por la invalidez total del precepto y Esquivel Mossa votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales por razones diversas, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat por consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Trato discriminatorio al clasificar las violaciones de derechos humanos como graves para poder tener acceso a los derechos de las víctimas", consistente en declarar la invalidez del artículo 48, párrafos primero y segundo, en sus porciones normativas "graves", de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Trato discriminatorio al clasificar las violaciones de derechos humanos como graves para poder tener acceso a los derechos de las víctimas", consistente en declarar la invalidez del artículo 114, párrafo primero, en la porción normativa "graves", de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ponente, Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 130/2017 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del catorce de enero de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a trece de julio de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y dos fojas, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia de catorce de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 130/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintinueve de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2017

En sesión de catorce de enero del dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos, reconoció la validez del artículo 12, párrafo segundo, en su porción normativa "*determinará la necesidad de asistir a la víctima*" de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza porque no restringe el derecho de las víctimas de acceder a las prerrogativas señaladas en la Ley General de Víctimas, sino que busca priorizar la atención de los casos, que por su gravedad, así lo requieran.

Respetuosamente, no comparto tal decisión. A mi juicio, esa porción normativa vulnera los derechos de ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas, porque les impide acceder a las medidas de atención inmediata cuando el daño sufrido no sea grave o no derive de una violación grave, a pesar de que la Ley General de Víctimas no prevé esta limitación. Específicamente, al disponer que se "*determinará la necesidad de asistir a la víctima*" contradice el artículo 28 de la Ley General de Víctimas, el cual prescribe que "*la gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia*". En lugar de establecer que la gravedad de los daños sea criterio para priorizar la atención, el artículo impugnado lo utiliza para determinar la necesidad y, consecuentemente, su procedencia.

Dicho de otro modo, conforme a la disposición impugnada es la gravedad del daño sufrido por la víctima lo que determina la necesidad de asistirle en la prestación de servicios y en la implementación de acciones para brindarles atención y tratamiento. Es decir, si no existe gravedad en la afectación que demuestre la necesidad de otorgar tales medidas, éstas pueden no ser prestadas. Lo anterior podría traducirse en condicionar la asistencia a la víctima en función de la gravedad del daño sufrido, lo que restringiría el acceso al derecho de asistencia de todas las víctimas protegido por los artículos 1º y 20 apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante advertir que la calidad de víctima se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo en sus derechos, independientemente de la gravedad del daño o la afectación sufrida. En ese sentido, determinar si se otorga asistencia a las víctimas no puede condicionarse a que el daño sea grave, pues en los casos en que no exista o no se demuestre, se llegaría al extremo de considerar que la víctima no amerita recibir atención y asistencia.

Por las razones expuestas y a diferencia del criterio mayoritario del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimo que debió declararse la invalidez del artículo 12, párrafo segundo, en su porción normativa "*determinará la necesidad de asistir a la víctima*" de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

El Ministro, **Javier Laynez Potisek**. - Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek, en relación con la sentencia de catorce de enero de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 130/2017, y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a veintidós de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek, en relación con la sentencia de catorce de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 130/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintinueve de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2017, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **catorce de enero de dos mil veinte**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó por una parte **reconocer la validez** de los artículos 12, párrafo segundo, en su porción normativa “determinará la necesidad de asistir a la víctima”, y 56, fracciones IV y V, en sus porciones normativas “graves”; y por otra parte **declaró la invalidez** de los artículos 10, fracción III, párrafo último, en su porción normativa “bajo la disponibilidad presupuestal”, 46, en su porción normativa “ambos considerados como graves”, 48, párrafos primero y segundo, en sus porciones normativas “graves”, y 114, párrafo primero, en la porción normativa “graves”; todos los preceptos de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.

Y con relación al artículo 67, párrafo tercero, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, adicionado mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, al no haber alcanzado la mayoría de votos para declarar su invalidez, **se desestimó** la acción de inconstitucionalidad.

En lo que a este voto interesa, en el Tema 1, denominado **“Trato discriminatorio al clasificar las violaciones de derechos humanos como graves para poder tener acceso a los derechos de las víctimas”**, se estudiaron entre otros, los artículos 46, en la porción normativa “ambos considerados como graves” y 48, párrafos primero y segundo, en las porciones normativas “graves”, ambos de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.

Determinado que son inconstitucionales al considerar que acotan la procedencia de las medidas de compensación, exclusivamente a aquéllos casos en los que se configure una violación grave a derechos humanos, no es compatible con los parámetros nacionales e internacionales, pues la reparación integral a las víctimas debe darse a todas las víctimas de algún delito o violación a derechos humanos.

Lo anterior, en virtud de que en términos de la Ley General de Víctimas la reparación integral del daño debe otorgarse a todas las víctimas, si bien debe atenderse a la gravedad del daño, lo cierto es que no excluye a las víctimas que no hayan sufrido violaciones graves de derechos humanos¹.

¹ **Ley General de Víctimas**

“(…)”

DEL DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL

“Artículo 26. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.”

“Artículo 27. Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:

I. La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;

II. La rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;

III. La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;

IV. La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;

V. Las medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;

VI. Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

Aunado a lo anterior, se precisó que conforme al artículo 130 de la Ley General de Víctimas², el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral tiene por objeto brindar tales recursos a las víctimas del delito y a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas; asimismo, la víctima accederá, a dicho fondo, de forma subsidiaria, sin que se distinga, como lo pretende hacer el legislador local, mediante el artículo 114 impugnado, entre violaciones graves de derechos humanos y no graves.

Advirtiendo que no existe justificación en la Ley de Víctimas local de Coahuila³, para excluir de las medidas compensatorias y el acceso al Fondo Subsidiario de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas de violaciones no graves de derechos humanos, dado que no puede excluirlas de una reparación integral del daño sufrido.

Expuesto lo anterior, debo precisar que, si bien comparto la invalidez de los artículos 46, en la porción normativa “ambos considerados como graves” y 48, párrafos primero y segundo, en las porciones normativas “graves”, ambos de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete; lo cierto es que considero los referidos preceptos **son inconstitucionales** en cuanto **reducen** la procedencia de las medidas de compensación y de reparación, exclusivamente a aquéllos casos en los que

Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados.

Las medidas de reparación integral previstas en el presente artículo podrán cubrirse con cargo al Fondo o a los Fondos Estatales, según corresponda.

[...].”

MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

“Artículo 64. La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:

I. La reparación del daño sufrido en la integridad física de la víctima;

II. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiéndose por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria;

III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados o lucro cesante, incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;

IV. La pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales;

V. Los daños patrimoniales generados como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos;

VI. El pago de los gastos y costas judiciales del Asesor Jurídico cuando éste sea privado;

VII. El pago de los tratamientos médicos o terapéuticos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima, y

VIII. Los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.

Las normas reglamentarias aplicables establecerán el procedimiento y el monto de gasto comprobable mínimo que no deberá ser mayor al veinticinco por ciento del monto total.

La compensación subsidiaria a las víctimas de los delitos señaladas en el artículo 68 de esta Ley, consistirá en apoyo económico cuya cuantía tomará en cuenta la proporcionalidad del daño y los montos señalados en el artículo 67 de este ordenamiento.

En los casos de la fracción VIII, cuando se hayan cubierto con los Recursos de Ayuda, no se tomarán en consideración para la determinación de la compensación.

La Comisión Ejecutiva o las Comisiones de víctimas, según corresponda, expedirán los lineamientos respectivos a efecto de que a la víctima no se le cause mayores cargas de comprobación.

(...).”

² *“Artículo 130. El Fondo tiene por objeto brindar los Recursos de Ayuda y la reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas.*

La víctima podrá acceder de manera subsidiaria al Fondo en los términos de esta Ley, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones administrativas, penales y civiles que resulten”.

³ *“Artículo 46. La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la violación de derechos humanos o la comisión de delitos, ambos considerados como graves, en aquellos casos en que la víctima haya sufrido daño o menoscabo a su libertad o si la víctima directa hubiera fallecido o sufrido un deterioro incapacitante en su integridad física y/o mental, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y el Reglamento”.*

“Artículo 48. Todas las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos serán compensadas, en los términos y montos que determine la resolución que emita en su caso: [...]”.

“Artículo 114. El fondo tiene por objeto brindar los recursos necesarios para la ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos. [...]”.

se configure una violación grave a derechos humanos, lo que vulnera directamente el párrafo tercero del artículo 10.⁴, así como los artículos 17⁵ y 20, apartado C, fracción VII⁶, todos de la Constitución Federal.

Esto pues como lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷, la obligación de reparar a las víctimas cuando se ha concluido que existe una violación a los derechos humanos

⁴ "Artículo 10.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, **el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos**, en los términos que establezca la ley.

(...)"

⁵ "Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser apasionado por deudas de carácter puramente civil".

⁶ "Artículo 20.- El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación.

(...)

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

(...)

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

(...)"

⁷ Criterio que se contiene en las siguiente tesis:

Tesis: 1a. CCCXXVII/2018 (10a.): "**REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. ORIGEN DE SU INCORPORACIÓN AL TEXTO CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA DE 10 DE JUNIO DE 2011.** En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su promulgación en 1917 y hasta el 2000, no existía noción de "reparación del daño", sino que su regulación se realizó en la legislación secundaria. Esta situación cambió paulatinamente con las siguientes cuatro reformas constitucionales:

(1) la de 21 de septiembre de 2000 que introdujo en el texto del artículo 20 constitucional, un apartado B, en el que se estableció un elenco mínimo de derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de delitos, uno de los cuales fue la facultad de solicitar una reparación del daño; (2) la de 14 de junio de 2002 que reformó el artículo 113 constitucional para adicionarle un segundo párrafo (que actualmente se encuentra en la parte final del artículo 109), para establecer que la responsabilidad del Estado por su actividad administrativa irregular es objetiva y directa, y da lugar al pago de una indemnización a favor de la persona que haya resentido el daño; (3) la de 18 de junio de 2008 en materia procesal penal que trasladó el catálogo de derechos de las víctimas y ofendidos al apartado C del artículo 20 constitucional, e incorporó en su fracción VII, el derecho a impugnar determinaciones del Ministerio Público que afecten la obtención de la reparación del daño; y (4) la de 29 de julio de 2010 que introdujo en la Constitución Federal el fundamento de las acciones colectivas, dejando a la legislación secundaria la regulación de los mecanismos de reparación del daño. Ante estas reformas, la legislación secundaria desarrolló el contenido de las reparaciones o de la indemnización bajo una base eminentemente civil y con un contenido apoyado principalmente en la teoría de las obligaciones. Esta situación cambió con la reforma constitucional en esta materia, publicada el 10 de junio de 2011, la cual incluyó en el tercer párrafo de su artículo 10. un catálogo de las obligaciones genéricas y los deberes específicos del Estado mexicano en materia de derechos humanos, dentro de los cuales se reconoció la "reparación por violaciones a derechos humanos". Al respecto, el deber de "reparar" tales violaciones no fue incluido en el dictamen original de reforma elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, sino que surgió hasta el dictamen suscrito el 7 de abril de 2010 por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, sin que la adición fuese objeto de cambios durante el resto del proceso de reforma constitucional. Para entender el concepto de "reparación" incorporado a la Constitución, es importante señalar que el Senado invocó el concepto de "reparación integral" desarrollado en el marco de las Naciones Unidas, partiendo de los "principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones".

Tesis: 1a. CLXXXVII/2018 (10a.): "**DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN. PARA DETERMINAR EL MONTO INDEMNIZATORIO, SE DEBE ATENDER A LA MULTIPLICIDAD DE CONSECUENCIAS DEL HECHO ILÍCITO.** La reparación del daño tiene una doble dimensión, pues se entiende como un deber específico del Estado que, al impartir justicia, cumple con su obligación de garantizar los derechos de las personas y, como un auténtico derecho fundamental de carácter sustantivo a favor de éstas. Así, el incumplimiento a cualquiera de las obligaciones necesarias para la adecuada tutela de los derechos humanos (entendida como género), implica para la parte responsable de la violación una nueva obligación subsidiaria, de reparar las consecuencias de la infracción. Es por ello, que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 1a. CCCXLII/2015 (10a.), de título y subtítulo: "ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO.", vinculó la reparación del daño con el acceso a la justicia, entendiéndola como una fase o etapa de ese derecho. Ahora bien, para reparar un daño, es importante poner énfasis en el impacto multidimensional del hecho lesivo, incluyendo tanto el sufrimiento de la víctima como la cadena de impactos negativos desatada por aquél, sin que esto se aplique a casos derivados de responsabilidad contractual

de aquéllas, **sin importar si son graves o no**, es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia. De manera que, cuando existe una violación de derechos humanos, el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño realizado por parte de las autoridades, e incluso -dependiendo del tipo de violación- de impulsar un cambio cultural. La reparación ideal luego de una violación de derechos humanos **es la entera restitución a la víctima** (restitutio in integrum), la cual consiste en restablecer la situación antes de la violación.

En efecto, la reparación del daño tiene una doble dimensión, pues se entiende como un deber específico del Estado que, al impartir justicia, cumple con su obligación de garantizar los derechos de las personas y, como un auténtico derecho fundamental de carácter sustantivo a favor de éstas. Así, el incumplimiento a cualquiera de las obligaciones necesarias para la adecuada tutela de los derechos humanos (entendida como género), implica para la parte responsable de la violación una nueva obligación subsidiaria, de reparar las consecuencias de la infracción.

Por las razones expresadas, es que comparto la invalidez de los artículos 46, en la porción normativa “ambos considerados como graves” y 48, párrafos primero y segundo, en las porciones normativas “graves”, ambos de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante Decreto Número 922, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete; pero **con las consideraciones adicionales que se precisan en el cuerpo del presente voto**.

El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA, Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de catorce de enero de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 130/2017, y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a veintidós de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de catorce de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 130/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintinueve de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

y los que generen daños meramente patrimoniales, pues aquí los efectos son más bien unidimensionales. De esta forma, bajo la figura de “justa indemnización”, se ha avanzado en el sentido de que aun en casos donde no necesariamente se analicen violaciones a derechos humanos, resulta necesario revisar si los montos dictados dan cuenta de todas las afectaciones y consecuencias, patrimoniales y extrapatrimoniales, derivadas de un hecho ilícito, pues deberán ser suficientes para cubrir distintos aspectos que transitan por la compensación en sentido estricto, pero que también deben alcanzar a re-dignificar y rehabilitar a las personas, de ahí que el criterio de la Primera Sala del Alto Tribunal en relación con que la justa indemnización tiene como primera finalidad, replantear los alcances de los procedimientos estrictamente indemnizatorios –como los juicios civiles por responsabilidad extracontractual o los de responsabilidad patrimonial– en aras de garantizar que las compensaciones dictadas tengan un efecto reparador más completo o integral, sin que ello implique cambiar su naturaleza ni obviar las reglas que los rigen (siempre que sean compatibles con los estándares constitucionales respectivos). Esto, a su vez, ha conllevado la invalidación de topes o límites a los montos indemnizatorios por considerarse contrarios al derecho a la justa indemnización”.

Tesis: 1a. CCCXLII/2015 (10a.): **“ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO.** La obligación de reparar a las víctimas cuando se ha concluido que existe una violación a los derechos humanos de aquéllas es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia. Así pues, cuando existe una violación de derechos humanos, el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño realizado por parte de las autoridades, e incluso -dependiendo del tipo de violación- de impulsar un cambio cultural. La reparación ideal luego de una violación de derechos humanos es la entera restitución a la víctima (restitutio in integrum), la cual consiste en restablecer la situación antes de la violación. No obstante, ante la limitada posibilidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad por la naturaleza misma de algunas de ellas, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones que intentan compensar a la víctima de violaciones de derechos humanos mediante reparaciones pecuniarias y no pecuniarias. Las medidas no pecuniarias -también conocidas como reparaciones morales- se clasifican en: a) restitución y rehabilitación; b) satisfacción, y c) garantías de no repetición. La restitución busca, como su nombre lo indica, restablecer la situación que existía antes de la violación, mientras que la rehabilitación propone garantizar la salud de la víctima. La satisfacción tiene por objeto reparar a la víctima con medidas tendentes a la memoria, verdad y justicia. Las garantías de no repetición tienen la finalidad de asegurar que no se repita una práctica violatoria, incluyendo ordenar acciones que afectan las instituciones sociales, legales y políticas, así como las políticas públicas”.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2017, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesiones públicas celebradas el trece y catorce de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 130/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH), en la cual se analizó, entre otros temas, la constitucionalidad del artículo 12, párrafo segundo, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza¹.

Sobre el particular, una mayoría de Ministras y Ministros estimó que dicha disposición normativa, al prever que “La gravedad del daño sufrido por las víctimas determinará la necesidad de asistir a la víctima en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento”, no limita el acceso de éstas a los derechos que les otorga la ley ni constituye una medida regresiva respecto de estos últimos.

Lo anterior, por un lado, porque el referido artículo no niega la atención de las víctimas dependiendo de la gravedad del daño sufrido (no grave), sino que simplemente establece una prelación en su tratamiento para casos que requieran atención inmediata. Y por el otro, porque si bien se estableció que de acuerdo a la gravedad del daño ocasionado a las víctimas se determinarían las medidas que las autoridades correspondientes adoptarían, no se restringieron sus derechos, pues estos siguen protegidos y reconocidos en la ley de víctimas local.

Quienes suscribimos el presente voto disentimos de tales argumentos y consideraciones. **A nuestro juicio, contrario a lo que se establece en la sentencia, la porción normativa impugnada por la CNDH resulta contraria a lo establecido en la Ley General de Víctimas y constituye, además, una medida regresiva respecto de los derechos de las víctimas.**

En este sentido, a fin de explicar nuestra postura sobre el tema, a continuación desarrollaremos cada uno de los puntos por los que estimamos que el artículo 12, segundo párrafo, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, es inconstitucional.

I. El artículo impugnado es contrario a la Ley General de Víctimas

Como se adelantó, del análisis de la porción normativa combatida advertimos que la misma es incompatible con los principios y bases contenidos en la Ley General de Víctimas. Razón suficiente, a nuestro juicio, para haber declarado su invalidez total.

Para alcanzar esta conclusión, en primer lugar, es necesario recordar que esta Suprema Corte de Justicia ya ha sostenido que la Ley General de Víctimas constituye *parámetro de validez constitucional* de las normas locales y políticas públicas que emitan y desarrollen las entidades federativas en materia de atención a víctimas.

En efecto, en la **controversia constitucional 97/2017**², este Alto Tribunal estableció que, en términos del artículo 73, fracción XXIX-X, constitucional³, la atención a víctimas es una materia *concurrente* en la que la participación de las entidades federativas debe hacerse en términos de la Ley General de Víctimas. En ese sentido, a partir del análisis de dicha ley se concluyó que, salvo lo relativo a la definición y ordenación de los postulados generales y la estructuración propia del Sistema Nacional de Atención a Víctimas que corresponde a la Federación, no existe un ámbito competencial que le esté vedado a las entidades federativas en esta materia.

¹ **Artículo 12.** [...]

La gravedad del daño sufrido por las víctimas determinará la necesidad de asistir a la víctima en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento.

[...].

² Controversia constitucional 97/2017, resuelta el diez de septiembre de dos mil nueve, aprobada por unanimidad de diez votos en relación con este punto.

³ **Artículo 73 de la Constitución Federal.** 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. [...].

Sin embargo, el Tribunal Pleno también precisó que, no obstante dicha concurrencia, del artículo 1º de la Ley General de Víctimas se advierte que la misma es obligatoria para todas las autoridades de los distintos niveles de gobierno, por lo que las normas y políticas llevadas a cabo por estos deben ser acordes con todas las previsiones de dicha ley general, “*puesto que de lo contrario resultarán inconstitucionales*” (énfasis añadido).

Así pues, partiendo de que la Ley General de Víctimas constituye parámetro de validez constitucional de normas locales en materia de víctimas, como la aquí analizada, quienes suscribimos este voto advertimos que el problema del precepto no es que impida a las víctimas de violaciones no graves acceder *en general* a todos los derechos que les otorga la ley —como asume la sentencia— sino que impide a las víctimas acceder a *medidas de atención inmediata* cuando el daño sufrido no sea grave o no derive de una violación grave, a pesar de que la Ley General de Víctimas no prevé esta limitación. En efecto, el artículo 28 de este último ordenamiento establece lo siguiente:

TÍTULO TERCERO

CAPÍTULO I

MEDIDAS DE AYUDA INMEDIATA

Artículo 28. La gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento.

[...].

Como se advierte de la transcripción anterior, a diferencia de lo dispuesto en la ley local⁴, la Ley General de Víctimas no establece que la gravedad del daño sufrido por las víctimas “*determinará la necesidad de asistir a la víctima*”, sino que deberá servir como “*eje que determinará prioridad en su asistencia*”. En este sentido, es claro que el precepto impugnado distorsiona este principio de la Ley General, pues en lugar de establecer que la gravedad de los daños es un criterio para *priorizar* la atención a víctimas, lo utiliza como un baremo para determinar la *necesidad* y consecuentemente la *procedencia* de la asistencia; excluyendo entonces de atención inmediata a víctimas de delitos no graves.

Por lo demás, es importante destacar que la reforma al artículo estudiado no es inocua. Del texto previo a su modificación se observa que el precepto impugnado era acorde a la Ley General en la materia, pues tomaba en cuenta la gravedad de los daños para determinar la prioridad en su asistencia y no la necesidad o procedencia de la atención inmediata:

Artículo 12. La gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará la prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento.

[...].

Consecuentemente, resulta evidente que la intención del legislador fue precisamente distorsionar algo que con claridad se había respetado antes de la reforma. Un intento, desde nuestro punto de vista, poco simulado para excluir a las víctimas de violaciones no graves de uno de los principios que rigen y garantizan los derechos de las víctimas.

⁴ **Artículo 12.** La atención inmediata es aquella brindada a una persona con la finalidad de preservar el mínimo estado de bienestar físico, psíquico, jurídico, familiar, y cualquier otro que afecte su esfera personal, y cuya ausencia al momento de ser solicitada pone en riesgo cualquiera de los estados de bienestar señalados en este párrafo.

La gravedad del daño sufrido por las víctimas determinará la necesidad de asistir a la víctima en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento.

[...].

II. El artículo impugnado es contrario al principio de progresividad

Adicionalmente, quienes suscribimos este voto estimamos que, contrario a lo sostenido en la sentencia, el artículo 12, párrafo segundo, de la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila de Zaragoza es igualmente inconstitucional a la luz del *principio de progresividad*.

Como sostuvo la Primera Sala en el *amparo en revisión 566/2015*, el mandato de no regresividad supone que una vez alcanzado un determinado nivel de satisfacción de los derechos “el Estado está obligado a *no dar marcha atrás*, de modo que las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de tales derechos”⁵. En este sentido, se ha entendido que para determinar si una medida viola el mandato de no regresividad debe evaluarse: 1) si la medida impugnada es *regresiva* a la luz de un derecho fundamental⁶; y 2) en caso afirmativo, si dicha regresión está *justificada* a la luz de un *test de proporcionalidad*⁷.

Ahora bien, como se mencionó en el primer apartado, en este caso la reforma al artículo 12, párrafo segundo, de la ley impugnada acotó el acceso a atención inmediata a casos de víctimas de delitos y violaciones *graves* a derechos humanos, siendo que antes de la reforma el acceso a tal prerrogativa no se limitaba por el tipo de violaciones sufridas —únicamente se establecía un criterio para determinar la prioridad de la asistencia, mas no un impedimento de atención inmediata para víctimas de delitos no graves—. Por tanto, es claro que la norma prevé una *medida regresiva* respecto de la regulación anterior en torno a los derechos de las víctimas.

Además, estimamos que tal medida regresiva no está justificada a la luz del test de proporcionalidad, pues no se advierte que la misma persiga algún *fin legítimo*. Como se estableció previamente, de un análisis comparativo del artículo impugnado antes y después de la reforma se desprende claramente que la intención del legislador fue excluir del principio de atención inmediata a las víctimas de violaciones y delitos no graves; lo cual, por sí mismo, en sentido alguno puede considerarse como un fin constitucionalmente válido.

Por tanto, toda vez que la norma impugnada no supera el test de proporcionalidad, resulta contraria al mandato de no regresividad y por ende inconstitucional.

La Ministra, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA, Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto de minoría formulado por los señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de catorce de enero de dos mil veinte, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 130/2017, y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a veintidós de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto de minoría formulado por los señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de catorce de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 130/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintinueve de octubre de dos mil veinte.- Conste.- Rúbrica.

⁵ Amparo en revisión 566/2015, resuelto el quince de febrero de dos mil diecisiete, aprobado por mayoría de 3 votos, pagina 33.

⁶ Para ello, en el amparo en revisión 566/2015 se distinguió entre dos tipos de regresividad: la de *resultados* y la *normativa*. La regresividad de resultados existe cuando los resultados de una política pública empeoran la satisfacción de un derecho social. En cambio, en el segundo caso existirá regresividad cuando una norma posterior suprima, limite o restrinja los derechos o beneficios que se habían otorgado anteriormente al amparo del derecho social.

⁷ Lo que significa que la misma debe perseguir un *fin constitucionalmente válido, además de idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto*.