

LA COMISIÓN EJECUTIVA DE
ATENCIÓN A VÍCTIMAS:

Una DÉCADA DE SIMULACIÓN



© Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido escrito de esta publicación siempre y cuando se cite la fuente y se haga sin fines de lucro. El texto se puede consultar y descargar en: causaencomun.org.mx

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
I. HACIA UNA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS (LGV)	5
1. Los derechos de las víctimas en la ley antes de 2011.	5
2. El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) y la demanda de una ley de víctimas	6
3. Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del Delito (Províctima) como primera respuesta gubernamental	7
4. Aprobación y reforma de la LGV	8
II. EL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS (SNAV) Y LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS (CEAV): UNA TRAYECTORIA DE INDOLENCIA	11
1. Definiciones imprecisas y ausencia de criterios	11
a. Un universo inabarcable	11
b. ... Y sin criterios de registro y atención	13
2. Un sistema inexistente	15
a. La ausencia de instituciones locales de atención a víctimas	17
b. A falta de Sistema, convenios insuficientes	19
3. Recursos decrecientes	20
a. Presupuestos	20
b. Recursos humanos	22
4. El resultado: una institución lisiada y sobrecargada	24
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	31

INTRODUCCIÓN

El 9 de enero de 2013 se expidió la Ley General de Víctimas (LGV), una normativa que pretendía reconocer los derechos de las víctimas del delito y de violaciones graves a derechos humanos para brindarles atención y reparación integral. A partir de ella, y para articular el cumplimiento de su cometido, se creó el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y el conjunto de las comisiones de atención estatales. El presente documento busca analizar el surgimiento, trayectoria y funcionamiento del SNAV a 10 años de su creación, para visibilizar las tensiones y problemáticas del mismo y entender el estado actual de la atención a víctimas, así como aportar recomendaciones para su mejora.

Esta ley surgió en el contexto de una severa crisis de seguridad, que se manifiesta en el incremento de personas que han sufrido algún delito o que han padecido violaciones a sus derechos humanos; todas ellas, además, víctimas del desbordamiento en el que se encuentran las instituciones de procuración de justicia. En ese sentido, la LGV representa un proyecto enfocado en la atención a víctimas, que busca reconocer y garantizar su derecho a una reparación integral, lo que incluye medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición. Sin embargo, la trayectoria de su formulación e implementación ha estado plagada de problemáticas: normas imprecisas, un Sistema que nunca se puso en funcionamiento, autoridades que niegan los derechos de las víctimas, dificultades organizativas y recursos humanos y materiales muy limitados que derivan en la simulación desde el Estado de contar con mecanismos de atención y reparación.

La investigación se divide en dos secciones. En la primera de ellas, se dará cuenta del surgimiento de la CEAV como producto del *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad* (MPJD) y la negociación con los poderes Legislativo y Ejecutivo federal entre 2011 y 2013. En la segunda, se expondrán cómo, a los problemas de diseño originales, se han ido sumando una serie de tergiversaciones de las funciones de la CEAV que la han convertido en una institución que debe cumplir las tareas que estaban asignadas para todo un Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV), con recursos claramente insuficientes, lo que redundará en conflictividad con las víctimas y que no abona a la construcción de procesos de justicia y reparación integral.

I. HACIA UNA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS (LGV)

1. Los derechos de las víctimas en la ley antes de 2011.

El 3 de septiembre de 1993 se inició el camino para hacer explícito el reconocimiento legal de las víctimas en México, al incluirse un párrafo al artículo 20 de la Constitución que recogía los derechos de las víctimas¹: “a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y los demás que señalen las leyes”². Estos derechos, junto con el de los menores a no ser careados, fueron desarrollados en una nueva reforma al mismo artículo en septiembre del 2000, en la que se crea el “apartado B” para derechos de las víctimas u ofendidos. El catálogo de derechos de las víctimas fue ampliado nuevamente en junio de 2008 con la reforma constitucional al artículo 20. En esta ocasión, se reconoció el derecho al resguardo de la identidad para menores de edad en ciertos delitos y se estableció, además, la posibilidad de solicitar medidas para la protección y restitución de derechos e impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público.

El reconocimiento constitucional de los derechos de la víctima fue un paso importante que, sin embargo, no ha logrado materializarse en una atención integral a las víctimas. Este problema se expandió con el incremento en el número de víctimas que trajo la extensión de la criminalidad y la violencia a partir de 2007 en el contexto de la llamada “guerra contra las drogas” y la creciente militarización de la seguridad pública. Esta situación generó una amplia movilización social de víctimas en el año 2011, entre cuyas demandas se encontraba la confección de una Ley General de Víctimas con la que pudieran sentarse las bases para el diseño de una auténtica política de Estado en favor de las mismas.

¹Leonel A. Armenta López, Víctimas del delito en México: marco jurídico y sistema de auxilio, (México: UNAM, 2006), <https://bit.ly/33a5vlq>.

²Las diferentes versiones del artículo constitucional, pueden encontrarse en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2020-06/CPEUM-020.pdf>

2. El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) y la demanda de una ley de víctimas

A partir de 2007, México ha vivido un proceso de crecimiento histórico de la violencia: se pasó de 10,452 homicidios en 2006 a 25,757 en 2010, de acuerdo al INEGI³. Si bien durante este periodo ya se habían venido produciendo distintas movilizaciones de víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos (como la Marcha por la Paz de 2004 en la capital, la articulación de los primeros colectivos de búsqueda de desaparecidos en 2009 y la movilización en Ciudad Juárez por la masacre de Villas de Salvárcar en 2010), éstos habían sido movimientos de corto alcance, con pocas recursiones institucionales y que sólo lograban atención para su caso específico. La situación cambió en 2011, gracias a la trascendencia mediática y a la articulación de una nueva movilización social que irrumpió en el espacio público a propósito de la crisis de violencia.

Tras el asesinato de su hijo en el estado de Morelos en marzo de 2011, el poeta Javier Sicilia, junto con otros activistas de derechos humanos, convocó a diversas acciones de protesta en dicha entidad. La atención recibida y las muestras de solidaridad dieron cuenta de la importancia de articular un movimiento social más amplio que diera cuenta de los efectos de la violencia en el país. Por ello, se convocó a la *Marcha por la paz con justicia y dignidad* que recorrió el trayecto entre Cuernavaca y el Zócalo de la Ciudad de México del 5 al 8 de mayo de 2011. Este evento logró articular a un importante número de colectivos y organizaciones que se autodenominaron *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD)*⁴. A partir de esta articulación se propusieron emprender una Caravana del Consuelo que recorriera varios estados del norte del país entre el 4 y el 10 de junio, para culminar con un gran encuentro en Ciudad Juárez, “epicentro del dolor”. A lo largo de estos recorridos, se escucharon los testimonios de víctimas de la violencia, la inseguridad y las violaciones a los derechos humanos que habían acompañado la llamada “guerra contra las drogas”, poniendo en el centro de la opinión pública el tamaño de la tragedia humanitaria que estaba viviendo el país.

³ INEGI. Defunciones por homicidios. Consultado en:

<https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est#>

⁴ La presente reconstrucción del MPJD y el camino hasta la aprobación de la LGV, se basa en:

García Laguna, Eliana (2018). La institucionalización de las vivencias de las víctimas de la violencia en México, 27 de marzo de 2011 al 3 de mayo de 2013. Tesis para obtener el grado de Maestra en Derechos Humanos y Democracia, Flacso México.

Gordillo García, Johan (2020). “Lenguaje de derechos y apertura de oportunidades legales para el cambio social: el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y la Ley General de Víctimas”. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año LXV, núm. 239, mayo-agosto de 2020, pp. 291-321. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.71133>

Instituto Belisario Domínguez. Cuaderno de investigación No. 3: El proceso de aprobación de la Ley general de víctimas en la LXII Legislatura. Consultado en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1953/CI-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Del encuentro en Ciudad Juárez derivó un *Pacto Nacional Ciudadano* con una serie de exigencias a las autoridades y una lista de acciones de resistencia para continuar el movimiento. La primera de las exigencias era la promulgación de una ley de atención y protección a las víctimas que brindara un marco normativo en el que las autoridades reconocieran los derechos de las víctimas y con el que pudieran desarrollarse políticas en favor de la atención y la reparación de las violaciones a sus derechos. Además, se exigía la desmilitarización de la seguridad pública, la construcción de procesos de pacificación a lo largo del país y políticas de enfocadas en la prevención del delito.

En sucesivos eventos, denominados *Diálogos por la Paz*, con el Presidente Felipe Calderón (23 de junio), con miembros de la administración federal (21 de julio) y con integrantes del Congreso de la Unión (28 de julio), el MPJD mostró a estos actores los testimonios de las víctimas, insistió en sus demandas y coordinó mesas de trabajo para avanzar en cada aspecto de ellas. Si bien dicho camino de reforma generó conflictos y rupturas dentro del movimiento, permitió el inicio de un proceso de diálogo con las autoridades. Sin embargo, mientras los líderes partidistas en el Senado se comprometieron a trabajar en una ley para las víctimas, el diálogo con el Ejecutivo federal se interrumpió después de un segundo evento público (14 de octubre), generando dos propuestas divergentes de resolución de las demandas. Por un lado, el Ejecutivo creó una Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del Delito (Províctima); por el otro, en el Legislativo se empezó a trabajar en la creación de una ley que diera forma a un Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV).

3. Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del Delito (Províctima) como primera respuesta gubernamental

En su quinto informe de gobierno, en 2011, el Presidente Felipe Calderón anunció la creación de Províctima, cuya función era estructurar los recursos y encaminar los esfuerzos del Estado en favor de las víctimas, incluyendo la provisión de atención médica, asistencia psicológica especializada, orientación y asesoría jurídica, así como apoyos en la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas. El objetivo del organismo, al tratarse de una Procuraduría Social, era la atención directa y la mediación con otras autoridades en favor de las víctimas. Sin embargo, desde el MPJD se consideró que formar esta institución a espaldas de las conversaciones con el grueso de las víctimas era una traición a estas. Además, se elaboraron una serie de críticas puntuales⁵.

En primer lugar, se argumentó que Províctima no incluía a las víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de agentes del Estado, lo cual dejaba a un importante segmento de

⁵ Las críticas fueron reconstruidas a partir de: García Laguna, Eliana (2018). La institucionalización de las vivencias de las víctimas de la violencia en México, 27 de marzo de 2011 al 3 de mayo de 2013. Tesis para obtener el grado de Maestra en Derechos Humanos y Democracia, Flacso México.

Gutiérrez, Juan Carlos y Cantú, Silvano. Breviario de la Ley General de Víctimas. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), 14 de mayo de 2012. Consultado en: <https://cmdpdh.org/2012/05/14/breviario-de-la-ley-general-de-victimas/>

víctimas sin recursos de atención. En segundo lugar, se criticó que no reconocía derechos fundamentales de las víctimas, como los derechos a la verdad o a la reparación integral, con lo cual dejaba a las víctimas sin acceso a medidas de restitución, compensación, satisfacción o no repetición. En tercer lugar, se cuestionó que se trataba de una institución aislada y no de un sistema de atención; es decir, el resto de las instituciones federales y ámbitos de gobierno no asumían la responsabilidad de brindar atención ni reparación a las víctimas, limitando estas tareas a un punto de atención específico en lugar de ser una política de Estado que reconociera la necesidad de la incorporación de diversas instituciones en la atención a las víctimas. Finalmente, se expresó que la creación del organismo no había contemplado los recursos y condiciones operativas necesarios para hacer frente a la situación.

Hasta donde se obtuvo información, Províctima instaló 16 centros de atención a víctimas ubicados en 15 entidades federativas, atendiendo a por lo menos 22,355 personas y brindando casi 96 mil servicios entre 2011 y 2013⁶; esto, con un presupuesto de 742 millones de pesos anuales⁷ (convertido a pesos actuales) durante su funcionamiento en 2013 y 2014. Este organismo desapareció formalmente en enero de 2014⁸.

4. Aprobación y reforma de la LGV

Al mismo tiempo que el diálogo con el gobierno federal se encontraba suspendido, los diversos grupos parlamentarios en el Congreso se comprometieron a trabajar en una ley junto con el MPJD. Si bien cada grupo parlamentario trabajó en una propuesta propia, finalmente se tomaron como base, a iniciativa del propio MPJD⁹, las propuestas elaboradas por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En abril de 2012, ambas Cámaras aprobaron por unanimidad la LGV que, sin embargo, no fue expedida por el Ejecutivo en el tiempo legal que tenía para hacerlo. En su lugar, éste envió observaciones al proyecto de decreto. El principal argumento de la administración de Calderón era que el Congreso no tenía la facultad para crear una LGV. Vale recordar que las leyes generales son aquellas que establecen obligaciones para los distintos ámbitos de gobierno y pueden ser expedidas por el Congreso federal solamente si está facultado expresamente por la Constitución.

⁶ Segundo informe de Gobierno (2012-2013), p. 123-124. Consultado en: http://3.89.195.184/wp-content/uploads/2022/10/1_Completo.pdf

⁷ SCHP. Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012-2014. Consultados en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF
Para todas las conversiones a pesos actuales, se utilizó el deflactor de Fundar, disponible en: <https://fundar.org.mx/calculadora-deflactor/>

⁸ Diario Oficial de la Federación (8 de enero del 2014). Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Consultado en: <https://shorturl.ac/7akrk>

⁹ Se reconstruye este proceso a partir de los siguientes textos: García Laguna, Eliana (2018). La institucionalización de las vivencias de las víctimas de la violencia en México, 27 de marzo de 2011 al 3 de mayo de 2013. Tesis para obtener el grado de Maestra en Derechos Humanos y Democracia, Flacso México. Gordillo García, Johan (2020). "Lenguaje de derechos y apertura de oportunidades legales para el cambio social el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y la Ley General de Víctimas". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año LX V, núm. 239, mayo-agosto de 2020, pp. 291-321. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.71133>
Instituto Belisario Domínguez. Cuaderno de investigación No. 3: El proceso de aprobación de la Ley general de víctimas en la LXII Legislatura. Consultado en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1953/Ci-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Además, el Ejecutivo argumentó que no existía un análisis presupuestal para su implementación, por lo que no era factible su aplicación.

El Congreso consideró extemporáneas las observaciones y reenvió la ley al Ejecutivo para su promulgación, quien presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en julio y una propuesta de ley propia ante el Congreso, provocando que la ley quedara sin efecto hasta resolver dicha controversia. En medio de este proceso de judicialización, se da la elección como Presidente de Enrique Peña Nieto. Una vez confirmado su triunfo, representantes del MPJD se reunieron con el equipo de transición y acordaron la publicación de la LGV aprobada en abril, para posteriormente resolver mediante reforma las discrepancias que la nueva administración tenía con la propuesta de ley. Así, tras retirar la controversia constitucional, la LGV fue publicada en enero de 2013 y reformada en mayo.

El resultado de ese proceso fue una ley que reconoce una serie de derechos de las víctimas: derechos de ayuda, asistencia, protección y atención; derecho de acceso a la justicia; derecho a conocer de los procesos penales o administrativos de los que sea parte; derecho a gozar de acompañamiento y asesoría jurídica; derecho a la verdad; y el derecho a la reparación integral de los daños sufridos¹⁰. La LGV, a su vez, establece diferentes medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, tanto individuales como colectivas, en beneficio de las víctimas.

Precisamente, con miras a determinar los criterios y las definiciones de dichas medidas, en la Ley se contempla la conformación del SNAV como una: “instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas [que] tendrá por objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local, federal y municipal”¹¹.

Aunque se establece que todas las entidades públicas forman parte del Sistema, la conformación del Pleno fue motivo de disputa, pues la redacción original de la LGV de 2012 contemplaba por lo menos la participación de 19 instituciones adscritas al ejecutivo federal, sus equivalentes estatales y municipales, participantes de los poderes legislativos y judiciales de los tres órdenes de gobierno, de la sociedad civil, la academia, universidades y organismos internacionales. Como parte de la negociación de 2013 para su puesta en marcha, el Pleno quedó compuesto solamente por nueve participantes: representantes de los poderes ejecutivos federal y estatales¹², de los poderes legislativos federal y estatales¹³, del Poder Judicial¹⁴, de los organismos públicos

¹⁰ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013). Ley General de Víctimas, artículo 4º, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

¹¹ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013). Ley General de Víctimas, artículo 79, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

¹² Presidente de la República, quien es el que preside el Pleno, el Presidente de la Comisión de Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el Secretario de Gobernación.

¹³ Los presidentes de la Comisión de Justicia de las Cámaras de Diputados y de Senadores, un integrante del poder legislativo de los estados y uno de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

¹⁴ El Presidente del Consejo de la Judicatura Federal.

autónomos federales y estatales¹⁵, un representante de la CEAV y un representante de las comisiones ejecutivas estatales.

Cabe destacarse que en la redacción original de la ley de 2012 (la cual, como se explicó, fue reformada a tan sólo meses de ser publicada), se contemplaba la participación en el Pleno del SNAV de instituciones no directamente incidentes o protagónicas en el campo de la procuración de justicia, pero sí determinantes para prestar lo que entonces se consideraban “medidas de asistencia y atención tendentes a restablecer a la víctima en el ejercicio pleno de sus derechos, y a promover la superación de su condición”¹⁶. Entre ellas, podíamos contar a la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública y la entonces Secretaría de Desarrollo Social, sólo por mencionar algunos ejemplos. Su inclusión en el Pleno resulta coherente cuando se examina que la LGV prevé la obligación estatal de proveer a las víctimas medidas de ayuda sanitaria inmediata¹⁷, medidas educativas¹⁸, económicas y de desarrollo¹⁹; todas ellas sujetas a los mismos principios de dignidad, complementariedad y gratuidad que contempla la Ley.

Si bien cabe aclarar que el reconocimiento legal de estas medidas en ningún momento fue eliminado o puesto en entredicho con la reforma que siguió a la promulgación de la LGN (puesto que todas ellas forman parte necesaria de un proyecto de reparación integral a las víctimas), sí resultó sumamente contraproducente la relegación de estas instancias en el que debiera ser el más alto nivel de toma de decisiones para la formulación y la ejecución de una auténtica política de Estado en la materia. En cambio, el resultado de la reforma fue un Sistema en el que impera la voz de los actores políticos, que genera dudas sobre los alcances de las medidas de reparación integral y que, como veremos más adelante, impacta negativamente en las capacidades institucionales, presupuestales y humanas de la CEAV para brindar asistencia y reparación a las víctimas.

Precisamente, de acuerdo con la Ley, los puntos de vinculación entre el Sistema y las víctimas son la CEAV y las comisiones estatales. Sus funciones no se limitan a prestar atención directa, puesto que una parte importante de la operatividad del Sistema depende de la dirección de la propia CEAV, “un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios; con autonomía técnica, de gestión [...] que tendrá por objeto garantizar, promover y proteger los derechos de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos, en especial los derechos a la asistencia, a la protección, a la atención, a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la debida diligencia [...]”²⁰. A su vez, la CEAV se encarga de administrar el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), de gestionar, en el momento de su aprobación, el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI) y cuenta con un área de asesoría jurídica federal. En la siguiente sección analizamos cómo ha funcionado en estos diez años el SNAV y la CEAV para comprender los desafíos actuales de la atención a víctimas en México.

¹⁵ El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y un representante de organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

¹⁶ Así aparecen llamadas en el Título Cuarto de la Ley de 2012, previa a la reforma: <https://bit.ly/439Klfz>

¹⁷ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013), Ley General de Víctimas, artículos 28 al 37, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

¹⁸ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013), Ley General de Víctimas, artículos 47 al 54, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

¹⁹ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013), Ley General de Víctimas, artículos 55 al 59, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

²⁰ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013), Ley General de Víctimas, artículo 84, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

II.

EL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS (SNAV) Y LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS (CEAV): UNA TRAYECTORIA DE INDOLENCIA

1. Definiciones imprecisas y ausencia de criterios

La LGV considera víctimas a todas aquellas personas físicas “que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito”²¹; éstas pueden ser de tres tipos: se trata de víctimas directas cuando han sufrido algún daño o menoscabo en sus derechos, indirectas cuando tienen una relación inmediata con las víctimas y potenciales cuando su integridad física o derechos peligran por prestar asistencia a la víctima²². También identifica que los sujetos colectivos (“grupos, comunidades u organizaciones sociales”) pueden ser víctimas²³. Entre los objetivos de la primera reforma –de 2013, negociada con el gobierno entrante para destrabar la aprobación de la LGV– estaba aclarar la definición de víctima en la Ley y, sobre todo, los mecanismos para su reconocimiento; sin embargo, dicha definición continúa siendo muy amplia y los criterios de reconocimiento y derecho a ayuda, atención y reparación son ambiguos.

a. Un universo inabarcable

El universo potencial que tendría que atender la CEAV, de víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, resulta inabarcable e impreciso. En principio, las víctimas de delitos en México calculadas por INEGI, solo para 2021, son más de 22 millones de personas²⁴ e incluiría todo tipo de delitos. Aún si consideramos solamente a las víctimas de delitos de alto impacto con una carpeta de investigación abierta, el número es enorme. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) reconoce, de 2015 a mayo de 2023, la existencia de 2,096,039 víctimas de delitos como extorsión, feminicidio, asesinato, lesiones dolosas, secuestro, trata y tráfico de personas y otros delitos que atentan contra la sociedad, la libertad y la integridad. A ello hay que sumar las carpetas de delitos que no reportan el número de víctimas, como robo con violencia –de cualquier tipo de robo– que acumula 1,491,699 carpetas de 2015 a febrero de 2023, un promedio de 183 mil al año.

²¹ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013). Ley General de Víctimas, artículo 6, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

²² Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013). Ley General de Víctimas, artículo 4, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

²³ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013). Ley General de Víctimas, artículo 6, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

²⁴ INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>

Víctimas de delitos de alto impacto ²⁵	
Año	Número de víctimas
2015	202,801
2016	206,882
2017	235,712
2018	252,069
2019	274,230
2020	252,301
2021	267,292
2022	281,331
2023 (enero-mayo)	157,285
Total	2,129,903

Por otra parte, también es necesario referirnos a las víctimas de violaciones a derechos humanos y distinguirlas de las víctimas del delito. En efecto, el concepto de derechos humanos es más amplio que el del delito; así, una víctima de una violación de derechos humanos puede ser a la vez también víctima del delito, o solamente víctima de la violación a un derecho humano. Por ejemplo, en una desaparición forzada concurre un delito con una violación a los derechos humanos; en contraste, en una falla al debido proceso existe solamente una violación a un derecho humano y no un delito. Una forma de acercarnos a la cifra de víctimas de violaciones a los derechos humanos es a través de las quejas recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) –que pueden incluir una o más víctimas– y calificadas por la institución como presuntamente violatorios de derechos humanos: 67.780 entre 2015 v 2022.

Expedientes de queja calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos ²⁶	
Año	Número de expedientes
2015	7,881
2016	7,658
2017	6,697
2018	6,420
2019	8,465
2020	8,976
2021	8,932
2022	12,751
Total	67,780

²⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia Delictiva. Consultado en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-299891?state=published>

²⁶ CNDH. Informes Anuales (2015-2022). Consultados en: <https://www.cndh.org.mx/cndh/informes-anuales-de-actividades>

Todo lo anterior apunta a un gran problema de origen en los fundamentos legales bajo los que se conduce el SNAV, que además plantea serias dificultades para las comisiones. Al funcionar conforme a definiciones de “víctima” francamente no operativas, se ha pretendido que la CEAV y las comisiones estatales brinden atención directa a una población objetivo extremadamente amplia, teniendo además que lidiar con las limitaciones materiales y humanas que ello acarrea; es decir, la actual definición de “víctima” prevista por la Ley, no es lo suficientemente precisa como para que los brazos institucionales del Sistema puedan cumplir efectivamente sus propios mandatos legales: proporcionar ayuda, atención y reparación integral a las víctimas en el país. La Ley, que debiera fungir como esqueleto de toda la política nacional de víctimas es, en ese sentido, tan sólo simulación.

b. ... Y sin criterios de registro y atención

No sólo el universo de la población atendible por la CEAV y las comisiones estatales es amplio, también las formas contempladas en la Ley para obtener el reconocimiento de “víctima”. De acuerdo a la LGV, el registro se realizará por determinación de una autoridad competente dentro de un abanico de instancias que incluye a las autoridades judiciales, organismos públicos de derechos humanos, ministerios públicos, a la misma autoridad responsable de una violación a derechos humanos y a la propia CEAV²⁷. Así, la amplitud de autoridades que pueden brindar el reconocimiento de víctima provoca que el universo resulte aún más inestable y menos abarcable. Si bien esto fue ideado para evitar que las víctimas se vieran forzadas a seguir la vía jurisdiccional de la denuncia –que puede ser revictimizante– y así no tener que depender del resultado de un proceso judicial para obtener el reconocimiento de “víctima”²⁸, también se abre el espacio para que las diferentes autoridades cuenten con criterios divergentes que las víctimas deben acreditar.

Como ya se dijo, el concepto de víctima dentro de la LGV resulta demasiado amplio y ambiguo, lo que impide diferenciar y clasificar de manera clara la gravedad del daño o menoscabo de la víctima; así como del delito y la violación a sus derechos. Si bien esta ambigüedad fue considerada en la redacción de la Ley para que la institución responsable del registro se adecuara a la multitud de casos que se le pueden presentar, no facilita que se cree ningún tipo de proceso estándar dentro del organismo. Tampoco facilita o incentiva el diseño de criterios homologados, entre las diferentes instancias contempladas, para identificar a las víctimas y establecer una jerarquía de la gravedad y la urgencia de su situación.

²⁷ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013). Ley General de Víctimas, artículo 110, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

²⁸ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013). Ley General de Víctimas, artículo 4°, <https://bit.ly/2gsQx3s>

En este sentido, la ayuda, atención y reparación resulta también discrecional, pues no existen tabuladores o criterios administrativos claros de qué recursos se deben brindar y cómo deben brindarse para ofrecer apoyos e indemnizaciones en beneficio de las víctimas, de una manera que además pueda ser expedita, confiable y no dependiente de la judicialización de sus solicitudes. A pesar de que se hace mención a que las acciones de ayuda y atención se harán con enfoque en las necesidades inmediatas de las víctimas, no existen en la Ley definiciones del cuándo y el cómo se consideran a los beneficiarios de los recursos. Una vez más, queda a criterio de los funcionarios el contenido y la cantidad del apoyo que se recibirá por parte de la CEAV, así como de las comisiones estatales.

Como lo recuerda Salvador Arias, ex Director General de Políticas Públicas en la CEAV, alcanzar un equilibrio entre la simplificación de los trámites para la obtención de apoyos, el control sobre los recursos y la transparencia y rendición de cuentas en su manejo no es del todo fácil en algunos casos²⁹. Durante la actual administración, ante la desaparición del FAARI, la CEAV promulgó nuevos Lineamientos para el Otorgamiento de Recursos de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (RAARI) a personas en situación de víctima, con los cuales buscaba resolver los problemas de transparencia en la dispersión de recursos y topes en los apoyos³⁰. Colectivos de víctimas los consideraron revictimizantes, al exigir procesos burocráticos y fiscales poco realistas a las víctimas para obtener recursos de ayuda, lo que culminó en manifestaciones en las oficinas centrales³¹.

A esto debemos sumar que la CEAV y las comisiones locales no son las únicas instituciones que brindan acompañamiento y atención a las víctimas. Por ejemplo, la CNDH cuenta con un Programa de Atención a Víctimas del Delito (Províctima), que brinda atención psicológica, jurídica y acompañamiento a víctimas directa e indirectas de delitos y violaciones a derechos humanos que, solo en 2022, atendió a 2,679 personas. Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, menciona que corresponde a la Secretaría de Gobernación diseñar e instrumentar “programas para la atención integral de víctimas y coadyuvar en la celebración de acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado”³². Esta duplicidad de funciones vuelve el proceso ineficiente y confuso para las víctimas.

Otro ámbito de ambigüedad que abrió la Ley es que la CEAV debe cubrir con sus recursos de ayuda, asistencia y reparación, las carencias estatales. De la LGV se desprende un “principio de complementariedad” entre las comisiones estatales y la Comisión Ejecutiva, en el que la segunda

²⁹ Revisión con Salvador Felipe Arias realizada el 15 de agosto de 2023.

³⁰ DOF. Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversos numerales de los Lineamientos para el otorgamiento de Recursos de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (RAARI) a personas en situación de víctima. 8 de abril de 2021. Consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5648468&fecha=08/04/2022#gsc.tab=0

³¹ EFE. “Familiares de desaparecidos en México protestan para que atiendan sus necesidades”, 8 de abril de 2021. Consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=LLGpNcVVpM>

³² Cámara de Diputados, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 27, Fracción VII Bis, <https://bit.ly/2W2atvN>.

debe de cubrir, con cargo a sus recursos, las medidas de ayuda inmediata cuando la Comisión Estatal lo solicite por escrito si no cuenta con disponibilidad de recursos y se comprometa a resarcir en términos de los convenios de coordinación para ese fin. De hecho, las leyes estatales así lo recuerdan; por ejemplo, la Ley de Víctimas del Estado de Baja California establece que “en caso de no contar con disponibilidad de recursos para cubrir las medidas de ayuda inmediata, la Comisión Ejecutiva Estatal deberá solicitarlos a la Comisión Ejecutiva [federal], conforme al artículo 8 de la Ley General”³³. Si bien en la LGV de 2013³⁴ define que las entidades deben asignar a sus comisiones estatales el equivalente al 50% de lo que se autorice a la CEAV para atención y ayudas, en la realidad este principio de complementariedad resulta en una saturación adicional para la CEAV y genera un incentivo para que los gobiernos estatales abandonen a sus respectivas comisiones. Esto redundo en que el 70% de las víctimas atendidas por la CEAV, entre diciembre de 2021 y diciembre de 2022, sean víctimas de delitos o violaciones a derechos humanos en el ámbito local³⁵.

A estas definiciones demasiado amplias o ambiguas, hay que añadir el problema de que uno de los principales instrumentos para construir los criterios y mecanismos institucionales que especifiquen las definiciones de la LGV, el Reglamento de la LGV, se encuentra desactualizado. Este documento fue aprobado en 2014 y aunque la reforma de 2017 a la LGV mandataba la actualización del reglamento, a junio de 2023 esta modificación no se ha realizado. Un nuevo reglamento representaría una gran oportunidad para el mejoramiento de definiciones, criterios y procesos que podrían encaminar la actuación cotidiana de la institución.

2. Un sistema inexistente

La LGV buscaba crear un Sistema Nacional que coordinara a las instituciones del Estado mexicano en la atención y reparación integral de las víctimas. De acuerdo al artículo 83 de la LGV, el Pleno de este sistema se tendría que reunir por lo menos cada seis meses a convocatoria del Presidente de la República. La Primera Sesión Ordinaria del Pleno se realizó en mayo de 2015³⁶, dos años después de aprobada la LGV y diez meses después de la creación administrativa de la CEAV. En dicha sesión se aprobó el Programa de Atención Integral a Víctimas, las reglas de organización de la CEAV y los Modelos de Atención Integral a Víctimas y de Atención Integral en Salud.

³³ Ley de Víctimas del Estado de Baja California, art. 9. Consultado en:

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Proactiva/1LEGISLACIÓN/2Estatal/BajaCalifornia/BajaCalifornia_Ley_Victimas.pdf

³⁴ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013). Ley General de Víctimas, artículo 157, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

³⁵ CEAV. 1er. Informe de Avances y Resultados: Reconstruyendo redes para las víctimas. Consultado en:

<https://www.gob.mx/ceav/documentos/primer-informe-de-avances-y-resultados>

³⁶ La información de dicha sesión, incluidas la orden del día y la presentación de los modelos de atención integral de víctimas, se encuentra en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/1er-sesion-ordinaria-del-pleno-del-snav>.

En enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria, emitida por la CEAV³⁷, para que las organizaciones sociales participaran en la segunda sesión. Sin embargo, ésta nunca fue convocada por el Ejecutivo federal del presidente Peña y tampoco por la siguiente administración del presidente López Obrador, sin que se haya ofrecido una explicación pública de los motivos. El abandono del Sistema es tan grande que hasta junio de 2023, no se ha realizado dicha sesión; es decir, en diez años de vida el SNAV, que debía reunirse cada seis meses, se ha reunido solamente una vez. El diseño institucional previsto en la Ley, no contempló la generación de mecanismos que aseguraran un mínimo funcionamiento del Sistema, aunado al desinterés político y la práctica desaparición del tema en la agenda pública una vez aprobada la LGV, provocaron que el SNAV nunca se materializara.

Muchas de las atribuciones de la CEAV dependen del mismo funcionamiento del Sistema, como lo es ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones adoptadas en los plenos e instrumentar mecanismos, medidas, acciones, mejoras y políticas acordadas en las reuniones y convenciones previstas. Sin embargo, sin Sistema no hay mecanismos que instrumentar, ni hay resoluciones que ejecutar. Asimismo, el Pleno del Sistema debe generar los convenios para la coordinación de las instituciones del Estado en materia de atención y reparación integral a víctimas, proponer el Programa de Atención Integral a Víctimas, proponer reformas legales, establecer los criterios para el servicio civil de la CEAV, fijar criterios de cooperación y coordinación interinstitucional y establecer lineamientos para el desahogo de procedimientos de atención a víctimas.

En pocas palabras, el propósito del Sistema consiste en definir los criterios y establecer los mecanismos de una política de Estado en que no sólo se contemple la atención y la asistencia directa a las víctimas a través de las comisiones, sino que además ofrezca procedimientos efectivos para garantizar su derecho a la reparación integral. Así pues, sin un Sistema funcional, con el que se coordine la participación de las diferentes instituciones del Estado requeridas por la Ley, la política nacional por las víctimas se ha limitado a convertir a la CEAV en una oficina de atención aislada y sumamente limitada en sus facultades de reparación. Por ejemplo, uno de los efectos más evidentes de la inoperancia del SNAV es que el Programa de Atención Integral a Víctimas para el sexenio actual no ha sido publicado. Tampoco se encontró evidencia de que alguna vez se haya elaborado un Plan Anual Integral de Atención a Víctimas, también contemplado en la LGV. Por tanto, actualmente no existe ningún signo de voluntad política al más alto nivel, ni lineamientos claros del rol que ha de adquirir el SNAV en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas en favor de las víctimas en México.

³⁷ Puede consultarse en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423689&fecha=27/01/2016#gsc.tab=0

a. La ausencia de instituciones locales de atención a víctimas

Durante aquella primera y única sesión del Sistema, no participó ningún miembro de una Comisión Ejecutiva Estatal, pues éstas tampoco se habían puesto en marcha. Una de las tareas centrales para la conformación del Sistema, además del funcionamiento del Pleno, era la armonización legislativa y la existencia de comisiones y fondos estatales equivalentes a la CEAV y al FAARI. Sin embargo, en los siguientes años, el proceso de armonización legislativa y desarrollo institucional a nivel local fue relegado y, ante la falta de un Sistema, abandonado.

De acuerdo a un informe elaborado conjuntamente por el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) y la Fundación para la Justicia³⁸, para finales de 2019, seis años después de aprobada la LGV, solo 19 entidades contaban con una Comisión Estatal de víctimas, de las que cinco no disponían de un fondo de asistencia. Para mediados de 2020, la CEAV reportaba que existían 23 comisiones estatales y que, en el resto de los estados, se contaba con direcciones generales o coordinaciones adscritas a las Fiscalías Generales de Justicia o a las Secretarías de Gobierno³⁹. En el IV informe de gobierno de la presente administración se reportó que, al finalizar 2021, 29 entidades contaban con un Comisión Estatal⁴⁰. Para marzo de 2023, mediante búsqueda en internet en los portales de cada estado, se encontró que aún hay dos entidades que no han instalado una Comisión local de atención a víctimas:

- En Oaxaca, a pesar de contar con una Ley Estatal de Atención a Víctimas, la Comisión local no se ha instalado por impugnaciones a la convocatoria. Actualmente, está en curso una nueva convocatoria para elegir un nuevo comisionado⁴¹.
- En Campeche no existe una Comisión de atención a víctimas, sino que el Instituto de Acceso a la Justicia del Estado de Campeche agrupa a la defensoría pública, la asesoría jurídica a víctimas y la atención a víctimas⁴².

Sobre la armonización legislativa, todos los estados cuentan actualmente con una ley de atención a víctimas. Sin embargo, la reforma de 2017 impuso obligaciones a los Congresos locales para reformar las respectivas leyes locales con el objetivo de homologarlas a la nueva legislación federal. Según un informe de la CEAV, prácticamente tres años después de mandatada dicha

³⁸ GIRE, CMDPDH y Fundación para la Justicia (2021). Sin reparación no hay justicia. Obstáculos para la reparación integral por violaciones a derechos humanos en México. Consultado en: <https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2022/06/SinReparaciónNoHayJusticia.pdf>

³⁹ CEAV. "Crean Red Nacional de Comisiones de Atención a Víctimas". Consultado en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/541012/B012-2020.03.11_Crean_Red_Nacional_de_Comisiones_de_Atencion_a_Victimas-_1_.pdf

⁴⁰ Gobierno de México. 4º. Informe de gobierno: Indicadores de los programas de mediano plazo (p. 65). Consultado en:

<https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbbd02a8e444abfb45.pdf>

⁴¹ <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/estatal/lanzan-convocatoria-para-elegir-titular-de-la-comision-estatal-de-atencion-victimas-de>

⁴² <http://www.indajucam.campeche.gob.mx>

armonización, solamente 13 entidades habían cumplido la disposición⁴³. Igual que en el caso de la convocatoria al Pleno del Sistema, no existen consecuencias de este incumplimiento ni presión de la opinión pública para solventarlo. De acuerdo al Director General de Políticas Públicas, Capacitación e Investigación en el periodo 2014-2017, desde la CEAV se elaboró un modelo de Ley estatal para facilitar los procesos legislativos, pero éste no fue retomado por las legislaturas locales⁴⁴.

Además, el Observatorio Ciudadano de Derechos de las Víctimas denunció, durante una audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2019 que “en la mayoría de las entidades federativas, el proceso de adopción de la Ley Local, ha sido muy opaco, sin ninguna consulta de las víctimas y las organizaciones civiles, contraviniendo los principios de participación conjunta y transparencia, todos reconocidos en la Ley General de Víctimas”⁴⁵. A marzo de 2023, en una revisión a sus legislaturas locales se pudo ubicar que Campeche, Tlaxcala y Zacatecas operan con leyes previas a 2017; es decir, con normas no actualizadas a la legislación federal.

Ante la ausencia de un SNAV funcional que permita coordinar el trabajo entre comisiones de víctimas, la CEAV ha establecido 25 convenios de transmisión de información al RENAVI con entidades federativas, aunque solo 17 habían brindado información hasta diciembre de 2022⁴⁶. Ha sido hasta noviembre de 2022, en el marco de la organización del Primer Encuentro de comisiones estatales de atención a víctimas con la CEAV, que se ha dado muestra de una voluntad institucional y un reconocimiento explícito de la necesidad de conformar acuerdos con miras a poner en funcionamiento el Sistema⁴⁷.

Como puede verse, la federalización de la atención a víctimas, a través de las comisiones locales, ha sido a la vez un factor de incidencia y un resultado de la inoperancia del Sistema en su conjunto. Aunado a la falta de voluntad política para reunir al Pleno del SNAV desde el gobierno federal y la ausencia de representantes o canales de mediación efectivos con los gobiernos estatales, se ha generado un círculo vicioso en el que la CEAV depende de convenios particulares y temporales con los órdenes locales, careciendo de las condiciones institucionales apropiadas para fomentar la consolidación del Sistema con la participación de los tres órdenes de gobierno.

⁴³ CEAV. “Armonización Local de la Ley General de Víctimas”. Consultado en: https://www.gob.mx/ceav/acciones-y-programas/armonizacion-local-de-la-ley-general-de-victimas-228801#_ftn2

⁴⁴ Entrevista a Salvador Felipe Arias realizada el 10 de marzo de 2023.

⁴⁵ Observatorio Ciudadano de Derechos de las Víctimas. Solicitud de audiencia temática al 174 periodo de sesiones de la CIDH sobre “La crisis en materia de atención a víctimas de violaciones a derechos humanos en México”. Consultado en: <http://www.derechosdelasvictimas.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/audiencia-cidh-ecuador-j.pdf>

⁴⁶ CEAV. 1er. Informe de Avances y Resultados: Reconstruyendo redes para las víctimas. Consultado en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/primer-informe-de-avances-y-resultados>

⁴⁷ La sesión de inauguración del evento, puede encontrarse en: <https://www.youtube.com/watch?v=16unwK8-2G4>

b. A falta de Sistema, convenios insuficientes

Como recién se comentaba, ante la ausencia de un SNAV que opere, la CEAV ha buscado elaborar convenios con las diversas instituciones del Estado mexicano, para buscar que éstas cumplan las funciones de atención y reparación que les corresponde. La Comisión ha firmado convenios marco, convenios generales o convenios específicos según la situación que se esté buscando atender con otras instituciones, sean públicas o privadas, federales o locales. Este proceso, sin el marco de un Sistema que establezca las directrices necesarias y criterios mínimos de dichos convenios, resulta complejo, laborioso y, finalmente, poco fructífero. Hasta el fin de 2022 se habían establecido 102 convenios⁴⁸, más de la mitad de ellos, 55, fueron firmados en 2016. En lo que ha transcurrido de la presente administración, apenas se han establecido 12 convenios. De estos 102 convenios, la tercera parte, 33, se encuentran ya caducos. De los 69 vigentes, el 70% son con instituciones locales, incluyendo los convenios macro de colaboración con las comisiones de atención a víctimas locales.

Para tener noción de la magnitud del desfase, en el planteamiento original de la LGV se contemplaba la participación de 16 dependencias del gobierno federal en el Pleno del Sistema, más las “que se requieran dependiendo de la problemática concreta que se aborde”⁴⁹. De esas 16 instancias, solo se ubicaron convenios con dos: la entonces PGR y el DIF. Por una parte, en los convenios en los que se incluía la PGR, participaban otras instituciones y se daban en el marco de la implementación de la reforma judicial. Por otra parte, los convenios marco con el DIF encaminados directamente a la atención de víctimas, se encuentran vencidos. No se ubicaron convenios con instancias tan relevantes para la atención y la reparación integral a víctimas, como la Secretaría de Salud, el Instituto Nacional de Migración o el Registro Civil.

Ante los problemas de coordinación que supone la falta de un Pleno del SNAV, el colectivo de organizaciones de la sociedad civil Observatorio Ciudadano de Derecho de las Víctimas (OCDV), en una audiencia temática de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la “crisis en materia de atención a víctimas de violaciones a derechos humanos en México”⁵⁰, expuso la falta de instalación del SNAV y los efectos que esto tenía en la atención a víctimas. En ella, las comisionadas de la CIDH, reconociendo el avance que implicó la LGV, llamaron a la responsabilidad de los actores y urgieron al Estado mexicano a otorgar un poder vinculante a la CEAV para articular a las instituciones responsables de atender a víctimas de violaciones de derechos humanos y fungir como rector del SNAV⁵¹. Desde el mismo CEAV se ha diagnosticado que “no ha sido posible lograr que las instituciones que conforman el SNAV se comprometan en la práctica con la implementación de la totalidad de los objetivos de ésta, descargando equivocadamente la mayor parte de la responsabilidad de su implementación en la CEAV”, y denunciando que ni los estados ni las instituciones federales han destinado los recursos, realizado las adecuaciones institucionales ni diseñado los programas para la atención a las víctimas⁵².

⁴⁸ La información de 2014 a 2021 fue obtenida mediante la Solicitud de información 330007623000148, la información referente a 2022 fue obtenida de: CEAV. 1er. Informe de Avances y Resultados: Reconstruyendo redes para las víctimas.

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación (9 de enero del 2013). Ley General de Víctimas, artículo 81. <https://shorturl.ac/7aktx>

⁵⁰ La audiencia 174 Periodo de Sesiones, en noviembre de 2019

⁵¹ La sesión completa donde se discutió el caso, puede verse en: <https://youtu.be/Ufr73zjMmc4>

⁵² DOF. Acuerdo por el que se da a conocer el Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020- 2024, 17 de junio de 2020. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595136&fecha=17/06/2020#gsc.tab=0

El SNAV nunca ha existido, como se observa en la falta de reuniones del Pleno del Sistema, la demora en cumplir la armonización legislativa y crear comisiones locales en los estados, la ausencia de actualizaciones en los instrumentos de política y la necesidad de firmar convenios particulares con otras instituciones del Estado para solventar la atención urgente a las víctimas. Todo ello redundaba en que la CEAV, que debía ser el órgano rector del SNAV, se ha convertido en una oficina de atención directa que debe atender de manera aislada a las víctimas, sin los recursos de vinculación institucional adecuados y suficientes para garantizarles una auténtica reparación integral de los daños a sus derechos denunciados; es decir, en su estado actual, la CEAV no cuenta con instrumentos institucionales, jurídicos o políticos para vigilar el cumplimiento de la Ley.

3. Recursos decrecientes

a. Presupuestos

Una de las principales disputas alrededor de la conformación de la CEAV era determinar el presupuesto necesario para la atención a víctimas y que éste no estuviera sujeto a la voluntad política en turno. En la LGV, aprobada y reformada en 2013, se estableció el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (FAARI) como un fideicomiso que permitiría contar con recursos permanentes para la ayuda y reparación. En la misma Ley se estableció que “el monto que apruebe anualmente la Cámara de Diputados será de hasta 0.014% del Gasto Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación”⁵³, además de otras 7 fuentes de financiamiento del Fondo. Hay que decir que los aportes presupuestales nunca aumentaron nominalmente, con lo que, en los hechos, el fondo recibió cada año una menor cantidad de recursos: entre 2015 y 2018 recibió cada año, nominalmente, 500 MDP⁵⁴.

Pero esta situación empeoró con la entrada del actual gobierno federal, que redujo incluso los recursos nominales aprobados para el fondo a 430 MDP cada año de 2019 a 2020. Finalmente, a finales de 2020, el FAARI fue eliminado junto con otros 108 fideicomisos; en su lugar, la atención a víctimas se financiaría con la asignación anual de recursos. Con esta medida se eliminó la posibilidad de que la CEAV contara con fondos revolventes que brindaran certidumbre a los recursos para la atención y quedó a expensas de la negociación anual del presupuesto.

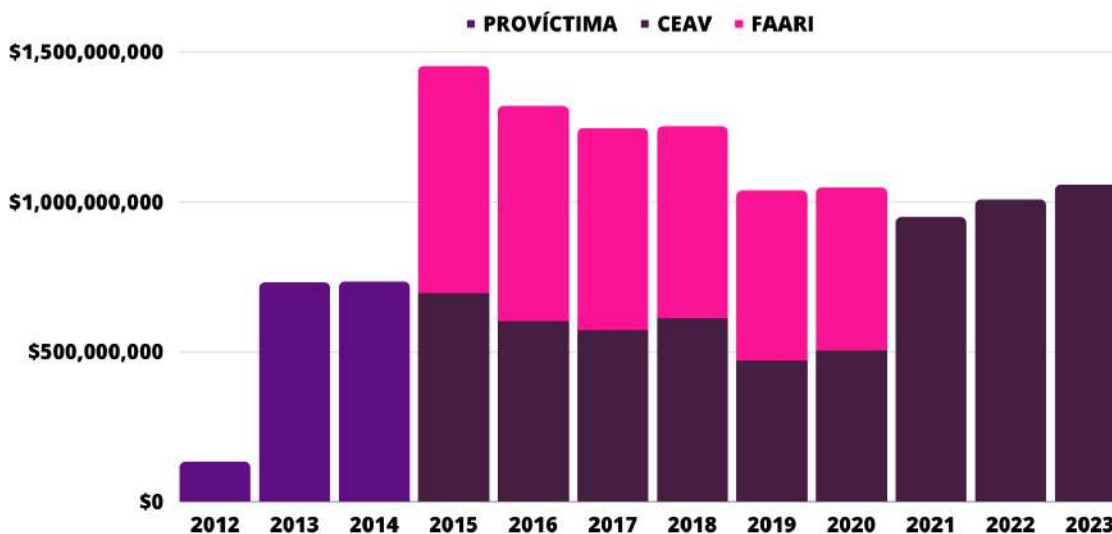
Además de los recursos del FAARI, explícitamente etiquetados para la ayuda y reparación a las víctimas, cada año debían aprobarse los recursos necesarios para su gestión administrativa. Presupuestalmente, el paso de Províctima a la CEAV modificó en poco los recursos administrativos de cada una de las instituciones. Como puede verse, descontados los recursos asignados al FAARI, el presupuesto asignado el último año de existencia de Províctima y el primero de la CEAV son prácticamente iguales: alrededor de 470 MDP. Esto quiere decir que, en términos administrativos, una institución con objetivos mucho más profundos de coordinación de política y atención de víctimas –la CEAV– recibió el mismo presupuesto que una procuraduría social dependiente de la FGR. La única diferencia radicó en que los recursos etiquetados para “ayudas sociales” en Províctima eran casi nulos: entre 4 y 5 millones de pesos a precios actuales. Posterior a ello, los recursos asignados para el componente administrativo fueron disminuyendo nominalmente, excepto por un repunte en 2018.

⁵³ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013). Ley General de Víctimas, artículo 132. <https://bit.ly/2gsQx3s>.

⁵⁴ SHCP. Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación (2012-2023). Disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF

En contraste, el presupuesto para la militarización, es decir, el presupuesto combinado de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas para el presente año, asciende a 221 mil MDP⁵⁵.

Presupuesto aprobado para la atención a víctimas (a precios reales de 2023)



Fuente: SHCP. *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación (2012-2023)*. Disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF

Hay que añadir que los presupuestos aprobados probablemente no se han completado, pues se han anunciado recortes presupuestales en el transcurso de sucesivos ejercicios fiscales⁵⁶. Destaca el decreto de abril de 2020, mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determinó la reducción de 75% del gasto corriente de la institución, como fue denunciado desde la misma CEAV⁵⁷.

⁵⁵ CSHCP. *Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación (2023)*. Disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF

⁵⁶ Otro ejemplo es el reciente anuncio desde la SEGOB, de mayo de 2023, de que un aumento salarial para policías en Tlaxcala será financiado, en parte, con recursos recortados a la CEAV. Consultado en: <https://t.ly/d04fg>.

⁵⁷ CEAV. "Decreto de austeridad paralizará funcionamiento de la CEAV". Consultado en: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/decreto-de-austeridad-paralizara-funcionamiento-de-la-ceav>

b. Recursos humanos

Semejantes mermas presupuestales impactan de manera considerable en la capacidad de la institución para hacer frente a sus tareas, entre las que destaca el asesoramiento jurídico a las víctimas. La LGV⁵⁸ mandata que, por cada Unidad Investigadora del Ministerio Público de la Federación⁵⁹, Tribunal de Circuito⁶⁰, por cada Juzgado Federal que conozca de materia penal⁶¹ y Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁶², habrá por lo menos un asesor jurídico, más el personal de auxilio necesario. Esto supone contar con un total de, por lo menos, 274 asesores jurídicos.

De acuerdo a información obtenida mediante solicitud de información, la CEAV contaba hasta antes de 2018 con 72 asesores jurídicos, que en dicho año aumentaron a 123 y no han variado desde entonces⁶³. Este número no representa ni la mitad de los asesores requeridos por Ley. Actualmente, el 30% de estos funcionarios se encuentra adscrito a las oficinas centrales y en promedio cada uno de ellos atiende 245 casos activos de representación y asesoría. El otro 70% de los asesores jurídicos se ubica en los Centros de Atención Integral (CAI) y atiende en promedio 170 casos activos⁶⁴. Lo adecuado, denunció en 2020 el entonces Director General de Vinculación y Reparaciones Colectivas, es que cada asesor atienda entre 30 y 40 casos activos “para poder hacer análisis de contexto y litigio estratégico”⁶⁵, cuando en la realidad atienden entre 150 y 200 casos. Es decir, cada asesor tiene entre cuatro y cinco veces más carga de trabajo de la apropiada. Siguiendo este criterio, la CEAV debería contar con 592 asesores jurídicos para otorgar una correcta atención jurídica; esto sin contar las necesidades de asesoría jurídica en las comisiones estatales.

⁵⁸ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013). Ley General de Víctimas, artículo 167, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

⁵⁹ De acuerdo a INEGI, hay 190 unidades investigadora del Ministerio Público de la Federación. Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2022. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2022/>

⁶⁰ De acuerdo a INEGI, hay 39 Tribunales de Circuito en materia penal. Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2022. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2022/>

⁶¹ De acuerdo a INEGI, hay 39 Juzgados Federal en materia penal. Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2022. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2022/>

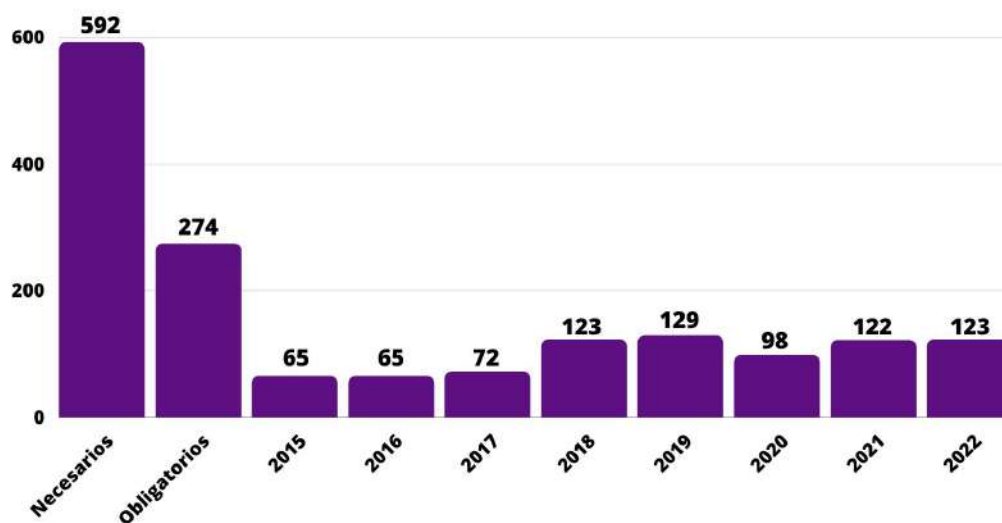
⁶² La CNDH cuenta con 6 visitadurías. CNDH Preguntas frecuentes. Consultado en: <https://www.cndh.org.mx/cndh/preguntas-frecuentes>

⁶³ Solicitud de información Folio 330007622000270

⁶⁴ CEAV. 1er. Informe de Avances y Resultados: Reconstruyendo redes para las víctimas. Consultado en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/primer-informe-de-avances-y-resultados>

⁶⁵ Chamberlin, Michael W (2020). “La CEAV: tregua o colapso”. En: Animal Político, 20 de noviembre de 2020. Consultado en: <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/la-ceav-tregua-o-colapso>

Asesores jurídicos CEAV



Fuente: Solicitud de información Folio 330007622000270

La institución cuenta, además, con 154 personas en el equipo de atención y acompañamiento, que brindan servicios en materia de psicología, medicina y trabajo social, que en principio deberían operar bajo una lógica de primer respondientes. En los CAI, se cuenta apenas con 96 profesionales dedicados a dicha atención⁶⁶. Finalmente, la CEAV presenta un importante retraso en la conformación de un servicio civil de carrera, en el IV Informe del actual gobierno se reportó que la CEAV contaba con un avance de 26% en la implementación del servicio civil de carrera y de cero en la elaboración o actualización de los manuales de organización y procesos⁶⁷.

⁶⁶ CEAV. 1er. Informe de Avances y Resultados: Reconstruyendo redes para las víctimas. Consultado en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/primer-informe-de-avances-y-resultados>

⁶⁷ Gobierno de México. 4º. Informe de gobierno: Indicadores de los programas de mediano plazo (p. 65). Consultado en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb45.pdf>

4. El resultado: una institución lisiada y sobrecargada

La amplitud y ambigüedad de las definiciones de la Ley, junto con la falta de un sistema de atención a víctimas y los decrecientes recursos humanos y económicos, han generado una situación que claramente sobrepasa la capacidad de la CEAV. En este apartado se describe cómo los problemas presentados se ven reflejados en el proceso de registro y atención a víctimas.

Un primer problema es que la ayuda urgente contemplada en la LGV para casos de extrema urgencia no se aplica. Aunque, como se vio más arriba, en la Ley se establece que las víctimas pueden recibir ayuda urgente, aún sin haber sido registradas en el RENAVI. En la realidad la CEAV solo brinda atención a las víctimas una vez que han obtenido el reconocimiento oficial como tales. Esta situación ha sido denunciada en varias manifestaciones⁶⁸ y documentos presentados por asociaciones que acompañan a las víctimas⁶⁹.

Además, el registro como víctima es un proceso impreciso y tardado. En primer lugar, alguna autoridad debe acreditar la condición de víctimas, que después deben acudir a la CEAV a solicitar dicho registro mediante el llenado del Formato Único de Declaración (FUD), que duplica la información con que ya cuenta la entidad que brindó el primer contacto. Una vez hecho esto, el RENAVI valora la documentación y puede solicitar la que considere pertinente. Por ello, colectivos de búsqueda y organizaciones de la sociedad civil que realizan acompañamiento han denunciado la burocratización del proceso, reflejada en que el registro solo se lleva a cabo cuando el MP o un organismo de Derechos Humanos hace el reconocimiento de la calidad de víctima y nunca por un reconocimiento directo de la CEAV, aunque esa posibilidad exista en la Ley⁷⁰.

Así, el registro vuelve a quedar sujeto al camino jurisdiccional de haber puesto una denuncia o levantado una queja, viciando con ello la LGV que establece que “la calidad de víctimas se adquiere [...] con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo”⁷¹. En ese

⁶⁸ Por ejemplo, en agosto de 2022 colectivos de víctimas protestaron ante la comisión local de la CDMX, por lo que consideran esta interpretación arbitraria de la LGV que no permitió a una víctima indirecta recibir apoyo médico de urgencia. En dicha protesta, el colectivo Hasta Encontrarles CDMX denunció contar con, por lo menos, 21 casos en dicha situación en la ciudad. “Colectivo Hasta Encontrarles CDMX cierra simbólicamente la CEAV”, Animal Político, 8 de abril de 2022. Consultado en: <https://www.animalpolitico.com/sociedad/familiares-de-desaparecidos-clausuran-ceav-cdmx>.

⁶⁹ Por ejemplo, la Fundación para la Justicia documentó el caso de Emmanuel Cheo Ngu, migrante camerunés que falleció en 2019 en la costa limítrofe de Chiapas y Oaxaca y a cuya familia le fue negada la ayuda urgente para la repatriación del cuerpo por no contar con un registro de víctima, mismo que también le fue negado. GIRE, CMDPH y Fundación para la Justicia (2021). Sin reparación no hay justicia. Obstáculos para la reparación integral por violaciones a derechos humanos en México. Consultado en: <https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2022/06/SinReparaciónNoHayJusticia.pdf>

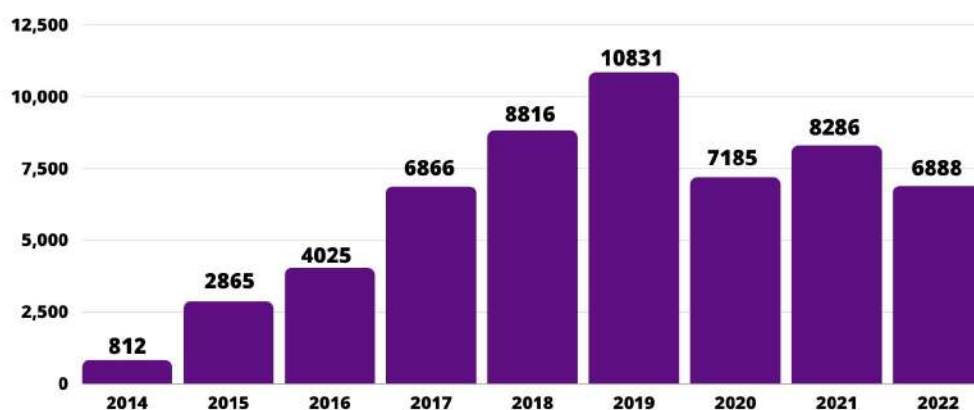
⁷⁰ Un caso paradigmático es el de la familia Ponce Ríos que, ante la negativa de la CEAV a inscribirlos como víctimas de desplazamiento forzado, tramitaron un amparo. En el proceso la CEAV argumentó que no estaba entre sus facultades brindar el reconocimiento como víctimas. CMDPH (2018). “CEAV rechaza reconocer como víctimas de violaciones a derechos humanos a familia en situación de desplazamiento interno forzado”. Consultado en: <https://cmdpdh.org/2018/08/07/ceav-rechaza-reconocer-como-victimas-de-violaciones-a-derechos-humanos-a-familia-en-situacion-de-desplazamiento-interno-forzado/>

⁷¹ Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013). Ley General de Víctimas, artículo 4, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

sentido, en su audiencia ante la CIDH de 2019, el Observatorio Ciudadano de Derechos de las Víctimas denunció “la ausencia de un plazo para la integración al RENAVI”⁷², lo que impide que las víctimas accedan a las medidas de asistencia y reparación integral previstas, aun aquellas más urgentes. El Observatorio definió los procedimientos de la CEAV como “poco transparentes, ineficaces, complicados, lentos, discrecionales y burocráticos, y obstaculizan el reconocimiento de su calidad de víctimas”⁷³.

A diciembre de 2022, la CEAV reportó en su Informe de avances y resultados que el RENAVI contaba con 54 mil víctimas registradas⁷⁴. Mediante solicitudes de información se pudo conocer el número de víctimas registradas cada año, observándose que la CEAV muestra una tendencia de registro creciente desde la fundación de la institución hasta 2019, con una importante disminución a partir de ese año⁷⁵.

Víctimas registradas en RENAVI



Fuente: Solicitudes de información con número de folio 633000015820 y 330007623000013

⁷² CEAV. 1er. Informe de Avances y Resultados: Reconstruyendo redes para las víctimas. Consultado en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/primer-informe-de-avances-y-resultados>

⁷³ Gobierno de México. 4º. Informe de gobierno: Indicadores de los programas de mediano plazo (p. 65). Consultado en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb45.pdf>

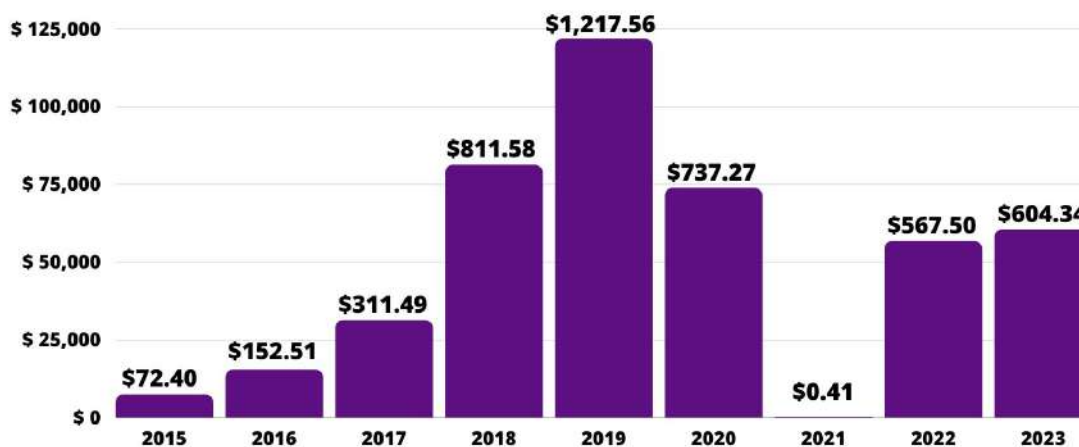
⁷⁴ CEAV. 1er. Informe de Avances y Resultados: Reconstruyendo redes para las víctimas. Consultado en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/primer-informe-de-avances-y-resultados>

⁷⁵ Gobierno de México. 4º. Informe de gobierno: Indicadores de los programas de mediano plazo (p. 65). Consultado en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb45.pdf>

Una vez reconocido el estatus de víctima, las personas o colectivos pueden solicitar el acceso a los recursos de ayuda y reparación integral, para los cuales deben realizar una nueva solicitud y esperar el dictamen de la CEAV para validar la solicitud. Sin embargo, al no existir criterios sobre qué condiciones y con qué montos se brindan dichos recursos, las medidas de auxilio a los que puede acceder una víctima quedan a discrecionalidad de la institución, ofreciendo explicaciones dudosas de por medio⁷⁶.

Mediante solicitud de información⁷⁷ se pudo obtener las erogaciones realizadas para atención, ayuda y reparación entre 2015 y 2020, así como los presupuestos para ello de 2021 a 2023. El tamaño de las erogaciones sigue las mismas tendencias que el registro de víctimas, pero con valores mucho más pronunciados. Por ejemplo, si entre 2019 y 2020 se redujo en 39% el registro de víctimas, en cambio las erogaciones en ayuda, atención y reparación disminuyeron 99%.

Erogaciones en ayuda, asistencia y reparación (mdp a precios reales de 2023)



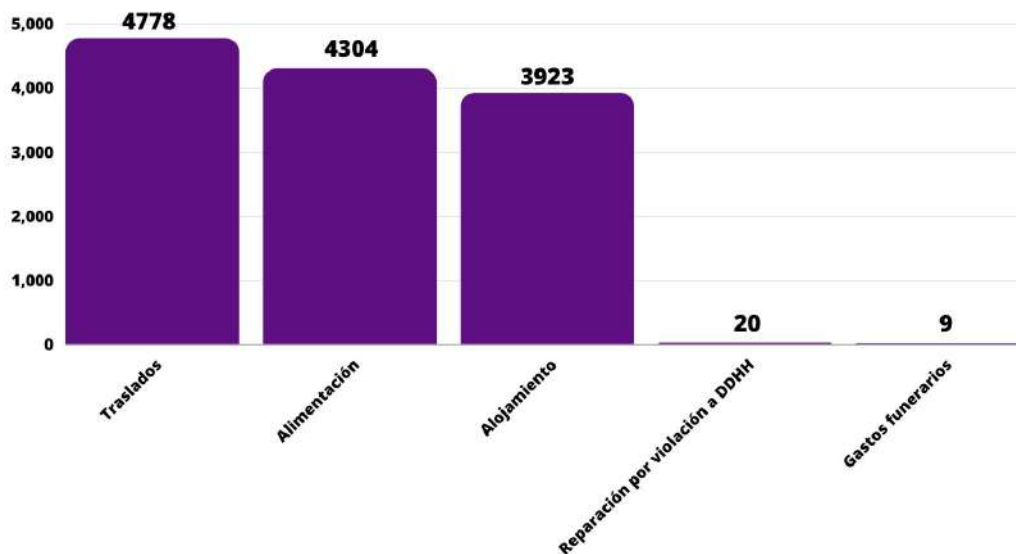
Fuente: Solicitud de información con número de folio 330007623000147

⁷⁶ Recientemente, se ha acusado la negativa de la CEAV para auxiliar a las víctimas de la negligencia de autoridades migratorias en Ciudad Juárez, que permitieron que un incendio se cobrara la vida de 40 migrantes en marzo de 2023. El argumento de la titular de la CEAV, Martha Yuriria Rodríguez, para explicar la falta de indemnizaciones, es su desconocimiento sobre si la Secretaría de Gobernación ha aceptado cumplir la recomendación de la CNDH que le indica reparar a las víctimas. No queda claro cómo es que la CEAV, siendo un organismo con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, con criterios y procedimientos propios para atender a víctimas, pueda ver limitado su actuar según lo que otras ramas del Estado hagan o no hagan. Véase: Páez Alejandro, "Titular de la CEAV planta de nuevo a senadores que siguen tragedia en estación migratoria de Cd. Juárez." Crónica, 20 de septiembre de 2023. Consultado en: <https://www.cronica.com.mx/nacional/titular-ceav-planta-nuevo-senadores-siguen-tragedia-estacion-migratoria-cd-juarez.html> s. Consultado en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/primer-informe-de-avances-y-resultados>

⁷⁷ Solicitud de información con número de folio 330007623000147

Respecto al tipo de apoyo que reciben las víctimas, la CEAV informó⁷⁸ que, entre diciembre de 2021 y diciembre de 2022, brindó 13,034 medidas de ayuda y reparación. De éstas, los apoyos para traslado fueron los más brindados, 4,778, seguidos de ayudas para alimentación y alojamiento. Frente a ello, en dicho reporte se informa de apenas 20 casos de reparación por violación de Derechos Humanos⁷⁹; es decir, la mayor parte de los apoyos se dirigen a solventar las necesidades inmediatas de las víctimas y una muy ínfima parte a atender la reparación. Se encuentra, por lo tanto, abandonada una de las tareas centrales que permitiría diferenciar a la CEAV de una institución como Províctima, que sólo atendía situaciones urgentes sin garantizar plenamente la reparación integral de los derechos de las víctimas.

Número de medidas de ayuda brindadas por tipo



Fuente: CEAV. 1er. Informe de Avances y Resultados: Reconstruyendo redes para las víctimas.

Respecto al resto de las medidas de atención integral con que deben contar las víctimas, la ausencia del Sistema Nacional de Atención de Víctimas (SNAV) imposibilita que sean atendidas por las instituciones correspondientes del Estado. En el mismo informe donde la CEAV comunicó que había brindado más de 4,000 medidas de ayuda económica, solo reportó 194 casos de vinculación interinstitucional para asegurar derechos de las víctimas, tales como becas, acceso a vivienda, acceso a bolsa de trabajo o referencias al INSABI.

⁷⁸ CEAV. 1er. Informe de Avances y Resultados: Reconstruyendo redes para las víctimas. Consultado en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/primer-informe-de-avances-y-resultados>

⁷⁹ Se solicitó el desglose por medidas adoptadas para años previos (solicitudes de información 330007623000147 y 330007623000217), sin que se brindarán los datos.

Además, la CEAV cuenta, como se enunció más arriba, con personal propio para la atención psicológica, médica y de trabajo social. Dicho personal estaba considerado para la atención de emergencia, fungiendo como un primer respondiente. Sin embargo, en la práctica se convierte en un área de atención permanente. En el último año, de las casi 4,000 atenciones del área médica, apenas la quinta parte son de vinculación, referencia o traslado⁸⁰. Así mismo, los recientes lineamientos para el otorgamiento de recursos establecen que “en el caso de servicios de atención mental, preferentemente, se deberá brindar por la Comisión Ejecutiva”⁸¹. Si bien esta atención evita que las víctimas caigan en la simulación, ineficiencia y revictimización de las instituciones ordinarias de seguridad social, rebasa con mucho los alcances de la CEAV proporcionar este servicio.

Hay que recordar que la LGV establece que las “medidas [...] 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”⁸². Sin embargo, en la realidad, la falta de un Sistema deriva en que, para el pequeño universo de víctimas que sí son atendidas, la CEAV brinde directamente la ayuda o la reembolse una vez que la víctima ha gastado en servicios privados.

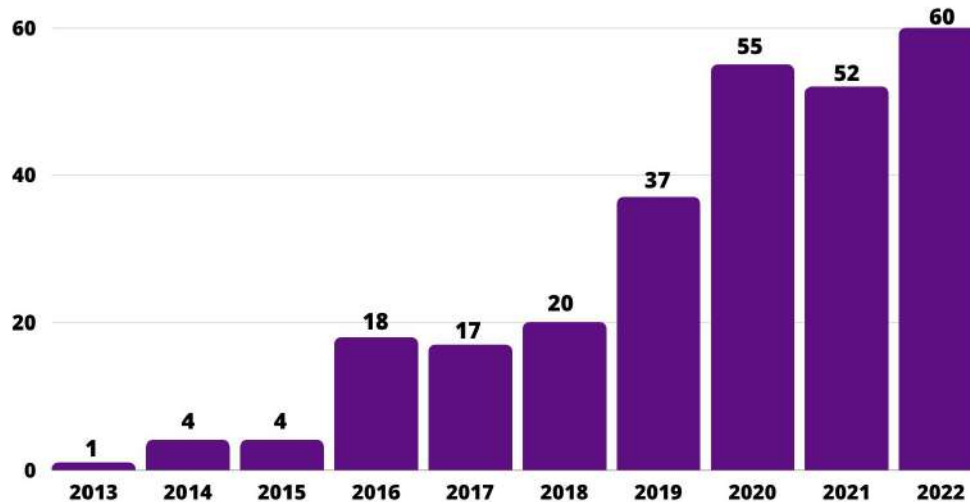
Toda la serie de problemas acumulados en la dificultad de registro, de obtención de ayuda y de canalización, deriva en protestas, como las ya mencionadas, y litigios. Ante la CNDH se han presentado, desde 2013 hasta marzo de 2023, un total de 405 quejas contra la CEAV, de las que 302 han sido calificadas como presuntos hechos violatorios de Derechos Humanos. El número de quejas presentó un aumento en la presente administración federal: mientras durante el sexenio anterior se registraron un máximo de 20 quejas con presuntos hechos violatorios en un año, en el 2018, el año pasado este número se triplicó y alcanzó 60 quejas con presuntos hechos violatorios.

⁸⁰ CEAV. 1er. Informe de Avances y Resultados: Reconstruyendo redes para las víctimas. Consultado en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/primer-informe-de-avances-y-resultados>

⁸¹ DOF. Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversos numerales de los Lineamientos para el otorgamiento de Recursos de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (RAARI) a personas en situación de víctima. 8 de abril de 2021. Consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5648468&fecha=08/04/2022#gsc.tab=0

⁸² Diario Oficial de la Federación (3 de mayo del 2013). Ley General de Víctimas, artículo 8, <https://bit.ly/2gsQx3s>.

Quejas presentadas contra la CEAV en la CNDH por presuntas violaciones a los derechos humanos.



Fuente: 1CNDH *Informes Anuales (2013-2022)*.

Consultados en: <https://www.cndh.org.mx/cndh/informes-anuales-de-actividades>

De estas quejas se han derivado seis recomendaciones ordinarias, dos recomendaciones por violaciones graves y una recomendación general⁸³. Además, en su último informe, la Comisión reporta que, tan solo entre diciembre de 2021 y diciembre de 2022, recibió 8 recomendaciones y 2 conciliaciones por parte de Organismos Defensores de Derechos Humanos estatales⁸⁴.

También se pudo conocer, mediante solicitud de información⁸⁵, que se han promovido 1,559 amparos contra la institución, principalmente por “la omisión de dar respuesta a una solicitud y la ilegalidad emitida por parte de la CEAV dentro de sus expedientes administrativos”, con un incremento sustancial entre 2018 y 2021. La negativa de atención de la CEAV, en ocasiones, ha incluido el incumplimiento de órdenes judiciales y multas para la institución⁸⁶.

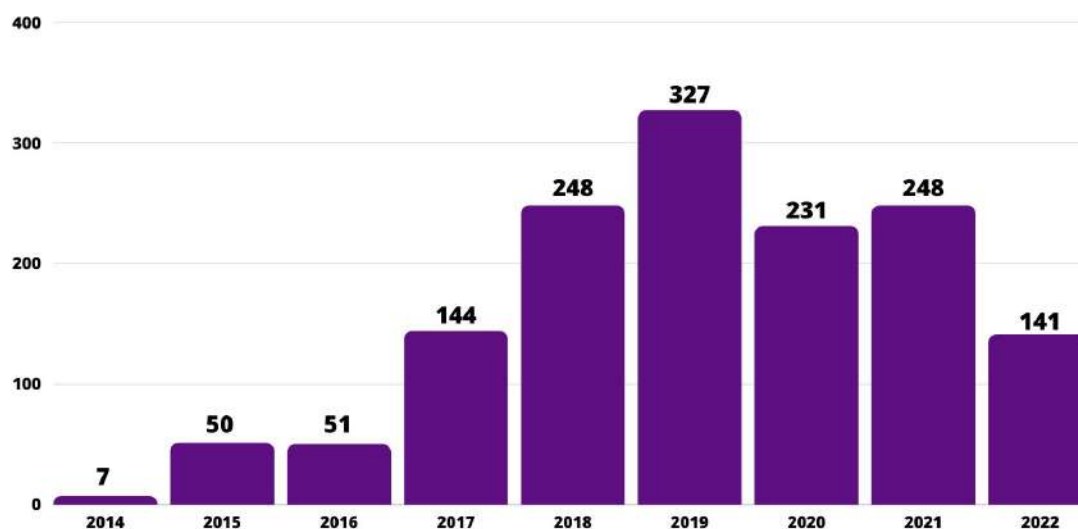
⁸³ De las 6 recomendaciones ordinarias que incluyen a la CEAV: tres son por casos donde no se dio el registro a la víctima y, por ende, tampoco la ayuda; una es por un caso donde no se brindó la reparación; una por un caso de agresión de funcionarios de la CEAV contra una víctima que protestaba para ser registrada en el RENAVI; y, una más solo como coadyuvante para apoyar en el diseño de un programa de reparación de una víctima de violaciones a derechos humanos.

⁸⁴ CEAV. 1er. Informe de Avances y Resultados: Reconstruyendo redes para las víctimas. Consultado en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/primer-informe-de-avances-y-resultado>

⁸⁵ Solicitud de información 330007623000142

⁸⁶ En 2020, reportes periodísticos informaron que la CEAV acumulaba “30 multas, por montos superiores a los 300 mil pesos, por no responder adecuadamente resoluciones judiciales acerca de los casos de las víctimas”. Ramírez, Peniley, “Un desastre llamado comisión de víctimas”, en El Universal, 9 de octubre de 2020. Consultado en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/peniley-ramirez/un-desastre-llamado-comision-de-victimas/>

Número de amparos presentados contra la CEAV



Fuente: Solicitud de información 330007623000142

Los problemas acumulados de indefinición jurídica, falta del Sistema y recursos decrecientes, se han traducido en que la CEAV sea una ventanilla de atención sobrecargada que debe ser presionada por las víctimas, mediante mecanismos legales o de protesta, para obtener el registro y dar pie a la ayuda y reparación de su situación. Sin embargo, como se ha venido insistiendo, dado el abandono del SNAV, las condiciones actuales en las que la CEAV opera vuelven prácticamente imposible ofrecer resoluciones para las víctimas que incluyan la reparación integral de sus derechos afectados o el reparo de su dignidad.

En su forma actual, limitada a fungir como un módulo para la dispensación de apoyos provisionales y para la prestación de servicios paliativos a las víctimas, la CEAV carece de los recursos necesarios para garantizarles el acceso a la justicia, a la verdad, a la no repetición y a la restitución simbólica; todas ellas condiciones indispensables para el establecimiento de una auténtica política nacional en favor de las víctimas, y que hoy en día luce completamente extraviada.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Entre 2011 y 2013, una intensa movilización social y una bien dirigida negociación política permitió que el Estado mexicano reconociera su deuda con las víctimas del delito y las violaciones a Derechos Humanos, aprobara la LGV y fundara la CEAV. Por desgracia, el resultado institucional, la pérdida del impulso de la movilización social, el desinterés desde la opinión pública y la irresponsabilidad política, han derivado en resultados desalentadores. En la práctica, las definiciones amplias y poco claras de la Ley, junto a la falta de lineamientos transparentes para extender recursos de auxilio efectivos, se han traducido en ambigüedades y en discrecionalidad en las decisiones de quién puede ser reconocido como víctima y en cómo acceder a los recursos de atención y reparación consecuentes.

El Sistema como tal nunca ha existido, por lo que la atención de las víctimas es una tarea desarticulada que ejerce, principalmente, la CEAV. Esta actúa con recursos decrecientes y una profunda indiferencia por parte de los actores políticos y la opinión pública, redundando en que las víctimas en México no tienen acceso efectivo al apoyo que debe brindárseles, ni están cerca de acceder a una reparación integral. En lugar de ser el garante para asegurar la atención y reparación integral de las víctimas, la CEAV se convirtió en un organismo que permite al Estado mexicano delegar estas tareas en un solo ente burocrático, al que además los sucesivos gobiernos han ido restando recursos prácticamente desde su fundación.

Consultando con especialistas y revisando la literatura generada, en Causa en Común observamos dos grandes vías para avanzar en la difícil tarea de brindar una atención integral a las víctimas. Por un lado, se ubicaron propuestas de refundación o fortalecimiento institucional de la CEAV mediante la reforma a la LGV y un compromiso político con la institución; por el otro, diversos activistas han postulado que la CEAV debería transitar hacia un mecanismo de justicia transicional que reconozca y atienda a las víctimas extraordinarias de la violencia en México. Con el espíritu de animar una discusión pública que vuelva a poner en el centro a las víctimas, presentamos las líneas generales de estas propuestas.

- Crear definiciones adecuadas, dentro del glosario de la Ley General de Víctimas (LGV), para diferenciar entre víctimas de delitos en general, víctimas de delitos de alto impacto y víctimas de violaciones a derechos humanos, a fin de acotar el universo de responsabilidad del SNAV, y los casos violatorios a los derechos de las víctimas atendibles por la CEAV y las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas.
- Definir en la LGV un sistema de responsabilidades y sanciones con el que se pueda garantizar el compromiso y la participación efectiva de las instituciones federales y locales para el correcto funcionamiento del SNAV. Esto permitirá dejar de sobrecargar a la CEAV como la única instancia dedicada a la atención y la reparación integral de las víctimas, así como facilitar sus funciones de coordinación y revisión de la política nacional de víctimas.
- Facilitar la inscripción al RENAVI mediante la actualización del reglamento de la LGV, y contar con una versión pública de este que permita fiscalizar el trabajo de la CEAV y de las Comisiones Estatales a fin de brindar certeza a los usuarios.
- Revisar la legislación vigente con miras a evitar cualquier duplicidad en las funciones de la CEAV y las que realizan otras instituciones de atención a víctimas, como la CNDH, las Fiscalías y las secretarías de seguridad.
- Dotar de herramientas a la CEAV para que pueda promover mecanismos de reparación colectiva y simbólica, que involucren garantías de no repetición y que contemplen mecanismos de demostración pública del compromiso de las autoridades con los derechos de las víctimas.
- Dotar a la CEAV y a las comisiones locales de presupuestos multianuales que proporcionen certeza a la atención a víctimas. Esto incluye recuperar el FAARI como un mecanismo para que los recursos de ayuda, asistencia y reparación sean estables, así como dotar de una expansión al presupuesto administrativo para dar una atención adecuada a las víctimas.
- Debido a que la reparación integral debe incluir verdad, justicia y garantías de no repetición hacia las víctimas, iniciar un proceso amplio de justicia transicional en el que participen todas las instancias del Estado mexicano.
- La aplicación de mecanismos contra la impunidad con ayuda de la Organización de las Naciones Unidas para la investigación de delitos y violaciones a los derechos humanos que se hayan cometido a gran escala.
- La instalación de una gran Comisión de la Verdad, que tome como modelo las mejores enseñanzas extraíbles de la experiencia internacional sobre el tema.

A pesar de haber nacido como el logro de una amplia movilización de la sociedad civil, el SNAV estaba condenado a fracasar. Los integrantes del MPJD soñaban con crear un sistema que protegiera los derechos e integridad de las víctimas; sin embargo, tras una década de no resolver ambigüedades en la legislación y no poner en funcionamiento el Sistema, y ante la falta de recursos humanos, económicos y materiales, el resultado ha devenido en una enorme decepción. Desde *Causa en Común* reconocemos la importancia histórica de la LGV y denunciamos la forma en que esta ha sido utilizada por sucesivos gobiernos mexicanos para administrar el dolor de las víctimas en una ventanilla, la CEAV, en la cual deben formarse con la esperanza de obtener algún tipo de ayuda en sus necesidades más urgentes y, casi nunca, reparación integral. Sólo un nuevo impulso desde la sociedad civil logrará colocar en el centro de la discusión a las víctimas. No hacerlo perpetuará la injusticia y la impunidad que hoy definen a nuestro país.

María Elena Morera Mitre
PRESIDENTA

José Antonio Polo Oteyza
DIRECTOR GENERAL

Alejandro Vázquez
Fernando Escobar Ayala
COORDINADOR DE PROYECTO

María Blanca Estela Cano Ruiz
ASISTENTE ADMINISTRATIVA

Nancy Angélica Canjura Luna
René Gerez López
Estefanía López Mendoza
Luis Carlos Sánchez Díaz
INVESTIGADORES

Michelle Velasco
DISEÑO GRÁFICO

Montserrat Aceves Olvera
CONTENIDOS DIGITALES

Ana Mitzi Hernández Ochoa
COMUNICACIÓN SOCIAL

