



DE LA ESPERANZA A LA DECEPCIÓN

UNA DÉCADA DEL SISTEMA NACIONAL DE
ATENCIÓN A VÍCTIMAS

20 de mayo 2025

*Construir una Ley General de Víctimas
era construir esperanza¹.*

Madre de una persona desaparecida en 2009.

*Todas y todos nosotros podemos
trabajar [...] estableciendo aunque sea
vis a vis un “pequeño mini sistema de
atención a víctimas”.*

Funcionaria federal en 2022.

¹ Citada por Gordillo García, Johan Jahtzir, Ley General de Víctimas, un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, Tesis de Maestría sostenida en el Colegio de México (Colmex), septiembre de 2015. Disponible en: <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/3t945r16j>

I. Introducción

La Ley General de Víctimas, promulgada en 2013, ha cumplido ya más de una década. Junto con esta legislación, también ha cumplido ya más de 10 años el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV).

De hecho, fue el 20 de mayo de 2015 cuando se llevó a cabo la primera sesión ordinaria del Pleno del SNAV. Después, en una década, sólo se registró una sesión ordinaria más, aunque la ley sigue vigente.

El desdén por el funcionamiento del Sistema no es el único dato de realidad de estos años. La mayoría de las personas víctimas reportan quejas sobre la operación cotidiana de las instituciones que hacen parte de este andamiaje y las evaluaciones realizadas por las instancias internacionales apuntan serias fallas. Adicionalmente, dado que la violencia continúa en niveles altos, el número de víctimas continúa aumentando en el país y por tanto sigue creciendo la demanda de servicios respecto de las comisiones victimales.

En este panorama, es pertinente analizar cuál es el estado que guarda el SNAV a más de una década de su creación.

En este documento de trabajo, desde el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro Prodh), hemos querido contribuir a esta reflexión a partir de la memoria, del análisis acucioso, de la experiencia de las personas que acuden al Centro y del propio acompañamiento que brindamos como organización.

Publicamos en este momento el presente texto dado que el monitoreo que veníamos realizando se nutría de un ejercicio constante del derecho de acceso a la información pública gubernamental, mismo que tras la eliminación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) creado para garantizar ese derecho, enfrenta ahora un contexto más adverso para su ejercicio. Así, ante las dificultades que se enfrentarán para seguir actualizando la información, difundimos este reporte, con la información disponible.

De este modo, enseguida presentamos un recuento histórico sobre la LGV y el SNAV, para después presentar análisis sobre la CEAV y las comisiones estatales.

Es evidente que nada en el horizonte indica que el funcionamiento inercial de las instituciones de atención victimal vaya a revisarse o modificarse. Pero, sin ingenuidad alguna, estimamos que no debemos resignarnos a que un Sistema creado para hacer frente a una emergencia extraordinaria, a la que le conciernen los dolores más profundos que vive el país, prosiga su marcha anodina. Las siguientes páginas parten de esa certidumbre y aspiran a ser útiles, incluso sabiendo que esto no ocurrirá en el corto plazo.

II. Un recuento histórico

Para comenzar, analizaremos enseguida el surgimiento y la evolución de la Ley General de Víctimas (en adelante “LGV”, “Ley General” o “Ley de Víctimas”) y del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (en adelante “SNAV” o “Sistema Nacional”).

a) El sexenio de Felipe Calderón: de la irrupción de las víctimas a la aprobación de la Ley General.

La LGV es un resultado político de la lucha iniciada por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD)². Fue a partir de la irrupción de las víctimas en la escena política nacional que comenzó a vislumbrarse la necesidad de adoptar en México una legislación y unas instituciones que se hicieran cargo de garantizar en su especificidad los derechos de las personas lastimadas por la violencia, que ya para entonces, de forma masiva, se acumulaban en el país.

Varios autores y autoras han reconstruido ese proceso. Remitiendo aquí a esas relevantes fuentes³, a continuación haremos sólo un recuento breve que ayude a comprender el origen y posterior devenir de la Ley General y sus instituciones.

El 28 de marzo de 2011 fue encontrado en Temixco, Morelos, un vehículo abandonado con siete cuerpos inertes en su interior. Entre las personas asesinadas se encontraba Juan Francisco Sicilia Ortega, hijo del poeta Javier Sicilia Zardain. En los días siguientes, el escritor tuvo la inmensa generosidad de poner su inenarrable dolor al servicio de la causa más amplia y, apoyado de una amplia red de activistas y personas solidarias, convocó a una serie de movilizaciones de las que poco a poco surgiría el MPJD⁴.

El Movimiento se volvió el actor legítimo para visibilizar el dolor acumulado en el país. En uno de los primeros documentos programáticos signados por el MPJD —el “Pacto Nacional Ciudadano”, adoptado en Ciudad Juárez el 10 de junio de 2011— se habló por primera vez de exigir “una ley que proteja lo derechos de las víctimas directas (los asesinados) e indirectas (sus familiares)”⁵.

Posteriormente, en el primer encuentro del MPJD con el presidente Felipe Calderón, realizado el 23 de junio del mismo año, se insistió en la necesidad de que se promulgara una ley de atención y protección a víctimas⁶.

² Gordillo García, “Ley general de víctimas, un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad”, Colegio de México, 2015, Disponible en: <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/3t945r16j?locale=es>

³ Ver por ejemplo: Gordillo García, Johan Jahtzir, Ley General de Víctimas, un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, op. cit.; así como en la obra colectiva coordinada por Javier Sicilia y Eduardo Vázquez Martín: El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, Editorial ERA, 2016.

⁴ Ver Sicilia, Javier, El deshabitado, Grijalbo- Proceso, 2016.

⁵ Gordillo García, op. cit.

⁶ Gordillo García, op. cit.

Esta exigencia se mantuvo en otras acciones públicas. Por ejemplo, el 28 de julio de 2011, el MPJD se reunió con legisladores y legisladoras de todas las fuerzas políticas para, entre otras cosas, insistir en la demanda de que se adoptara una legislación específica para las víctimas. En esa ocasión, se empezó a perfilar el contenido que podía incorporar dicha legislación; así, en el marco de ese encuentro se aludió, por ejemplo, a un programa nacional de atención a víctimas y del establecimiento de un fondo público para ese fin⁷.

Esta exigencia fue retomada por otros actores políticos que anunciaron la presentación de sus respectivas iniciativas en el legislativo, al tiempo que se agendó la discusión de la LGV para el mes de septiembre de dicho año.

Sin embargo, el 1 de septiembre de 2011, con motivo de su quinto informe de gobierno, el presidente Felipe Calderón anunció la creación por vía de un Decreto Presidencial⁸ de una Procuraduría Social para la Atención de Víctimas (PROVICTIMA). El MPJD criticó esta decisión unilateral y destacó que esta figura no satisfacía la exigencia planteada al no estar prevista en la ley ni contar con los recursos suficientes⁹.

Pese a este intento gubernamental de adelantarse a la movilización social, el MPJD no cejó en su exigencia de que se aprobara una Ley. También varios partidos políticos prepararon sus propias iniciativas e incluso comenzaron a desarrollar un proyecto de iniciativa ciudadana con apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y un proyecto adicional con asistencia del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). El trabajo en varias pistas permitió que el 17 de abril de 2012, todos los partidos con representación en el Senado presentaran ante el Pleno, con presencia del MPJD, la iniciativa de la LGV.

Posteriormente, el 24 de abril de 2012, fue aprobada en comisiones la LGV y al día siguiente se aprobó en el Pleno. El proceso legislativo continuó con la aprobación de la minuta correspondiente en la Cámara de Diputados.

Desde entonces, la LGV contenía ya los principales pilares del nuevo esquema de atención victimal: una definición amplia de la condición de víctima; una enunciación de derechos victimales y de medidas para su garantía; la instauración del SNAV; la creación de una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV); el establecimiento de un Registro Nacional de Víctimas (RENAVI); el diseño de una Asesoría Jurídica Victimal; y la institución de un fondo con características de fideicomiso para cubrir las erogaciones derivadas de la entrada en vigor de la ley.

⁷ Gordillo García, op. cit.

⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2011.

⁹ *Expansión*, "El Movimiento por la Paz critica creación de la Procuraduría de víctimas", Disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2011/09/07/el-movimiento-por-la-paz-critica-creacion-de-la-procuraduria-de-victimas>

Pese a que la LGV fue aprobada con amplio respaldo partidista, lo que vino enseguida puso de relieve la reticencia de los actores políticos a reconocer cabalmente los derechos de las víctimas. Después de un prolongado impasse, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) hizo del conocimiento del Poder Legislativo una serie de observaciones formuladas por el Presidente de la República al Proyecto de Decreto relativo a la Ley de Víctimas. Éstas argumentaban inconsistencias constitucionales, así como críticas respecto del esquema de protección y respecto del marco institucional propuesto¹⁰.

Aunque también algunas voces civiles alertaron del riesgo de que el ambicioso esquema previsto en la nueva LGV resultara inaplicable en los hechos¹¹, la postura del Gobierno Federal fue rechazada por el MPJD. En este marco, se generaron nuevos debates que culminaron en la presentación de una controversia constitucional por parte del Ejecutivo Federal, con la que el gobierno calderonista buscó que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) definiera si la presentación de sus observaciones era o no constitucional. Profundizando en esta ruta de desencuentro con el MPJD, la administración calderonista cerró su sexenio con la presentación unilateral de su propia iniciativa de ley en materia de atención y protección de víctimas.

Después de las elecciones presidenciales de julio de 2012 —en las que, como es sabido, tras dos administraciones panistas regresó al poder el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— durante los meses de transición el MPJD inició acercamientos con el equipo que conformaría el gobierno del entonces presidente electo Enrique Peña Nieto para buscar que se publicara, en sus términos, la LGV aprobada originalmente, en el entendido de que una vez que ello sucediera se realizarían las modificaciones que se estimaran indispensables.

Por causa de este acuerdo político, en su toma de posesión, el presidente Peña Nieto anunció que promulgaría la LGV y que simultáneamente retomaría el diálogo con los actores sociales para que las modificaciones que se presentaran recogieran su sentir. Poco después, el Poder Ejecutivo Federal anunció que se desistiría ante la SCJN de la controversia constitucional presentada¹². De esta manera, el 9 de enero de 2013, el Presidente de la República promulgó y publicó la LGV¹³.

Enseguida, el 19 de febrero de 2013, el Gobierno Federal presentó una iniciativa para modificar la LGV en el Senado, a partir de los acuerdos alcanzados con el MPJD, misma que fue aprobada en ambas Cámaras y publicada a la postre en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 3 de mayo del mismo año. Inició así la plena vigencia del nuevo andamiaje jurídico e institucional que buscaba garantizar los derechos de las víctimas en un país roto por la violencia.

¹⁰ *Animal Político*, “Calderón Regresa Ley General de Víctimas al Congreso”, 4 de julio de 2012. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2012/07/ejecutivo-regresa-ley-general-de-victimas-al-congreso/>

¹¹ Ver por ejemplo advertencias razonables, planteadas incluso antes de la entrada en vigor de la Ley, en: Rivera, Marien, “6 razones para dudar de la Ley de Víctimas”, espacio editorial de CIDAC, en *Animal Político*, 6 de agosto de 2012.

¹² *El Economista*, “EPN se desiste de controversia contra Ley General de Víctimas”, 5 de diciembre de 2012.

¹³ *La Jornada*, “Promulga Peña Nieto la ley de víctimas; Sicilia celebra ‘ese profundo gesto democrático’”, 10 de enero de 2013.

Instancias internacionales saludaron la emisión de la LGV. La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) señaló la expedición de la ley como un paso “necesario, significativo y de plena legitimidad” hacia una política de Estado y mecanismos eficaces para garantizar los derechos victimales¹⁴. A su vez, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, valoró positivamente la aprobación de la normativa, pero expresó su preocupación por que ésta pusiera énfasis en la indemnización de las víctimas, sin que se aparejara con medidas para alentar la rendición de cuentas por violaciones graves a los derechos humanos¹⁵. En consecuencia, el Relator recomendó a México procurar la pronta implementación de la LGV y garantizar en el proceso la plena y representativa participación de la sociedad civil y las víctimas, así como asegurar que ello ocurra también en el ámbito local¹⁶.

b) El sexenio de Enrique Peña Nieto: promulgación, disfuncionalidades y reformas

La entrada en vigor de la LGV y por tanto la existencia del SNAV ocurrieron, como se relató, ya iniciado el sexenio de Enrique Peña Nieto.

El nuevo andamiaje se reconoció como un triunfo de la movilización protagonizada por las víctimas y como una oportunidad para que el Estado saldara la deuda generada por la violencia y las violaciones a derechos humanos. Así, por ejemplo, familiares señalaron que: “La Ley General de Víctimas puede ser una oportunidad para cambiar la relación entre las víctimas y el Estado, y poner a las autoridades frente al escrutinio de las víctimas como sujetos de derechos. Así pues, el conocimiento de la Ley por parte de las víctimas y de quienes las acompañan, es indispensable para poder ir creando frentes comunes que nos ayuden a exigir y lograr su correcta implementación”¹⁷.

La sociedad civil, por su parte, impulsó algunas iniciativas para el monitoreo de la fase de implementación. De este modo, algunas organizaciones publicaron guías en formato de educación popular para difundir el contenido de la ley¹⁸ y otras crearon plataformas para monitorear el avance en la adopción de las leyes de víctimas en las entidades federativas¹⁹.

Pese a estos esfuerzos, la instrumentación del nuevo marco institucional empezó muy pronto a enfrentar obstáculos. Por ejemplo, fue hasta el 10 de octubre de 2013 que el Senado tomó protesta a

¹⁴ ONU-DH, “La ONU-DH saluda la expedición de la Ley General de Víctimas”, 9 de enero de 2013. Disponible en: <https://hchr.org.mx/comunicados/la-onu-dh-saluda-la-expedicion-de-la-ley-general-de-victimas-2/>

¹⁵ Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 59. Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1413997.pdf

¹⁶ Ibid. párr. 122.

¹⁷ Verástegui, Jorge, “Ley General de Víctimas” en Antillón Najils, Ximena y Vega González, Paulina, Introducción a la Ley General de Víctimas: una herramienta para las víctimas y sus representantes”, Fundar – Serapaz – CCC, 2014.

¹⁸ Ver por ejemplo: Antillón Najils, Ximena y Vega González, Paulina, Introducción a la Ley General de Víctimas: una herramienta para las víctimas y sus representantes”, Fundar – Serapaz – CCC, 2014.

¹⁹ El esfuerzo más relevante en este sentido lo impulsó sin duda la organización IDHEAS – Litigio Estratégico en Derechos Humanos, a través del “Observatorio ciudadano de Derechos de las Víctimas”, que puede consultarse en: <http://www.derechosdelasvictimas.org.mx/>

las siete personas que, durante periodos escalonados de diversa duración, integrarían el Pleno de la CEAV²⁰. Posteriormente, fue hasta el 8 de enero de 2014 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se transformó a PROVICTIMA en la CEAV. A partir de este acto jurídico, el 15 de enero de 2014 quedó formalmente instalado en un evento realizado en la entonces residencia presidencial de Los Pinos el nuevo SNAV²¹.

El avance hacia la puesta en marcha de la CEAV y del propio Sistema Nacional fue excesivamente lento. Hacia su primer año en funciones, la prensa advertía que no se habían logrado “[...] concretar ninguna de sus tres funciones principales contenidas dentro de la Ley General de Víctimas incluyendo la creación el Registro Nacional de Víctimas, la Asistencia Jurídica y del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral”²².

Una cuestión que no contribuyó a la consolidación de la CEAV fue, sin duda, la relación conflictiva entre las personas integrantes del Pleno de la institución²³, lo que generó desgaste al interior y en su imagen pública, en un momento en que era fundamental consolidar su funcionamiento. Así, la presidenta del organismo dejó su cargo en abril de 2014²⁴; en octubre, por el escalonamiento concluyeron su mandato dos comisionadas y no fueron reemplazadas inmediatamente; en enero de 2015 renunció otro comisionado²⁵ y en noviembre de 2016 renunció una comisionada más²⁶. Así, en la determinante fase inicial de consolidación de la CEAV fue en extremo accidentada; el propio diseño de la Comisión como órgano colegiado y la elección de perfiles carentes de idoneidad contribuyó sin duda a ello²⁷.

²⁰ Se trataba de Adrián Franco Cebada, Susana Talía Pedroza de la Llave, Julio Antonio Hernández Barros, Sergio Jaime Rochín del Rincón, Carlos Ríos Espinosa, María Olga Noriega Saínz y María del Rosario Torres Mata. Ver: Senado de la República, “Boletín-412. Senado toma protesta a los siete integrantes de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas”, 10 de octubre de 2013. Puede consultarse en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/9186-boletin-412-senado-toma-protesta-a-los-siete-integrantes-de-la-comision-ejecutiva-de-atencion-a-victimas.html>

²¹ El “Acta de Instalación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas” puede consultarse en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/76453/4.-Acta-de-Instalacion-del-SNAV_SIN-F.pdf

²² Baptista, Diana, “Admiten lento avance en atención a víctimas”, *Reforma*, 02 de enero de 2015.

²³ Ver por ejemplo, Villa y Caña, Pedro, “CEAV: en 24 meses renuncian cinco de siete comisionados”, *El Universal*, 8 de noviembre de 2016.

²⁴ El Universal, “Denuncia remoción ilegal en Comisión de Atención a Víctimas” 04 de junio de 2014, puede consultarse en <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/comision-atencion-victimas-denuncia-1015112.html> y Proceso, “Noriega Sáenz renunció de palabra, aclara comisionado” 6 de junio de 2014, puede consultarse en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2014/6/6/noriega-saenz-renuncio-de-palabra-aclara-comisionado-133458.html>

²⁵ El maestro Carlos Ríos Espinosa presentó su renuncia al cargo de Comisionado de la CEAV “puede consultarse en: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/el-maestro-carlos-rios-espinosa-presento-su-renuncia-al-cargo-de-comisionado-de-la-ceav> Ramos, Jorge, “Arbitrariedad en la Comisión de Víctimas”, *El Universal*, 31 de mayo de 2015.

²⁶ *Aristegui Noticias*, “Renuncia Susana Pedroza a la Comisión de Víctimas; acusa a Campa y senadoras”, 07 de noviembre de 2016, puede consultarse en: <https://aristeguinoticias.com/0711/mexico/renuncia-susana-pedroza-a-la-comision-de-victimas-acusa-a-campa-y-senadoras/>

²⁷ A estas renunciaciones se sumaron otras, como la del Director General de la CEAV que renunció en abril de 2015, denunciando falta de rumbo y de “compromiso con las víctimas”. Véase, Camacho Servín, Fernando, “Por ‘condicionamientos del gobierno’ renuncia director general del CEAV”, *La Jornada*, 5 de abril de 2015.

En este contexto, para marzo de 2015 familiares de víctimas y colectivos ya realizaban actividades de protesta afuera de las instalaciones de la CEAV para denunciar “maltrato, humillación y revictimización”²⁸.

Más tarde, el 20 de mayo de 2015, se realizó en Los Pinos la primera y única²⁹ Sesión Ordinaria del Pleno del SNAV³⁰. En dicha reunión, la Comisión Ejecutiva se declaró “lista y con los instrumentos necesarios para operar”³¹ y presentó también el “Modelo de atención integral en salud para víctimas del delito”³². También en ese contexto, el organismo aprobó, en mayo de 2015, el “Programa de Atención Integral de Víctimas 2014-2018”³³. Finalmente, el “Modelo Integral de Atención a Víctimas” fue publicado el 4 de junio de 2015 en el Diario Oficial de la Federación³⁴.

Pese a la profusión de documentos, quienes habían sido parte de la institución en sus inicios ya advertían sobre el deterioro político de la CEAV y el impacto que en el órgano generaba el retraso en la designación de los integrantes del Pleno. Así, por ejemplo, se señaló entonces que:

El creciente deterioro político de la CEAV reposa especialmente en su automarginación en la atención a víctimas de casos que han conmovido a la opinión pública (Tlatlaya, Ayotzinapa y otros); su lenta y burocratizada gestión (por ejemplo, a la fecha hay un subejercicio de al menos un 95% de los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral); la dilatada publicación del Reglamento de la Ley por parte de la Secretaría de Gobernación (un año y nueve meses después de lo dispuesto en la Ley); la falta de un programa de trabajo (cuyo borrador fue apenas aprobado un año y medio después de instalada la CEAV) y la distancia del Pleno con la sociedad civil, que comenzó justamente durante el proceso de designaciones. Aunque la convocatoria para dichos reemplazos se publicó el 28 de agosto de 2014, y diversos grupos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil e incluso legisladores de oposición han exigido apurar las designaciones, a la fecha no ha habido respuesta de la instancia encargada del proceso, que es la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación³⁵.

Los órganos internacionales de derechos humanos pronto dieron cuenta de estas carencias. Por ejemplo, en su informe de 2015, “Situación de los Derechos Humanos en México”³⁶, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló:

526. La duplicidad de funciones entre entidades estatales y federal genera confusión para muchas de las personas que acuden a éstas en busca de asistencia. Aunado a esto, las procuradurías,

²⁸ Camacho Servín, Fernando, “CEAV, lastre en la búsqueda de desaparecidos, acusan familiares”, *La Jornada*, 28 de marzo de 2015.

²⁹ CEAV. Unidad de Transparencia. Respuesta a la solicitud de información 330007622000149, de 23 de mayo de 2022.

³⁰ Los documentos de trabajo analizados en la sesión pueden consultarse en: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/1er-sesion-ordinaria-del-pleno-del-snav>

³¹ Rubí, Mauricio, “Atención a víctimas no debe enfrentar burocracias: CNDH”, *El Economista*, 21 de mayo de 2015.

³² Martínez, Fabiola, “Víctimas de desaparición y de la violencia, carentes de atención”, *La Jornada*, 24 de mayo de 2015.

³³ Baptista, Diana, “Enfrentan víctimas trabas en atención”, *Reforma*, 26 de mayo de 2015.

³⁴ Redacción, “Publican el modelo de atención a víctimas”, *La Jornada*, 5 de junio de 2015.

³⁵ Cantú, Silvano, “Víctimas: a buen paso ¿no darle prisa?, espacio editorial de Artículo XIX, *Animal Político*, 27 de mayo de 2015. Puede consultarse en: <https://www.animalpolitico.com/altoparlante/victimas-a-buen-paso-no-darle-prisa/>

³⁶ Puede consultarse en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

fiscalías, y las comisiones de derechos humanos en ocasiones divergen en sus criterios de atención a víctimas, lo que genera lo que algunas víctimas consideran que la búsqueda de atención legal, médica o psicosocial es un “laberinto”. Además de la necesidad de una mayor cantidad de recursos humanos en función de que sus capacidades operativas correspondan a la demanda que la CEAV tiene que atender, se destaca también en la práctica la imposibilidad de las víctimas de acceder a sus servicios en los casos en que se trate de delitos no previstos dentro del orden federal, caso en el que son remitidos a sus respectivos gobiernos estatales. Sin embargo, no todos los estados cuentan con la ley de atención a víctimas para los casos no previstos para la CEAV, y de los que sí, no todos cuentan con una comisión estatal de atención a víctimas, por lo que en la práctica no existen mecanismos para que todas las víctimas puedan acceder a los servicios que la Ley General de Víctimas presupone que tienen derecho. Es entonces imperativo una homologación de todas las legislaciones estatales con la Ley General de Víctimas, por lo que se llama a la voluntad política de los correspondientes gobiernos estatales a hacerlo³⁷.

A partir de esta constatación, la CIDH incorporó una recomendación, identificada con el número 32 en dicho Informe, que desde entonces año con año ha monitoreado en lo particular:

32. Asegurar la implementación de la Ley General de Víctimas y el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a nivel federal y estatal. En consulta con organizaciones de la sociedad civil y con las víctimas, analizar y abordar concretamente las barreras que limiten su efectiva implementación y eliminarlas³⁸.

El seguimiento de la Comisión Interamericana a esta recomendación en sus informes anuales es un referente relevante para evaluar el funcionamiento real del SNAV, por lo que más adelante acudiremos de nuevo a esta fuente.

En esta misma perspectiva internacional, es útil recordar que la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero, y su secuela de impunidad vinieron a poner a prueba la institucionalidad de atención a víctimas y en buena medida a mostrar sus insuficiencias.

En efecto, como parte de su trabajo en el caso, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), designado por la CIDH para brindar asistencia técnica en el caso, estuvo en aptitud de analizar el funcionamiento de la CEAV, encontrando una serie de carencias que ya para entonces perfilaban las principales fallas de la institución naciente. Esa evaluación representa uno de los primeros análisis integrales respecto del funcionamiento de la CEAV.

Dentro de su informe, el GIEI señaló: “La Ley General de Víctimas tiene altos estándares en materia de atención a las víctimas y reparaciones, pero está muy limitada en su funcionalidad, adecuación,

³⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015), “Situación de los Derechos Humanos en México”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

³⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, op. cit.

estructura y mecanismos de implementación”³⁹. En consecuencia, el Grupo Interdisciplinario identificó las principales deficiencias documentadas, entre éstas:

Principales hallazgos del GIEI respecto del funcionamiento de la CEAV y la atención a víctimas en México	
1. Independencia de la CEAV	<p>Es muy importante que la CEAV tenga la necesaria independencia y autonomía frente a las autoridades que han podido tener responsabilidades por acción u omisión en los hechos de violencia. Si esto no se presenta, se pueden generar conflictos de interés, además de una visión desde las víctimas de falta de independencia que compromete su cometido.</p> <p>El nombramiento de los responsables de la CEAV tiene que generar confianza y mostrar una práctica clara de orientación a las víctimas. Este hecho es más grave en los lugares donde los gobiernos estatales puedan tener responsabilidad en los casos o violaciones de derechos humanos.</p>
2. Aclarar las responsabilidades de atención entre la Federación y los Estados	<p>Existe una falta de claridad respecto de cuáles son las obligaciones de las entidades federativas para la conformación de las respectivas comisiones locales de víctimas. La idea inicial de contar con una legislación general que unifique el reconocimiento de derechos y evite la proliferación legislaciones contrasta con que los estados tienen respuestas heterogéneas así como procedimientos distintos, lo que genera confusión y diferencias importantes, a la vez que no se cuenta con esquemas generales de atención, registro, etc.</p>
3. La competencia de los casos	<p>De la misma manera que en términos de investigación existe la capacidad de atracción federal, en este caso deben estar claros los criterios de donde se atiende a las víctimas y cuáles son las estructuras encargadas de ellos [...]. La CEAV tendría que tener facultad de atención directa especialmente cuando las víctimas</p>

³⁹ GIEI, Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, 2016, p. 373.

	quedan en la indefensión o puedan sufrir mayores daños en sus estados.
4. Estructura orgánica de la CEAV	Varios de los problemas [...] han venido de actitudes y criterios distintos por parte de diferentes comisionados y la ausencia de una política e interlocutores claros. Se necesita una estructura más dinámica, y un liderazgo con experiencia contrastada en el trabajo con víctimas de violaciones de derechos humanos, por parte de una persona independiente y con estructuras de consulta flexibles y claras respecto la aprobación de medidas específicas
5. Claridad de derechos y no de prestaciones	Un problema frecuentemente señalado por las víctimas del caso es la falta de claridad sobre el tipo, el nivel de prestaciones, el carácter de las mismas (como ayuda humanitaria o como reparación) o la extensión de las medidas. Todo ello genera confusión en las víctimas y una falta de claridad de las ofertas del Estado o la posibilidad de hacer un plan específico de atención o reparación con criterios claros, que no dependan de ofrecimientos genéricos y poco concretos o en ocasiones contradictorios
6. Amplitud de mandato y restricción práctica	En numerosas ocasiones [...] las cargas operativas de la atención se ponen en las víctimas en lugar de ser asumidas por la CEAV. Por ejemplo, para hacerse cargo de gastos de atención, funerarios, etc., son las víctimas las que tienen que sufragarlos y posteriormente pasar la comprobación a la CEAV. Mientras, según la información proporcionada por la propia CEAV, existe un fondo de víctimas cuyas reglas no están adecuadas a las necesidades de la Comisión, con lo que se produce la paradoja de existir recursos, pero no los medios para poder usarlos de forma adecuada. La Ley General de Víctimas surge en el contexto de la crisis de derechos humanos que se ha producido en México por las desapariciones de personas. La Ley General de Víctimas debería enfocarse en las más graves violaciones de derechos humanos que existen en el país. En lugar de ello, la CEAV atiende a cualquier víctima, incluso aquellas

	<p>personas que fueron víctimas de negligencia médica u otras circunstancias.</p>
<p>7. Registro Nacional de Víctimas</p>	<p>Unificar los criterios del registro de víctimas entre los estados y la Federación mexicana. El registro es la primera entrada al sistema y debe ser compatible con otros registros existentes y poder ser unificados a nivel nacional. El Registro Nacional de Víctimas tiene que ser repensado en su integridad para permitir mejores soluciones y no sobrecargar a las víctimas con nuevos procesos de registro, toma de testimonios, etc. sin tener claridad además del nivel de prestaciones o atención que les correspondería.</p>
<p>8. Evitar la información sobre montos de reparación</p>	<p>El manejo público de los fondos de reparación a algunas víctimas [...] ha supuesto nuevas amenazas a la seguridad de las víctimas. Esta información debe ser reservada, y considerada como parte del derecho a la compensación por el daño sufrido, evitando que se convierta para las víctimas en nueva fuente de problemas en un contexto de pobreza y exclusión social en que viven muchas de ellas.</p>
<p>9. El manejo público de las acciones</p>	<p>El GIEI ha visto en su práctica de asistencia técnica, una preocupación excesiva por parte de la CEAV por ofrecer resultados públicos de su actuación, en lugar de seguir criterios específicos, acuerdos con las víctimas y cuidar el proceso de trabajo con ellas. El Grupo ha alertado en varias ocasiones del riesgo que dichas prácticas tienen para una comisión de atención a víctimas, y la pérdida de confianza y credibilidad que suponen para instituciones que deben fundamentar su trabajo en la congruencia de su comportamiento, el trabajo efectivo y discreto, y el compromiso con las víctimas teniendo en cuenta sus expectativas y las posibilidades reales de actuación.</p>
<p>10. Estrategias de acercamiento y colaboración con organizaciones de la sociedad civil</p>	<p>[...] En México, como en casi todos los países que han sufrido fenómenos de violencia importantes y violaciones de derechos humanos, la experiencia de trabajo con las víctimas está en la sociedad civil y se deben articular mecanismos de colaboración que permitan compartir esa experiencia y adecuar las</p>

	actuaciones institucionales a las mejores prácticas que se dan en el país.
11. Formación, capacitación y acompañamiento a los equipos	La atención a las víctimas en México necesita articularse con programas de capacitación, sensibilización y sensibilización para los funcionarios encargados de dar la atención a las víctimas. Dado que la formación por sí sola no tiene capacidad de cambiar prácticas, se necesita establecer sistemas de monitoreo de la actuación de la institución, mecanismos de rendición de cuentas y refuerzo de conductas positivas que ayuden a generar un contexto positivo para la atención.
12. La participación de las víctimas	Escuchar y entender la experiencia de las víctimas es una herramienta fundamental para introducir prácticas positivas de atención, controlar los desvíos y mostrar un compromiso en la atención a las víctimas. La CEAV como otras comisiones en otros países, tiene la función también de absorber la rabia y la tensión como consecuencia de la violencia, y ofrecer marcos claros y consistentes de atención. La congruencia en el comportamiento y la muestra de compromiso es la base para generar la necesaria confianza en las víctimas [...].

A la evaluación crítica de la CIDH, del GIEI y de otros especialistas, se fueron sumando paulatinamente otros cuestionamientos de especialistas y, sobre todo, las vivencias de decepción de las propias víctimas.

Poco a poco, se generalizó la idea de que era necesario reformar de nuevo la LGV para corregir algunas deficiencias. Esta visión comenzó, además, a ser compartida por actores gubernamentales. Por ejemplo, al participar en la clausura de la XXXIII Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en agosto de 2015, el titular de la SEGOB anunció que la propia Secretaría, la Procuraduría General de la República (PGR), y la CEAV trabajaban ya en un paquete de reformas⁴⁰.

Más adelante, desde el propio Senado se impulsaron audiencias públicas para evaluar la aplicación de la LGV⁴¹ y unos meses más tarde, en un contexto en el que aumentaban las críticas por el

⁴⁰ Redacción, "Preparan PGR, CEAV y Segob iniciativa de Ley para víctimas", *La Razón*, 20 de agosto de 2015.

⁴¹ Ballinas, Víctor, "Afectados evaluarán en el Senado la aplicación de la ley de víctimas", 8 de diciembre de 2015.

subejercicio de recursos⁴² y por las disfuncionalidades de la CEAV⁴³, avanzó, en dicha Cámara, la idea de que era necesario reformar de nuevo la Ley General⁴⁴. Desde entonces, se insistió en que esa modificación adicional permitiría una atención más ágil e integral para las víctimas⁴⁵.

Diversos colectivos, algunos de los cuales habían participado activamente en el MPJD, respaldaron públicamente y ante el Senado la posibilidad de reformar la LGV⁴⁶. El propio Comisionado Presidente de la CEAV, consideró que era “urgente” la reforma al organismo para “eliminar las excesivas trabas burocráticas” y “agilizar los mecanismos para la reparación del daño”⁴⁷.

La discusión sobre las reformas a la CEAV quedó proyectada para el siguiente periodo de sesiones. Después de algunos foros y debates, el Subsecretario de Derechos Humanos de la SEGOB sostuvo una reunión con las Comisiones de Derechos Humanos, Gobernación y Justicia del Senado para afinar los detalles de la reforma el 11 de octubre de 2016⁴⁸. Ahí, resumió los que, desde su perspectiva, eran los temas esenciales de la reforma: pasar de un esquema colegiado a uno unipersonal y eliminar los candados que impedían el acceso ágil al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del daño⁴⁹.

Entretanto, los tres comisionados que quedaban como integrantes del Pleno eligieron a un nuevo Presidente, quien asumió la titularidad de la Comisión⁵⁰.

Finalmente, el 4 de noviembre de 2016, se aprobaron en el Senado las reformas a la Ley General de Víctimas, con 77 votos a favor y 9 en contra⁵¹.

Algunas organizaciones civiles consideraron que la modificación no fortalecía la independencia del órgano⁵². Por su parte, el MPJD externó su decepción por el contenido final de la reforma, señalando que: “el movimiento manifiesta su decepción ante una reforma que limpia a medias la casa de las víctimas —que es lo que debería ser la CEAV— y que continúa abriendo la puerta a oportunistas e injerencias gubernamentales que han impedido que la comisión cumpla con su verdadera misión”⁵³.

⁴² Muñoz, Alma, “De mil 28 millones de pesos para víctimas, la CEAV entregó sólo 47”, *La Jornada*, 28 de febrero de 2016.

⁴³ Ver por ejemplo Ortega, Octavio, “Una entelequia llamada CEAV”, *Reforma*, 27 de marzo de 2016.

⁴⁴ Ballinas, Víctor, “Plantean iniciativa de reforma para atender a víctimas de fuero local”, *La Jornada*, 4 de abril de 2016.

⁴⁵ “Cambios a CEAV buscan ágil reparación del daño”, *Milenio*, 4 de abril de 2016.

⁴⁶ Becerril, Andrea y Ballinas, Víctor, “Respaldan 100 colectivos iniciativa de reforma a la Ley General de Víctimas”, *La Jornada*, 14 de abril de 2016.

⁴⁷ Román, José Antonio, “Trabas burocráticas impiden la eficaz reparación del daño a víctimas: CEAV”, 18 de julio de 2016.

⁴⁸ Baptista, Diana, “Plantea cambiar operación de CEAV”, *Reforma*, 11 de octubre de 2016.

⁴⁹ Algunas voces advirtieron que el problema de la CEAV radicaba no tanto en el diseño legal sino en la falta de voluntad política de los actores preponderantes y la poca efectividad de los actores políticos relacionados con la puesta en marcha de la institución. Se advirtió también que una eventual reforma centrada en convertir a la Comisión en un órgano unipersonal, en vez de una instancia colegiada que formalizaría el “control de CEAV como pieza de contención política más que como el eje de una política nacional de atención y transformación de las causas estructurales de la violencia, que es para lo que se había diseñado originalmente. Ver, por ejemplo, Cantú, Silvano, “Érase una vez otra reforma a la Ley de Víctimas”, espacio editorial de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), *Animal Político*, 10 de octubre de 2016.

⁵⁰ Lastiri, Diana, “Asume Julio Hernández Barros la presidencia de la CEAV”, *El Universal*, 10 de octubre de 2016.

⁵¹ Senado de la República, “Aprueba Senado reformas a la Ley General de Víctimas”, 4 de noviembre de 2016.

⁵² Baptista, Diana, “Advierten retroceso en Ley de Víctimas”, *Reforma*, 6 de noviembre de 2016.

⁵³ Román, José Antonio, “Cuestionan ONG las reformas a la ley de víctimas; ‘no atiende nuestras demandas’”, *La Jornada*, 8 de noviembre de 2016.

En ese contexto, además, una de las Comisionadas que habían sido designadas con antelación anunció por vía de las redes sociales su renuncia⁵⁴.

De todos modos, el 14 de diciembre de 2016 la Cámara de Diputados aprobó las reformas que le había remitido el Senado⁵⁵.

En su Informe de 2016⁵⁶, la CIDH dio cuenta de algunas de las deficiencias denunciadas por la sociedad civil y los colectivos de víctimas respecto del funcionamiento de la CEAV y del SNAV, así como sobre este proceso de reformas. El órgano interamericano se refirió en lo particular a:

131. [...] a) dificultades para las víctimas de delito y de violaciones a los derechos humanos para ingresar al Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), como por ejemplo al condicionar su ingreso a la presentación de una denuncia penal o a la emisión de una recomendación por parte de una comisión de derechos humanos; b) falta de capacitación y sensibilización de las y los funcionarios públicos que genera revictimización; c) procedimientos ineficaces, lentos y discrecionales, situación que obstaculiza el reconocimiento de víctima y el reembolso de gastos inmediatos.

132. [...] limitaciones en el diseño existente de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que generan complejidades para alcanzar acuerdos dentro de un órgano colegiado, así como la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y la falta de sanciones a funcionarios públicos que no actúan con debida diligencia en la atención inmediata. También hizo referencia a procedimientos administrativos deficientes; falta de medidas de reparación integral, la poca o nula coordinación entre las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención de Víctimas (SNAV), así como entre las agencias estatales y federales de atención a víctimas, la falta de profesionalización y sensibilidad de las y los funcionarios de dicha institución; la carencia de un enfoque diferencial para la atención de víctimas migrantes, mujeres, niñas, niños, adolescentes o pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas; así como el subejercicio del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

Adicionalmente, en ese mismo Informe la CIDH reprodujo la información proporcionada por el Estado mexicano, en la que se detalla el contenido de la reforma a la Ley General de Víctimas, destacándose aquellos puntos que desde la perspectiva de las autoridades eran los más relevantes:

135. [...] el Estado indicó a la CIDH que el 3 de enero de 2017 se publicaron en el DOF las reformas a la Ley General de Víctimas aprobadas por el Congreso de la Unión en diciembre de 2016. Entre los aspectos principales de la reforma el Estado señaló que se encuentra la “Eficacia, eficiencia y oportunidad en el acceso a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral”. El Estado presentó información sobre los aspectos principales de la reforma:

⁵⁴ Guzmán, Susana, “Comisionada de la CEAV renuncia vía Twitter”, *El Financiero*, 6 de noviembre de 2016.

⁵⁵ *Reporte Índigo*, “Refuerzan la Ley de Víctimas”, 15 de diciembre de 2016.

⁵⁶ Puede consultarse en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2016/docs/InformeAnual2016cap.5-Mexico-es.pdf>

a) Eficacia, eficiencia y oportunidad en el acceso a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. Se agrupa en el concepto Recursos de Ayuda a los gastos de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación con cargo al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral o Fondos estatales, según corresponda. La LGV permite que las medidas sean proporcionadas no sólo por instituciones públicas sino también por privadas, y que las ayudas se entreguen de manera anticipada.

b) Desplazamiento Interno. Se incluye expresamente el derecho de las personas en situación de desplazamiento interno de recibir atención integral.

c) Atención integral a víctimas sin considerar el fuero. La CEAV podrá proporcionar ayuda inmediata con independencia del fuero e inclusive cubrir la compensación subsidiaria a las víctimas como parte de la reparación del daño.

d) Facultad de atracción. Se prevé que la CEAV pueda ayudar, atender, asistir y cubrir la compensación subsidiaria a víctimas del fuero común, cuando la magnitud de los hechos victimizantes así lo requieran.

e) Se amplía la cobertura de atención y asistencia a víctimas. Las víctimas tienen acceso a un mayor número de medidas que se cubrirán con cargo al Fondo, tales como: (i) traslados que incluyen transportación, hospedaje y alimentación; (ii) peritajes y servicios de expertos independientes; y (iii) gastos funerarios independientemente de la causa del fallecimiento.

f) Reparación integral. Las medidas que comprende la reparación son cubiertas con cargo al Fondo. Además, se amplían los supuestos para la procedencia de la compensación subsidiaria y la obligación de exigir al sentenciado restituir los recursos del Fondo.

g) Calidad de Víctima. Se reconoce a otras autoridades que pueden otorgar el reconocimiento de la calidad de víctima: (i) Organismos públicos de protección de derechos humanos; (ii) organismos internacionales de protección de derechos humanos; (iii) la autoridad responsable de la violación a los derechos humanos; y (iv) el Ministerio Público.

h) Reestructura de la CEAV. Esta institución se organiza de manera unipersonal a cargo de un Comisionado Ejecutivo que cuenta con la asesoría y apoyo de una Asamblea Consultiva. Asimismo, cuenta con una Junta de Gobierno y con un Comité Interdisciplinario Evaluador. Lo más relevante es que se fortalece la figura del Asesor Jurídico y se elimina su Junta Directiva.

Para ese momento, el Estado indicó también que existían ya 17 Comisiones de Atención a Víctimas Estatales constituidas. Destacó también que: “[...] en el marco de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se suscribió el 29 de febrero de 2016 el Convenio marco de coordinación y colaboración en materia de atención a personas en situación de víctima; intercambio de información; diseño y ejecución de políticas públicas, y capacitación”⁵⁷.

⁵⁷ Ídem, párr. 136

En esencia, este diagnóstico fue compartido por los análisis que en este momento se produjeron desde la sociedad civil durante este lapso⁵⁸.

Las reformas a la LGV entraron en vigor en enero de 2017⁵⁹. Con ello, también, se abrió el plazo para la designación del nuevo titular de la CEAV⁶⁰. El plazo, sin embargo, fue incumplido⁶¹. Fue a mediados de febrero cuando, finalmente, el Gobierno Federal presentó al Senado su propuesta, que recayó en un funcionario que ya se había desempeñado como comisionado cuando un pleno colegiado era el órgano máximo de gobierno de la CEAV, teniendo así conocimiento previo de la institución⁶².

Para la nueva fase, el Comisionado Presidente presentó una serie de compromisos públicos que denominó “ejes de refundación” para reimpulsar el organismo⁶³. El fortalecimiento de la Asamblea Consultiva de la CEAV era parte de esos ejes, por lo que en junio de 2017 se lanzó la convocatoria pública para su integración⁶⁴. Asimismo, la nueva administración presentó un informe sobre los primeros cien días de gestión en el marco de la legislación reformada⁶⁵. También en ese contexto, en julio de 2017 se inauguró el primer Centro de Atención a Víctimas como parte de un nuevo modelo de respuesta⁶⁶.

No obstante, la emisión del nuevo reglamento de la CEAV, indispensable para el cabal funcionamiento de la institución, no fue emitido con prontitud, lo que aún en noviembre de ese 2017 se seguía reclamando por parte de la sociedad civil⁶⁷.

En su Informe Anual 2017⁶⁸, la CIDH dio cuenta de nuevo de la información remitida por el Estado mexicano. En ésta, se destacó la aprobación en julio de 2017 de las Reglas de Operación del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (ROFAARI)⁶⁹, así como de la publicación en junio de 2017 del “Acuerdo por el que se reforman diversas disposiciones de los Lineamientos para la Transmisión de Información al Registro Nacional de Víctimas”⁷⁰. El Estado reportó también la existencia de 17 Comisiones Ejecutivas Estatales de Atención a Víctimas, precisando que tres entidades se

⁵⁸ Véanse por ejemplo los relevantes trabajos de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH): <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-denuncia-gtdfil-nna30-08-2017.pdf> y de IDHEAS: <https://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/audiencia-cidh-ecuador.pdf>

⁵⁹ *El Financiero*, “Entra hoy en vigor nueva ley de víctimas”, 4 de enero de 2017.

⁶⁰ *El Universal*, “Abre plazo para designar a nuevo titular de la CEAV”, 4 de enero de 2017.

⁶¹ *Reforma*, “Demora Peña Nieto relevo en CEAV”, 12 de febrero de 2017.

⁶² *El Universal*, “Propone Peña Nieto a Jaime Rochín para la CEAV”, 18 de febrero de 2017.

⁶³ *El Financiero*, “El CEAV anuncia ‘ejes de refundación’”, 5 de abril de 2017.

⁶⁴ *EFE*, “Abren a ONGs mexicanas convocatoria para Asamblea de la Comisión de Víctimas”, 23 de junio de 2017.

⁶⁵ *Reforma*, “Presume CEAV 100 días con nueva ley”,

⁶⁶ *El Universal*, “Inauguran primer Centro de Atención a Víctimas”, 18 de julio de 2017.

⁶⁷ *La Jornada*, “En septiembre pasado venció el plazo para emitir el reglamento de la ley de víctimas”, 03 de noviembre de 2017.

⁶⁸ Puede consultarse en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/IA2017cap.5MX-es.pdf>

⁶⁹ Informe 2017, párr. 131.

⁷⁰ Párr. 132.

encontraban todavía pendientes de armonizar su ley⁷¹. La Comisión Interamericana reiteró “[...] la importancia de dotar de recursos humanos y financieros suficientes a la CEAV”⁷².

Por su parte, tras su misión a México en el año 2017, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos constató que los progresos en la implementación de la LGV eran lentos y las víctimas enfrentaban obstáculos para el ejercicio y reconocimiento de sus derechos. En particular, subrayó el hecho de que la mayoría de las entidades federativas no habían creado sus propias comisiones de atención a víctimas⁷³.

Pese a ello, los problemas continuaron en 2018. En varias ocasiones, el titular de la CEAV denunció públicamente la ausencia de colaboración efectiva de los gobiernos estatales para asegurar que la atención de víctimas fuese en realidad una política de Estado⁷⁴. En el propio nivel federal, continuaron además los retrasos: para abril de 2018, seguía sin publicarse el nuevo reglamento de la CEAV⁷⁵.

En su Informe 2018⁷⁶, la Comisión Interamericana reprodujo algunas preocupaciones de la sociedad civil mexicana respecto del “[...] proceso de aprobación del Reglamento de la Ley General de Víctimas”⁷⁷. También refirió la CIDH que el Estado daba cuenta que habían instalado 19 comisiones ejecutivas en los estados de la República e insistió en que su recomendación sobre el tema estaba pendiente de cumplimiento, reiterando “[...] la importancia de la efectiva implementación de la Ley y los mecanismos para participación y atención de las víctimas y sus representantes”⁷⁸.

El tiempo transcurrió y el sexenio concluyó con una consulta para formular un nuevo reglamento de la CEAV⁷⁹, en medio de la decepción de muchos colectivos que vieron concluir otro sexenio sin que se adoptara una verdadera política de Estado para garantizar los derechos victimales.

⁷¹ Informe 2017, párr. 133

⁷² Informe 2017, párr. 134.

⁷³ Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México, A/HRC/37/51/Add.2, 12 de febrero de 2018, párr. 10. Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/G1803797.pdf

⁷⁴ Ver por ejemplo Milenio, “Se queja CEAV de regateo de recursos”, 23 de febrero de 2018; La Jornada, “La CEAV, a la hora de exigir, no tiene dientes ni fuerza específica, dice Rochín”, 23 de febrero de 2018; El Economista, “Atención debe ser ‘política de Estado’”, 23 de febrero de 2018; La Prensa, “Exhortan a Estados a firmar acuerdos con la CEAV en beneficio de víctimas”, 23 de febrero de 2018.

⁷⁵ Véase: La Jornada, “Exigen activistas se emita Ley general de Víctimas”, 03 de abril de 2018; La Jornada, “Afecta labor de CEAV la falta de reglamento”, 04 de abril de 2018.

⁷⁶ Puede consultarse en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.5MX-es.pdf>

⁷⁷ Informe 2018, párr. 109

⁷⁸ Informe 2018, párr. 110

⁷⁹ Redacción, “Concluye consulta nacional del anteproyecto de reglamento a la ley general de víctimas”, Proceso, 18 de septiembre de 2018.

c) El sexenio de Andrés Manuel López Obrador: debilitamiento por pérdida de fideicomiso y acefalía

La alternancia de 2018 levantó expectativas sobre la posibilidad de retomar la construcción de una política de Estado para las víctimas. El periodo de transición alentó esta expectativa con la realización de los llamados “Foros de Escucha”.

Efectivamente, en la fase de la transición, la que a partir de diciembre de ese año sería la nueva administración convocó a los llamados “Foros de Escucha para trazar la Ruta de Pacificación del País y la Reconciliación Nacional”. Estos, en su momento, se presentaron como una alternativa que buscaba como objetivo: “generar un espacio de diálogo mediante la apertura de foros escucha en los cuales se identifiquen propuestas que respondan a las prioridades de los diferentes sectores de la población y en las diferentes regiones. Estas propuestas serán insumos para la formulación de políticas públicas para la pacificación del país y la reconciliación nacional”⁸⁰.

Entre julio y octubre de 2018 se realizaron al menos 13 foros; sin embargo, los últimos a los que se había convocado se cancelaron súbitamente, bajo la consideración de que urgía ya sistematizar las propuestas⁸¹. A estos espacios acudieron víctimas y colectivos que llevaron sus planteamientos sobre la insuficiencia del SNAV y sobre la necesidad de implementar una verdadera política de Estado de atención a víctimas; sobre todo, a llevar su dolor y compartir sus vivencias, lo que dotó a estos foros de momentos estrujantes, redundado también en que aumentaran las expectativas sobre las políticas públicas que adoptaría el nuevo gobierno.

Similares planteamientos se realizaron en el encuentro que sostuvo el entonces Presidente Electo con el MPJD y diversos colectivos de víctimas el 14 de septiembre de 2018, en el Centro Cultural Tlatelolco en la Ciudad de México. En el marco de una propuesta más amplia de medidas relacionadas con la justicia transicional, Andrés Manuel López Obrador y su equipo recibieron también propuestas para mejorar el funcionamiento de la CEAV y del SNAV, mismas que retomaban los aprendizajes de los últimos años⁸².

Así, cuando el nuevo gobierno asumió el poder el 1 de diciembre de 2018, las expectativas eran altas. No obstante, en las primeras acciones de gobierno no se anunció ninguna medida que permitiera advertir una decisión de renovar y relanzar el SNAV. La Comisión Ejecutiva, adicionalmente, continuó a cargo de la misma persona titular que había concluido el sexenio previo en esa misma posición.

Para marzo de 2019, el propio Subsecretario de Derechos Humanos de la SEGOB reconoció que “a seis años de su promulgación, la Ley de Víctimas se ha vuelto una herramienta inoperante, debido

⁸⁰ La propuesta original de los foros puede consultarse en: <https://lopezobrador.org.mx/2018/07/22/propuesta-para-la-realizacion-de-foros-para-trazar-la-ruta-de-pacificacion-del-pais-y-reconciliacion-nacional/>

⁸¹ Expansión Política, “El equipo de AMLO cancela los foros de pacificación previstos en 5 estados”, 07 de octubre de 2018.

⁸² Expansión Política, “En Tlatelolco, víctimas de violencia reciben a AMLO con reclamos de justicia”, 14 de septiembre de 2018.

sobre todo a la falta de voluntad política de las autoridades, por lo que es necesario reformarla pronto y evitar que siga formando parte de un proceso de simulación”⁸³, añadió que: "no es un asunto solamente de falta de legislación o de recursos, sino de visión y voluntad política en todos los órdenes de gobierno”⁸⁴. En ese orden de ideas, llamó también a una nueva reforma de la LGV y precisó que: “en la reforma a la ley deben quedar delimitadas con claridad las competencias locales y federales en la atención de las víctimas, y “darle dientes’ a las comisiones estatales para emplazar a los gobernadores a cumplir con sus responsabilidades en este tema”⁸⁵.

No obstante, el SNAV continuó inercialmente hasta que, en junio de 2019, el Comisionado Presidente de la CEAV renunció a su cargo⁸⁶, luego de una fallida comparecencia en el Senado, separación que se hizo efectiva el día 15 de ese mes. En una carta pública, el funcionario expresó:

El nueve de enero de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Víctimas. Esta Ley fue producto del esfuerzo de miles de víctimas que recogieron su profundo dolor y lo transformaron en exigencia: una exigencia de verdad, justicia y reparación.

[...]

A la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas se le dio el mandato central de coordinar a todas las instituciones del gobierno quienes debían, en conjunto, brindar a las víctimas las respuestas que buscaban. A través de diversas medidas, la CEAV acompañaría a las víctimas y a sus familias mientras recorrían el camino rumbo a la verdad y la justicia. [...]

La Comisión Ejecutiva nació como el órgano operativo de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas que contaría -así fue planeado- con toda la fuerza del Estado. Con el paso del tiempo [...] comenzó un transitar en solitario mientras las víctimas lo observaban con desesperanza. [...]

A pesar del trabajo realizado, las preguntas que dieron origen a la Ley General de Víctimas permanecen sin respuesta. Atenderlas, convocaría a un auténtico compromiso de todas las instituciones del Gobierno de México y de los gobiernos estatales hacia las víctimas; no solo en el discurso, sino en las acciones.

Se requiere reforzar los mecanismos institucionales que las atienden; no diezmarlos, obligando a racionar el modesto apoyo que hoy reciben. Se necesita fortalecer al equipo de personas asesoras jurídicas preparadas y bien pagadas, en lugar de debilitarlo con medidas administrativas que devienen en la reducción de calidad de la atención de los casos y, por ende, en el agravamiento del complicado camino de las víctimas hacia la justicia.

⁸³ La Jornada, “Encinas: la Ley de Víctimas se ha vuelto inoperante”, 13 de marzo de 2019.

⁸⁴ Ídem.

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ El Economista, “Jaime Rochín renuncia a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas”, 07 de junio de 2019.

En suma, es indispensable un compromiso eficaz, ese que va acompañado de las cifras que revelan, más allá de las palabras, las prioridades de un Estado⁸⁷.

En consecuencia, en julio de 2019, la SEGOB emitió una nueva convocatoria para elegir a una nueva titular de la CEAV⁸⁸. Este proceso, sin embargo, volvió a demorar en exceso, generando una etapa caracterizada por la parálisis y la indefinición al interior del SNAV. En ese contexto, algunas voces llegaron incluso a insistir, nuevamente, en la necesidad de comenzar otro ciclo más de reformas a la LGV⁸⁹.

Por impulso de organizaciones de sociedad civil, en noviembre de 2019 la CIDH celebró una audiencia pública sobre la situación del SNAV⁹⁰. En ese espacio, las organizaciones expusieron las serias deficiencias en el Sistema Nacional, la disfuncionalidad de la CEAV y las comisiones estatales (CEEAV), y los obstáculos que enfrentan las víctimas para acceder a tales mecanismos⁹¹.

Por su parte, la delegación del Estado mexicano, representado por la Dirección General de Atención Inmediata y de Primer Contacto de la CEAV, refirió a la CIDH que compartía los desafíos y obstáculos identificados por la sociedad civil y, entre otros aspectos, destacó que aunque el pleno no se había reunido desde su instalación, la CEAV había logrado que operara materialmente a través de solicitudes de atención a diversas instituciones; que ante el retardo en la emisión de leyes estatales y la creación de comisiones de atención a víctimas a este nivel, la CEAV había brindado asistencia técnica y asesoría a las autoridades locales; y que estaba en proceso de emisión el reglamento interno del organismo⁹². Al aludir a las barreras para el reconocimiento cabal de las víctimas ante el SNAV, la representación del Estado reconoció las limitaciones de la CEAV y estimó pertinente una eventual reforma legal para que el organismo pudiera determinar la existencia de daños como consecuencia de delitos o violaciones de derechos humanos⁹³.

⁸⁷ La carta íntegra puede consultarse en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/carta-integra-de-la-renuncia-de-jaime-rochin-la-comisionado-de-atencion-victimas>

⁸⁸ Reforma, "Buscan nuevo titular de CEAV", 05 de julio de 2019.

⁸⁹ Por ejemplo, Causa en Común, identificó que el SNAV estaba afectado por las siguientes deficiencias: problemas de indefinición sobre a quiénes la ley entiende como víctimas; problemas de estructura del propio sistema respecto de las autoridades que lo integran y la voluntad política requerida para que se coordinen; problemas de presupuesto; y problemas de registro. Bajo esas consideraciones, sostuvo la organización que los principales lineamientos para una reforma adicional a la Ley General de Víctimas eran: A. Acotar conceptos y definir un catálogo de delitos y violaciones a derechos humanos que ameriten una atención prioritaria; B. Establecer un cuerpo de responsabilidades y sanciones administrativas; C. Rediseñar o desaparecer el SNAV; D. Delimitar las funciones de la CEAV; y E. Evitar duplicidades. Rosales Ochoa, Raúl, "¿Y las víctimas? El abandono de la CEAV", Causa en Común, Animal Político, 16 de octubre de 2019. Puede consultarse en: <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/y-las-victimas-el-abandono-de-la-ceav/>

⁹⁰ CIDH, "México: Sistema Nacional de Atención a Víctimas", 12 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Ufr73zjMmc4>

⁹¹ Véase la solicitud de audiencia remitida por organizaciones de sociedad civil a la CIDH. Disponible en: <https://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/audiencia-cidh-ecuador.pdf>

⁹² CIDH, "México: Sistema Nacional de Atención a Víctimas", 12 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Ufr73zjMmc4>

⁹³ CIDH, "México: Sistema Nacional de Atención a Víctimas", 12 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Ufr73zjMmc4>

En su informe del 2019⁹⁴, la CIDH dio cuenta de que el Estado mexicano había remitido información referente a la asistencia técnica brindada por la CEAV a las comisiones estatales por medio de “un subprograma denominado ‘fortalecimiento de asesorías jurídicas’ en el marco de la ejecución del Fondo para la asistencia para la seguridad pública que además incluye, capacitación, infraestructura, equipamiento y contrataciones”⁹⁵. También reportó que hasta agosto de 2019 se habían instalado “21 instituciones públicas locales de atención a víctimas”⁹⁶.

En ese mismo reporte, la Comisión Interamericana dio cuenta también sobre la consulta pública iniciada en el marco de la ejecución de un diagnóstico para elaborar el plan de operación de la CEAV para el periodo 2019-2024. Sobre los resultados de este ejercicio, la instancia interamericana destacó que: “[...] de los encuestados, la mitad de las personas considera insatisfactoria o muy insatisfactoria la actuación de las autoridades estatales para el esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos de las que estas personas han sido víctimas”⁹⁷. Ante este contexto, en su evaluación correspondiente a ese año la CIDH refirió que su “recomendación se encuentra en cumplimiento parcial”⁹⁸.

Compartiendo la misma visión, en noviembre de 2019, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (CCPR, por sus siglas en inglés) emitió sus observaciones sobre el informe periódico de México, en las que expresó su preocupación por la insuficiente implementación de la LGV, y en particular:

[P]or el hecho de que varias entidades federativas aún no cuentan con un organismo garante de la aplicación de dicha Ley; la mayor parte de los organismos locales carecen de los recursos necesarios y del personal calificado para brindar las medidas previstas en la Ley; las medidas de reparación se enfocan casi que exclusivamente en la indemnización; y los trámites administrativos para lograr el reconocimiento de la calidad de víctima son complejos y, a menudo, revictimizantes. Le preocupa, asimismo, la falta de accesibilidad de parte de la población, particularmente la población indígena, a los mecanismos establecidos por dicha Ley y la falta de atención especializada a las mujeres víctimas de violaciones de derechos humanos (art. 2)⁹⁹.

En consecuencia, el CCPR instó al Estado mexicano a “que provea a los organismos encargados de aplicar la Ley General de Víctimas de los recursos necesarios, de la capacitación adecuada y de los mecanismos de control eficaces para que las víctimas de violaciones de derechos humanos reciban con prontitud una reparación integral, que sea sensible a aspectos culturales y cuestiones de género

⁹⁴ Puede consultarse en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap5MX-es.pdf>

⁹⁵ Informe 2019, párr. 142.

⁹⁶ Informe 2019, párr. 143.

⁹⁷ Informe 2019, párr. 144.

⁹⁸ Informe 2019, párr. 145.

⁹⁹ Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, CCPR/C/MEX/CO/6, 7 de noviembre de 2019, párr. 8. Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf

[y] asimismo, garantizar, incluso mediante reformas legislativas, un trámite rápido y eficaz para lograr el reconocimiento legal de la calidad de las víctimas”¹⁰⁰ .

En diciembre de 2019 arrancó en el Senado el proceso de elección de la persona que encabezaría la CEAV¹⁰¹ y el 10 de diciembre fue designada por la Cámara Alta la nueva Comisionada de Atención a Víctimas¹⁰². La nueva administración anunció, también una “transformación” de la CEAV¹⁰³, anunciando además un “nuevo modelo de atención directa”¹⁰⁴.

Durante 2020, la CEAV empezó a experimentar las consecuencias de las medidas de austeridad anunciadas entonces por el Gobierno Federal, así como las consecuencias de la contingencia sanitaria que significó la llegada del COVID-19. La titular de la CEAV expresó públicamente que ello comprometería su desempeño y que redundaría en la imposibilidad de garantizar cabalmente los derechos de las víctimas¹⁰⁵.

La incertidumbre sobre la sostenibilidad presupuestal de la Comisión Ejecutiva se acrecentó, aunque las Secretarías de Gobernación¹⁰⁶ y de Hacienda¹⁰⁷, y el propio Presidente de la República¹⁰⁸ minimizaron las preocupaciones externadas por su titular.

Pese a ello, no se aseguró plenamente que las medidas de austeridad no afectarían el funcionamiento sustantivo de la Comisión Ejecutiva, por lo que tan sólo una semana después trascendió que la titular se encontraba alistando ya su renuncia¹⁰⁹, la cual se confirmó unos días más tarde¹¹⁰ y que se formalizó jurídicamente poco después¹¹¹.

Así, después de siete meses, la CEAV volvió a quedar acéfala. Fue hasta octubre de 2020 que la SEGOB emitió otra convocatoria para seleccionar a la nueva persona titular¹¹². El proceso demoró y la terna respectiva se entregó al Senado hasta el 10 de diciembre de 2020¹¹³.

¹⁰⁰ Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, CCPR/C/MEX/CO/6, 7 de noviembre de 2019, párr. 9. Disponible en:

https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/ObservacionesFinales_ComiteDHONU_MX_2019.pdf

¹⁰¹ El Universal, “Arranca proceso de elección para la Comisión de Atención a Víctimas”, 03 de diciembre de 2019.

¹⁰² El Universal, “¿Quién es Mara Gómez Pérez, nueva titular de la CEAV?”, 10 de diciembre de 2019.

¹⁰³ La Jornada, “Las víctimas ‘el centro de la transformación’ de la CEAV, anuncia Mara Gómez Pérez”, 07 de enero de 2020.

¹⁰⁴ La Jornada, “Alista la CEAV nuevo modelo de atención directa a las víctimas”, 11 de febrero de 2020; El Universal, “Segob y Ceav van por nuevo modelo de atención a víctimas”, 20 de febrero de 2020.

¹⁰⁵ Puede verse al respecto: Notimex, “Comisión de víctimas advierte paralización por decreto de austeridad”, 02 de junio de 2020; Reforma, “Paraliza decreto de austeridad a CEAV”, 02 de junio de 2020; Milenio, “Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, al borde del colapso: Mara Gómez”, 02 de junio de 2020.

¹⁰⁶ El Universal, “No se dejará de apoyar a las víctimas”: Segob”, 02 de junio de 2020.

¹⁰⁷ La Jornada, “Descarta Hacienda recorte a la CEAV”, 12 de junio de 2020.

¹⁰⁸ El Universal, “AMLO reclama a directora de la CEAV por difundir documento sobre recorte”, 11 de junio de 2020.

¹⁰⁹ El Universal, “Tras reconocer que CEAV no tiene ni para el teléfono, Mara Gómez alista renuncia”, 18 de junio de 2020.

¹¹⁰ Proceso, “CEAV, los entretelones de una renuncia”, 21 de junio de 2020.

¹¹¹ Reforma, “Deja Gómez CEAV y acusa intereses políticos”, 24 de junio de 2020.

¹¹² La Jornada, “Lanzan convocatoria para elegir titular en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas”, 27 de octubre de 2020.

¹¹³ Excélsior, “Recibe el Senado terna para la CEAV”, 10 de diciembre de 2020.

A esta condición de acefalía se sumó otra circunstancia grave. Como es sabido, durante la administración federal encabezada por Andrés Manuel López Obrador se impulsó una revisión de los fideicomisos públicos, que a la postre derivó en una serie de reformas legales, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 06 de noviembre de 2020¹¹⁴.

Esta revisión pasó por alto que algunos fideicomisos públicos servían para materializar políticas públicas relevantes que podrían mejorarse sin eliminarse de tajo dichos instrumentos. Tal era el caso del fideicomiso del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (en adelante “FAARI” o “Fondo de Ayuda”); máxime considerando que se trataba de un cuerpo normativo discutido y aprobado en el contexto de la grave crisis de derechos humanos que México enfrenta, para efecto de atender objetivos específicos relacionados con la atención a víctimas. Para esos legítimos objetivos de política pública, resultaba relevante que la administración pública federal contara con un instrumento flexible que le permitiera disponer de recursos, de manera fiscalizada, con agilidad. Dicho fideicomiso público, además, no fue objeto de observaciones graves por parte de la Auditoría Superior de la Federación, durante su corto periodo de vida.

No obstante, las reformas publicadas en el DOF el 6 de noviembre de 2020 suprimieron diversos fideicomisos públicos entre los que se encontraba el que por virtud de la lucha de las víctimas se había incluido en la LGV. La reforma fue regresiva pues eliminó toda referencia al Fondo de Ayuda, lo que incluyó la eliminación del artículo 132 fracción I, que establecía el mínimo presupuestal que cada año debía asignarse para la garantía de derechos victimales.

Estas modificaciones significaron diversas violaciones a los derechos humanos. Colectivos y organizaciones de derechos humanos sostuvieron esta posición en el debate público en diversos medios de comunicación¹¹⁵, y organizaciones como el Centro Prodh controvirtieron además la reforma mediante un juicio de amparo.

En este contexto, personas que se habían incorporado a la institución en el marco de la nueva administración advirtieron que el debilitamiento al que ya estaba sometiéndose a la CEAV no sería revertido con la designación de un nuevo titular, por amplias credenciales que tuviese la persona en quien recayera esta responsabilidad. Así, por ejemplo, se señaló que: “No hay plan de trabajo ni perfil que pueda revertir la precarización a la que está sujeta la CEAV por el propio Estado [...] Los derechos ampliamente reconocidos en la Ley General de Víctimas no son realizables si no son garantizados por las instituciones y con los recursos materiales y financieros necesarios”¹¹⁶. Entre otros factores que ponen de relieve dicha precariedad, se destacaron en ese entonces: la responsabilidad no compartida

¹¹⁴ Diario Oficial de la Federación. 6 de noviembre de 2020. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06/11/2020#gsc.tab=0

¹¹⁵ Véase *Animal Político*, La CEAV: Tregua o colapso, publicado el 30 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/la-ceav-tregua-o-colapso/>. Asimismo, véase Proceso, Intentos de “regresión” en la Ley General de Víctimas, alertan defensores, publicado el 10 de agosto de 2016. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2016/8/10/intentos-de-regresion-en-la-ley-general-de-victimas-alertan-defensores-168725.html>

¹¹⁶ Chamberlin, Michael, “La CEAV: tregua o colapso”, *Animal Político*, 30 de noviembre de 2020.

de las entidades federativas, la falta de criterios justos y equitativos para la compensación por daño moral, la falta de recursos humanos y financieros, y la propia eliminación del fideicomiso, entre otras.

Los órganos internacionales de protección de los derechos humanos evaluaron muy críticamente esta deriva de la CEAV. En el informe correspondiente a 2020¹¹⁷, se reportó desde la Comisión Interamericana que el Estado había confirmado “[...] la creación, instalación y fortalecimiento de 24 Comisiones Estatales [...]”¹¹⁸ al tiempo que había reportado la elaboración de “[...] dos manuales, dirigidos a su personal, denominados “Manual de Garantías de no Repetición en materia de Tortura” y el “Manual de Reparaciones Colectivas”¹¹⁹. Pero sobre todo, la Comisión Interamericana realizó una evaluación crítica sobre la afectación a la instancia victimal causada por la eliminación de los fideicomisos.

De este modo, en el referido informe anual se señaló que: “[...] la CIDH reitera su preocupación en relación con el financiamiento de la CEAV y el aseguramiento de sus recursos para el cumplimiento de sus funciones, en el marco de la eliminación de la modalidad de ejecución de gasto a través de fideicomisos, sin que aún resulte claro el modo de financiamiento de la CEAV [...]”¹²⁰.

La Comisión Interamericana recordó además que:

144. Sumado a lo anterior, la CEAV realizó un comunicado público en el que indicó que el Decreto de Austeridad del 23 de abril de 2020 tendría un impacto desproporcional y nocivo sobre las funciones de dicha Comisión, al punto que se paralizaría el apoyo a víctimas, se tendría que despedir al personal, se suspendería la asesoría jurídica, entre otros perjuicios. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda señaló públicamente que los fondos de la CEAV estarían garantizados dado que el decreto salvaguardó el financiamiento en materia de derechos humanos. Pese a lo anterior, la titular de la CEAV presentó su renuncia al cargo, y las familias de víctimas realizaron manifestaciones públicas indicando que no estarían siendo tomadas en cuenta en el proceso de búsqueda de reemplazo de la persona que encabezaría dicha entidad tal como estipula la Ley General de Víctimas. La CIDH observa que el Estado ha convocado a un proceso de selección de la persona que asumirá la dirección de la mencionada Comisión Ejecutiva.

145. En estos términos, la Comisión observa avances en la instalación de las CEAV de cara a la implementación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, dispuesto por la Ley General de Víctimas desde el año 2013. Ahora bien, la CIDH también observa que el 2020 ha sido un período de inestabilidad en relación con el liderazgo de la CEAV caracterizado por una permanente alerta respecto de su viabilidad presupuestal. En estos términos, la CIDH considera que existe una percepción de debilitamiento respecto de la institución rectora en materia de atención a víctimas de violaciones a los derechos humanos, muchas de las cuales son beneficiarias de medidas cautelares otorgadas por la Comisión. En virtud de la información analizada, si bien el Estado se encuentra en

¹¹⁷ Puede consultarse en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2020/capitulos/1A2020cap5.MX-es.pdf>

¹¹⁸ Informe 2020, párr. 141.

¹¹⁹ Informe 2020, párr. 142.

¹²⁰ Informe Anual 2020, párr. 143.

pleno proceso de selección de la persona que será la titular de la CEAV, en tanto persiste la incertidumbre respecto del presupuesto para la ejecución de sus funciones, directamente relacionada con el contenido de la recomendación, la Comisión considera que la recomendación se mantiene en cumplimiento parcial pero que existen serios obstáculos que deben resolverse a la brevedad para no constituir un eventual retroceso.

En 2021, el funcionario que había quedado a cargo de la CEAV, renunció también a su cargo¹²¹. En esas fechas, la Auditoría Superior de la Federación realizó diversos señalamientos sobre el funcionamiento de la institución¹²².

La inercia continuó y se cumplió un año con la CEAV sin titular¹²³. De nuevo, fue hasta el 10 de diciembre de 2021 cuando el Senado eligió a la nueva titular de la Comisión¹²⁴. Otra vez, la administración entrante anunció que se “replantearía” la atención a víctimas¹²⁵.

Los números reales, sin embargo, distaban de ser halagüeños. Un análisis realizado por un reconocido centro de investigación de la sociedad civil concluyó que “los derechos de las víctimas existen sólo en el papel”¹²⁶, dando cuenta de que, por citar sólo un ejemplo, a 2020 sólo 10 entidades integraban su información al RENAVI.

Alrededor de estos años, la LGV comenzó también a ser interpretada por el Poder Judicial de la Federación y especialmente por la SCJN. Así, comenzaron a ser emitidas algunas tesis y sentencias que dilucidan el significado de algunos de los preceptos de dicha norma. Al momento de elaborar este reporte, el buscador electrónico de tesis en el Semanario Judicial de la Federación reporta 25 tesis relacionadas con la Ley General de Víctimas, como se muestra en el siguiente cuadro:

Tesis relacionadas con la Ley General de Víctimas		
	Registro Digital	Rubro
1	2007538	REPARACIÓN DEL DAÑO. SI SE REVOCÓ AL INculpADO EL BENEFICIO DE LA LIBERTAD PROVISIONAL BAJO CAUCIÓN, PORQUE DEjó DE CUMPLIR SUS OBLIGACIONES ANTE EL JUEZ DEL PROCESO, ORDENÁNDOSE SU REAPREHENSIÓN Y LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO, OPERA DE

¹²¹ Animal Político, “Encargado de la CEAV renuncia tras seis meses en el cargo y sin que haya aún nuevo titular”, 04 de enero de 2021, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2021/01/encargado-ceav-renuncia-tras-seis-meses-en-el-cargo-aun-sin-nuevo-titular/>
Sobre el tema, puede verse también: Animal Político, “CEAV se desploma: caen más de 80% las reparaciones a víctimas; funcionarios laboran sin contrato”, 9 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2021/02/ceav-caen-reparaciones-victimas-funcionarios-contrato/>

¹²² La Jornada, “Atención a víctimas ‘no es oportuna ni suficiente’, señala la Auditoría”, 28 de febrero de 2021.

¹²³ La Lista, “La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas cumple un año a la deriva y sin titular”, 24 de junio de 2021.

¹²⁴ Milenio, “Senado elige nueva titular de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas” 09 de diciembre de 2021.

¹²⁵ La Jornada, “La CEAV replanteará prioridades en su respuesta a víctimas”, 20 de diciembre de 2021.

¹²⁶ Rosales, Christel, “El Estado ha abandonado a las víctimas”, 26 de agosto de 2021, México Evalúa. Puede consultarse en: <https://www.mexicoevalua.org/el-estado-ha-abandonado-a-las-victimas/>

		OFICIO LA ENTREGA DE LA SUMA QUE LA GARANTIZA, CONFORME AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, SIN AGOTAR ALGÚN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA
2	2008181	VÍCTIMA. ALCANCE DEL CONCEPTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS.
3	2013359	SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL RECURSO DE APELACIÓN PROMOVIDO POR LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. PROCEDE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 12, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, AL CONSTITUIR UN DERECHO BILATERAL DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN FAVOR DEL ACUSADO Y DE AQUÉLLA, ESTABLECIDO EN EL NUMERAL 17, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.
4	2014024	DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS POR DESPIDO INJUSTIFICADO. PARA EL RECLAMO DE SU PAGO EN UN JUICIO LABORAL ES INAPLICABLE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS.
5	2014067	COMPENSACIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS. LA MANIFESTACIÓN DE CONFORMIDAD DE LA VÍCTIMA AL OBTENER EL MONTO DE UNA REPARACIÓN A TRAVÉS DE OTROS MECANISMOS, NO IMPIDE EL ACCESO AL FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS
6	2014863	COMPENSACIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS. LA MANIFESTACIÓN DE CONFORMIDAD DE LA VÍCTIMA AL OBTENER EL MONTO DE UNA REPARACIÓN A TRAVÉS DE OTROS MECANISMOS, NO IMPIDE EL ACCESO AL FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS
7	2014937	DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS POR DESPIDO INJUSTIFICADO. PARA EL RECLAMO DE SU PAGO EN UN JUICIO LABORAL ES INAPLICABLE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS.
8	2015513	EMPLAZAMIENTO AL JUICIO DE AMPARO Y NOTIFICACIÓN DEL AUTO ADMISORIO A LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO -EN SU CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO-. EN CASO DE FALLECIMIENTO DE ÉSTE, DICHAS DILIGENCIAS PUEDEN ENTENDERSE FORMALMENTE CON LA VÍCTIMA DIRECTA, INDIRECTA O POTENCIAL, A QUE SE REFIERE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, Y NO NECESARIAMENTE CON EL REPRESENTANTE DE LA SUCESIÓN.

9	2015647	ACCIÓN DE INDEMNIZACIÓN POR DAÑO MORAL. LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, AL ESTABLECER QUE SON VÍCTIMAS INDIRECTAS LOS FAMILIARES O AQUELLAS PERSONAS FÍSICAS A CARGO DE LA VÍCTIMA DIRECTA QUE TENGAN UNA RELACIÓN INMEDIATA CON ELLA, ES INAPLICABLE PARA RECLAMAR AQUÉLLA.
10	2017352	LEY GENERAL DE VÍCTIMAS. ES APLICABLE EN LOS PROCEDIMIENTOS DE NATURALEZA PENAL, CON INDEPENDENCIA DEL SISTEMA PROCESAL QUE LOS RIJA
11	2017397	VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. EL HECHO DE QUE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO ABROGADO NO RECONOZCA NI REGULE EL DERECHO QUE TIENE A SER REPRESENTADO LEGALMENTE POR UN ASESOR JURÍDICO PÚBLICO O PRIVADO (LICENCIADO EN DERECHO CON CÉDULA PROFESIONAL) DURANTE EL PROCEDIMIENTO PENAL, NO IMPIDE HACER EFECTIVA DICHA PRERROGATIVA, AL TENOR DE LOS ARTÍCULOS 20, APARTADO C, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 12, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS
12	2018355	REPARACIÓN DEL DAÑO A LA VÍCTIMA U OFENDIDO POR LA COMISIÓN DE UN DELITO. A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 1o., PÁRRAFO TERCERO, 20, APARTADOS A, FRACCIÓN I, Y C, FRACCIONES IV Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, 10, 11, 459 Y 461 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 1, 7 Y 12 DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS Y 25, NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, DEBE CONSIDERARSE COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL Y, COMO TAL, SUSCEPTIBLE DE TUTELA OFICIOSA POR LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES.
13	2018357	REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO MATERIAL A LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. A FIN DE HACER EFECTIVO ESTE DERECHO HUMANO CONFORME A LOS PARÁMETROS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y EN LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, AL FIJAR EL MONTO RESPECTIVO DEBEN PONDERARSE LOS INTERESES MORATORIOS CALCULADOS EN EL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN PROMOVIDO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL CORRESPONDIENTE
14	2019490	COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA OMISIÓN O DILACIÓN DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE RESOLVER EL

		PROCEDIMIENTO DE ACCESO AL FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL REGIDO POR LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.
15	2019527	AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO ADSCRITO AL TRIBUNAL DE ALZADA EN MATERIA PENAL. EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS NO LO LEGITIMA PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO –CON EL CARÁCTER DE REPRESENTANTE POR "DISPOSICIÓN DE LA LEY"– EN FAVOR DE LAS VÍCTIMAS, SALVO QUE ACREDITE LA CALIDAD DE REPRESENTANTE LEGAL O APODERADO O, EN SU CASO, AFIRME TENER RECONOCIDA, MEDIANTE DETERMINACIÓN EXPRESA, SU REPRESENTACIÓN ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.
16	2019579	COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO EL ACTO RECLAMADO VERSA SOBRE LAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS TENDENTES A GARANTIZAR LA REPARACIÓN INTEGRAL CONTENIDA EN LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, POR VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SE SURTE A FAVOR DE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
17	2019903	VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO EN EL SISTEMA PENAL MIXTO O TRADICIONAL. EL HECHO DE QUE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO ABROGADO, NO ESTABLEZCA SU DERECHO A SER REPRESENTADO LEGALMENTE POR UN ASESOR JURÍDICO (PÚBLICO O PRIVADO), NO ES OBSTÁCULO PARA HACER EFECTIVA ESA PRERROGATIVA, DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 20, APARTADO C, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y 12, FRACCIONES II Y IV, DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS.
18	2022219	PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS. SU ALCANCE.
19	2023138	INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. PARA DETERMINAR EL GRADO DE CULPABILIDAD DEL SENTENCIADO, ES INAPLICABLE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS
20	2024688	VÍCTIMAS POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. LA SENTENCIA ESTIMATIVA DE AMPARO ES APTA PARA RECONOCER ESA CALIDAD A LA PARTE QUEJOSA, DE CONFORMIDAD CON LA LEY DE AMPARO Y LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, PARA LOS EFECTOS ADMINISTRATIVOS CONDUCENTES.

21	2025256	VÍCTIMA DEL DELITO. LA SOCIEDAD NO TIENE ESE CARÁCTER PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO POR LOS ILÍCITOS EN LOS QUE RESULTE AGRAVIADA, POR LO QUE NO PUEDE TENER LA CALIDAD DE QUEJOSA.
22	2027354	COMPENSACIÓN SUBSIDIARIA PARA LAS VÍCTIMAS DEL DELITO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 67, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS. NO ES EQUIVALENTE NI SUSTITUYE A LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.
23	2028103	ASESORÍA JURÍDICA ADECUADA. AL CONCEDER EL AMPARO POR VIOLACIÓN A ESTE DERECHO DE LA VÍCTIMA U OFENDIDA, PROCEDE REQUERIR A LA COMISIÓN EJECUTIVA ESTATAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS PARA QUE VIGILE QUE EL ASESOR JURÍDICO DESIGNADO LA PROPORCIONE EN FORMA DILIGENTE.
24	2028542	LEGITIMACIÓN DE LAS PERSONAS MORALES OFICIALES EN EL JUICIO DE AMPARO EN ASUNTOS DEL ORDEN PENAL. DEPENDE DE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO PATRIMONIAL QUE HAYAN SUFRIDO DIRECTAMENTE CON MOTIVO DE UN DELITO.
25	2029130	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO. LES ES APLICABLE EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Respecto de estos precedentes, es notable la abundancia de criterios surgidos de litigios relacionados con los montos de las compensaciones pecuniarias u otras cuestiones asociadas al acceso a recursos, lo que podría ser indicativo de que el SNAV y sus instituciones centran fuertemente su labor en tales cuestiones, así como del paulatino surgimiento de una práctica jurídica profesional orientada hacia la obtención de mayores recursos económicos para sus representados, finalidad que claramente no era la perseguida con la promulgación de la LGV.

Empero, en algunas de las sentencias emitidas por la SCJN pueden encontrarse desarrollos interesantes sobre el contenido de los derechos victimales y de sus garantías. Es el caso, por ejemplo, de la sentencia dictada en julio de 2021 en el amparo en revisión 422/2019, elaborado por la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena¹²⁷. En el asunto, que en esencia era un litigio sobre el monto de una reparación, la SCJN se pronunció sobre la debida integración del expediente administrativo de reparación y muy puntualmente señaló que si bien nuestro orden jurídico no permite poner límites máximos a las reparaciones, pues nuestro modelo es casuístico y aspira a generar en cada caso una

¹²⁷ SCJN, Amparo en Revisión 422/2019, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Jaqueline Sáenz Andujo.

“reparación justa”¹²⁸, “sí es posible y deseable que la CEAV establezca un sistema de montos siguiendo las decisiones reiteradas que coincidan sobre determinados delitos y calidad de víctima, a fin de que las compensaciones sean justas entre unas víctimas y otras. Lo que concilia por un lado no estar sujeto a baremos rígidos de compensación y atender a las particularidades de cada caso y, por otro, desarrollar criterios propios de indemnización tomando en cuenta la naturaleza de la Ley como vía de reparación administrativa que permitan la viabilidad del Fondo de Ayuda y Reparación, así como compensaciones justas y equitativas que conlleven una reparación a las personas afectadas”¹²⁹.

Estos incipientes avances judiciales, sin embargo, no terminaron por repercutir en las deficiencias prácticas, que siguen siendo monitoreadas críticamente por las instancias internacionales de derechos humanos. En este tenor, dentro de su informe correspondiente a 2021¹³⁰, la CIDH consideró que el retroceso que el año anterior había llamado a evitar, se había consumado plenamente. En ese sentido, manifestó que:

146. Al respecto, la CIDH reitera su preocupación en relación con el financiamiento de la CEAV de cara a la información pública que da cuenta de que la CEAV operaría el año 2022 con un déficit presupuestal de 1600 millones de pesos mexicanos que se estiman serían necesarios para el pago de reparaciones de casi 3 mil víctimas y los sueldos de alrededor de 150 funcionarios. En sus observaciones al proyecto del presente informe, el Estado indicó que para el ejercicio 2021 la CEAV contó con una asignación original del presupuesto para subsidios (en el cual se concentran los recursos para las medidas de ayuda asistencia y reparación integral) de \$430,704,811.00 y durante el ejercicio se realizaron adecuaciones presupuestales de economías que existían en otros capítulos de gasto, y se obtuvieron recursos adicionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con lo que al final del año se ejercieron \$783,620,929.24. Para el ejercicio 2022 la asignación original para subsidios es de \$530,713,021.00 más de cien millones que la asignación original del ejercicio anterior, así mismo la Dirección General de Administración y Finanzas de la CEAV tiene programado canalizar todos los recursos que se tengan por economías en otros capítulos de gasto al capítulo de subsidios, la SHCP ha manifestado que en todo momento respaldará a la CEAV para que cuente con los recursos adicionales que sean necesarios para garantizar los apoyos a las víctimas. Por otro lado, la CIDH valora positivamente que el 9 de diciembre el Senado confirmó a la nueva titular de la CEAV, después de un año de vacancia de dicho cargo.

147. Para la CIDH es positivo la suscripción de convenios interinstitucionales para mejorar la protección a víctimas mandato de la CEAV. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH también observa con preocupación que los puntos que componen la supervisión de la presente recomendación siguen siendo objeto de incertidumbre. El presupuesto asignado a la CEAV nuevamente se enfrenta a cuestionamientos para el ejercicio del año 2022 dado que el monto designado sería insuficiente, comprometiendo la operación completa de la CEAV y el cumplimiento de los compromisos de México respecto de los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Asimismo, la

¹²⁸ *Ibid.*, párr. 108, donde expresamente se señala: “108. Nuestro orden jurídico ha evolucionado de aquella fórmula que imponía, en la reparación del daño, límites bien tasados o establecidos a través de fórmulas fijas (inclusive se ha declarado la inconstitucionalidad de ciertos montos que imponían un límite), a la necesidad de su reparación justa”.

¹²⁹ *Ibid.*, párr. 172.

¹³⁰ Puede consultarse en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2021/capitulos/1A2021cap5.MX-es.pdf>

ausencia de un liderazgo visible en la CEAV, debido a la larga vacancia del cargo titular, resultó nocivo para la generación de institucionalidad de dicha Comisión y su trabajo coordinado con las Comisiones Estatales. La CIDH encuentra que la situación en torno a la institucionalización de la CEAV y su rectoría frente a la defensa y protección de las víctimas a los derechos ha sufrido un deterioro respecto de años anteriores. En este sentido, la Comisión considera que la recomendación ya no se encuentra en situación de cumplimiento parcial, sino que se encuentra pendiente de cumplimiento.

En estas condiciones de deterioro, hacia inicios de 2022 la SEGOB insistió de nuevo en la necesidad de reformar la LGV¹³¹ y en el Senado comenzaron a discutirse algunas propuestas¹³². Simultáneamente, ante los reiterados problemas de sostenibilidad, la CEAV anunció una reestructura para reducir algunas de sus áreas¹³³.

Los mecanismos internacionales de derechos humanos, por su parte, continuaron evaluando críticamente la evolución del SNAV y sus instituciones. La más reciente ponderación al respecto, relevante por su mirada integral y por recoger la particular vivencia de quienes buscan a sus seres queridos, es la del Comité Contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas (Comité CED por sus siglas en inglés), que en el informe emitido tras su visita a México externó:

[...] después de casi nueve años de la adopción de la Ley de Víctimas, sus resultados han sido muy criticados.

80. En primer lugar, el Sistema Nacional de Atención a Víctimas solo se ha reunido una vez en 2015. Como consecuencia, no hay corresponsabilidad institucional en la atención, en áreas como salud, desarrollo social o educación; y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas no cuenta con medios para que otras instituciones se vinculen en estos procesos, lo que provoca que las víctimas queden desatendidas.

[...]

82. Varios interlocutores del Comité denunciaron que la política de atención y reparación a las víctimas se enfoca excesivamente en el pago de dinero, entendiendo la reparación únicamente como indemnización. Esto ha provocado que, a pesar de la situación dramática en la que se encuentran las víctimas, la atención que se les brinda sea extremadamente limitada y no cubra sus necesidades reales. Miles de ellas quedan desatendidas.

¹³¹ Uno más uno, "Se debe avanzar en reforma a Ley General de Víctimas, 13 de enero de 2022.

¹³² Por ejemplo, la iniciativa presentada por las senadoras Nancy de la Sierra Arámburo, Adriana Guadalupe Jurado Valadez, Alejandra del Carmen León Gastélum, de los senadores Emilio Álvarez Icaza Longoria, Germán Martínez Cázares y Gustavo Madero Muñoz, del Grupo Plural; del Sen. Roberto Juan Moya Clemente, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y del Sen. Mario Zamora Gastélum, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, del Código Penal Federal, de las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal y de la Fiscalía General de la República. La propuesta fue publicada en la Gaceta del Senado el miércoles 20 de abril de 2022 y fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda. Puede consultarse en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/125469

¹³³ La Jornada, "Reduce la comisión de atención a víctimas de 12 a 7 sus áreas internas", 31 de mayo de 2022.

83. La falta de recursos de las Comisiones de atención a víctimas ha sido mencionada de forma reiterada: cinco de las entidades federativas todavía no cuentan con una Comisión estatal y la mayoría de las que existen carecen de recursos humanos y financieros. El presupuesto de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas ha sido reducido en los últimos años, lo cual limita cada vez más su capacidad de intervención. Adicionalmente, el fondo presupuestal creado por la Ley de Víctimas bajo la figura de un fideicomiso fue eliminado por el Gobierno en 2020, junto a una gran cantidad de fideicomisos públicos. Por lo tanto, el presupuesto de atención a víctimas ha quedado indefinido lo cual ha imposibilitado cubrir los gastos afrontados por las víctimas como, por ejemplo, los realizados para viajar hasta la Ciudad de México para consultar las carpetas de sus casos.

84. Muchos asesores jurídicos llevan cientos de casos, lo que les impide brindar la debida asistencia a las víctimas. Además, interlocutores del Comité señalaron que los criterios aplicados para otorgar apoyo no son adaptados a las víctimas de desaparición. Así, por ejemplo, mencionaron que los resultados académicos exigidos para acceder a becas de estudio son muy difíciles de conseguir en un contexto familiar destrozado por una desaparición. Ante ello, los hijos e hijas de personas desaparecidas frecuentemente han de abandonar sus estudios, situación que se convierte en un factor de revictimización.

[...]

87. Muchas víctimas mencionaron las dificultades que enfrentan para acceder a los servicios médicos que necesitan para tratar los problemas de salud que sufren como consecuencia de las desapariciones, tales como depresión, enfermedades cardiovasculares, desarreglos hormonales graves, cáncer, etc. Y pocas de las víctimas reciben el apoyo psicológico que necesitan. Al respecto, los impactos transgeneracionales de la desaparición y la situación de los hijos de las personas desaparecidas son particularmente preocupantes. Múltiples testimonios relataron casos de depresión y suicidio. Como comentó una abuela: “mis nietos no logran entender que sus padres fueron desaparecidos. Están convencidos de que los abandonaron. Esto les desespera y ya no son de este mundo [...]. Mi nieto de 11 años ahora se juntó con la delincuencia organizada. Piensa que allí le darán información sobre sus padres. Estoy desesperada. Los hijos de las personas desaparecidas son los olvidados del sistema”¹³⁴.

El relato recogido por el Comité CED muestra de modo dramático los impactos transgeneracionales de las desapariciones y es emblema de la profunda decepción que ha generado en México el SNAV y sus instituciones ante la imposibilidad de siquiera convocar a una reunión hasta el día de hoy.

En ese contexto, a finales de 2022, en noviembre, se llevó a cabo un Encuentro Nacional de Comisiones Estatales y Centros de Atención Integral de la CEAV¹³⁵, en el que se daba seguimiento a

¹³⁴ Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada, Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención, (CED/C/R.9). Puede consultarse en: <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>

¹³⁵ Segob. Encuentro Nacional de Comisiones Estatales y Centros de Atención Integral de la CEAV. 8 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/ceav/videos/encuentro-nacional-de-comisiones-estatales-y-centros-de-atencion-integral-de-la-ceav->

un encuentro de Centros de Atención Integral de inicio de año y sumando a la “mayor parte” de las comisiones estatales de víctimas, con el objetivo de repensar una acción conjunta, sin que se pudiera convocar al SNAV.

La necesidad de que el SNAV realmente sesionara y generara verdaderas acciones de coordinación derivadas de estas sesiones, quedó clara en voz de una de las funcionarias en el Encuentro al abordar el tema de desplazamiento forzado, quien expresó:

Me parece que el que todas y todos nosotros podemos trabajar de manera conjunta, que vayamos estableciendo aunque sea vis a vis un pequeño mini sistema de atención a víctimas, va a ir colaborando para poder realmente contar con una coordinación que sin ella es imposible trabajar, es imposible atender a las personas y estar cerca en territorio pues es lo fundamental.¹³⁶

Así también dio cuenta la CIDH incluso al año de que se habría nombrado a una nueva titular de la CEAV, destacando la falta de información que pudiera dar cuenta de los pasos dados para el fortalecimiento del SNAV y que diera cuenta de cómo estaban coordinando acciones las instituciones encargadas de la implementación de la Ley, en tanto el Estado había informado que era el SNAV la instancia de coordinación. Al respecto el Estado informó:

219. En ese orden de ideas, el Estado indicó que la instalación del SNAV implica un trabajo de coordinación con las autoridades en todos los niveles, por lo que la CEAV –como órgano operativo del SNAV–, realizó reuniones virtuales con las instancias que conforman el pleno de dicho sistema, para presentar las propuestas de modificación de las Reglas de Operación y funcionamiento del mismo, así como de la Agenda de Trabajo 2022, con el fin de que, en su oportunidad, sean aprobados por el Pleno del SNAV. Asimismo, con relación al funcionamiento y operación de las Comisiones Estatales de Atención a Víctimas, que son las instancias responsables de brindar atención a las víctimas de delito del fuero común y de violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades estatales; se informa que, de las 32 entidades federativas, un total de 31 han armonizado sus leyes con la Ley General de Víctimas. No obstante, únicamente 29 cuentan con Comisiones Estatales de Atención a Víctimas operando. En los casos particulares de los estados de Oaxaca y Campeche, aunque no tienen Comisión Estatal, sí cuentan con Ley¹³⁷.

En ese sentido, la Comisión manifestó que:

227. Con miras a orientar el cumplimiento de esta recomendación, la Comisión tiene a bien sugerir al Estado la adopción de medidas adicionales dirigidas a garantizar la efectiva implementación de la Ley General de Víctimas y a superar los obstáculos tales como los mencionados respecto del acceso a la salud y acceso a la reparación integral, entre otros. Para esto, la Comisión invita a que las instituciones

[319246?idiom=es](https://www.gob.mx/ceav/prensa/llaman-gobernacion-y-ceav-a-refrendar-compromiso-con-la-atencion-a-victimas-319246?idiom=es) y CEAV. Llamen a la Gobernación y CEAV a refrendar compromiso con la atención a víctimas. 9 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/llaman-gobernacion-y-ceav-a-refrendar-compromiso-con-la-atencion-a-victimas-319203?idiom=es>

¹³⁶ Ibid. min. 50:00 y ss.

¹³⁷ CIDH. Informe Anual 2022. Capítulo V: Seguimiento de Recomendaciones Formuladas por la CIDH en sus Informes de País o Temáticos: México. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/14-IA2022_Cap_5_MX_ES.pdf

encargadas de la implementación de la Ley General de Víctimas actúen en coordinación con las víctimas y fortalezcan sus procesos internos que permitan la aplicación y operatividad de la ley tanto a nivel federal como estatal, garantizando que todos los estados cuenten con ley y comisión de víctimas en funcionamiento. Igualmente, la Comisión invita al Estado a proporcionar información sobre el tipo y número de servicios que son proporcionados a las víctimas.

En marzo de 2023, la CEAV emitió un primer Informe de avances y resultados denominado “Reconstruyendo redes para las víctimas” que en realidad se trató de un primer informe de la gestión de la actual titular de la Comisión¹³⁸, sin que en el mismo se pueda destacar acciones de coordinación con todas las instituciones del SNAV o del funcionamiento de las demás instituciones encargadas de la implementación de la LGV, más allá de la propia Comisión.

En este contexto, la CIDH, en su último informe anual de 2023 manifestó:

187. Para esto, la Comisión invitó a que las instituciones encargadas de la implementación de la Ley General de Víctimas actúen en coordinación con las víctimas y fortalezcan sus procesos internos que permitan la aplicación y operatividad de la ley tanto a nivel federal como estatal, garantizando que todos los estados cuenten con ley y comisión de víctimas en funcionamiento. Igualmente, la Comisión invitó al Estado a proporcionar información sobre el tipo y número de servicios que son garantizados a las víctimas¹³⁹.

Adicionalmente, en septiembre de 2023, el Comité CED mantuvo un diálogo constructivo con el Estado mexicano en seguimiento a las recomendaciones derivadas de sus evaluaciones y a la visita que había sostenido al país dos años antes, derivado del que emitió observaciones finales, que en lo que respecta a los temas de apoyo y atención a víctimas destacó entre sus preocupaciones:

39. [...]

c) La debilidad del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, reflejado en el limitado presupuesto y personal asignado a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las comisiones locales de atención a víctimas;

[...]

e) La falta de un programa nacional de reparaciones y de un enfoque de reparación más allá de la indemnización (arts. 12 y 24)¹⁴⁰.

En los últimos años del sexenio, en el marco de la creación de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos

¹³⁸ CEAV. primer Informe de avances y resultados denominado “Reconstruyendo redes para las víctimas”. 14 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/809463/PRIMER-INFORME-CEAV.pdf>

¹³⁹ CIDH. Informe Anual 2023. Capítulo V: Seguimiento de Recomendaciones formuladas por la CIDH en sus Informes de País o Temáticos: México. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2023/capitulos/IA2023_Cap_5_Mexico_SPA.PDF

¹⁴⁰ Comité contra las Desapariciones Forzadas. Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención. 12 de octubre del 2023. UN Doc. CED/C/MEX/OAI/2. párr. 39.

Humanos Cometidas de 1965 a 1990¹⁴¹, se abrió una oportunidad para que se repararan a las víctimas de violaciones graves de esta época. Lamentablemente esta posibilidad tampoco se convirtió en una realidad: no fue sino hasta agosto de 2023 que se emitieron los Lineamientos para la implementación temporal del Programa Especial de Reparación Integral y Compensación¹⁴². El 11 de octubre del mismo año, se informó sobre el mismo, sin poder identificar que hasta ese momento se hubiera reparado o compensado a alguna víctima y se reportó que, en ese marco, se dio un reconocimiento de víctimas a 50 personas y que se iniciaría una nueva etapa para presentar dictámenes de reparación, sin mencionar cuándo se presentarían¹⁴³.

El 13 de marzo de 2024, dentro del Amparo en Revisión 675/2022, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el juicio de amparo promovido por el Centro Prodh en contra de la modificación del artículo 132, fracción I, de la Ley General de Víctimas, publicada en 2020, la cual eliminó el mínimo presupuestal anual que la Ley ordenaba que fuera dedicado a la atención victimal.

En su fallo, la Sala notó que, antes de la reforma, la LGV preveía la garantía de un presupuesto para la satisfacción de los derechos victimales, la cual ascendía al 0.014% del gasto programable en el Presupuesto de Egresos.

Por ende, aún en las circunstancias más excepcionales, la legislación establecía una obligación para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consistente en mantener un presupuesto específico en el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, con el objetivo de satisfacer el derecho humano de las víctimas de hechos ilícitos a una “reparación integral del daño”, en términos de la LGV. En este sentido, la Sala consideró que la disposición constituía una “garantía presupuestaria” que, con fundamento en el principio de progresividad de los derechos humanos, sólo excepcionalmente podía ser objeto de restricciones legislativas en perjuicio de los derechos de las víctimas, excepcionalidad que estimó no se acreditaba en el caso.

Así, la Sala concluyó que la supresión legislativa de la garantía presupuestaria (dispuesta en el contenido normativo anterior del artículo 132, fracción I, de la Ley General de Víctimas), para cubrir el gasto por concepto de “medidas de ayuda” y de “reparación integral del daño” en favor de las víctimas, constituía una medida regresiva injustificada y declaró la inconstitucionalidad de la reforma, como lo había solicitado el Centro Prodh¹⁴⁴.

¹⁴¹ DOF. DECRETO por el que se crea la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990. 6 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5631865&fecha=06/10/2021#gsc.tab=0

¹⁴² DOF. ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para la implementación temporal del Programa Especial de Reparación Integral y Compensación. 23 de agosto de 2023. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5699565&fecha=23/08/2023&print=true

¹⁴³ Secretaría de Gobernación. Informe de la Comisión para el Acceso a la Verdad de las Violaciones Graves Cometidas de 1965 a 1990. 11 de octubre de 2024. Min. 59:32. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/0Bi6t9EDjol?si=1eR2DvRIUWUldQJf&t=3572>

¹⁴⁴ Ver: SCJN, Comunicado 087/2024, “La modificación a la Ley General de Víctimas que posibilitó la reducción de los recursos asignados para la atención de las víctimas es inconstitucional: Primera Sala”, 13 de marzo de 2024, disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7760>

Prácticamente, fue en estas condiciones que concluyó el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador. El nuevo gobierno, encabezado por la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, en sus primeros meses hizo ningún anuncio sobre revisiones a la LGV ni al funcionamiento del SNAV y únicamente se refirió al fortalecimiento de la CEAV para “para el acompañamiento, apoyo y asesoría a todos los familiares que tienen alguna persona desaparecida”¹⁴⁵ en el mensaje que anunció ante la indignación nacional que levantó el hallazgo del rancho Izaguirre en Teuchitlán, Jalisco.

Como surge con claridad de este largo recuento, el Estado mexicano le ha fallado a las víctimas y no ha estado a la altura de las exigencias y la dignidad de éstas. A lo largo de tres administraciones — una panista, otra priista y una morenista— se ha pasado de la esperanza a la decepción por la simulación.

En las evaluaciones más recientes realizadas por la sociedad civil, la frustración es palpable. Así, por ejemplo, se ha señalado que: “Las dificultades de la CEAV para generar políticas públicas y mecanismos de coordinación coherentes le han costado el descrédito entre los colectivos de víctimas”¹⁴⁶.

El resultado innegable es que a 10 años de la aprobación de la LGV, no existe una política de Estado a la altura de la crisis de violencia y violaciones a derechos humanos que ha vivido México. El hecho de que en una década el Sistema Nacional de Atención a Víctimas haya sesionado de forma ordinaria sólo una vez, y el hecho de que órganos internacionales como la CIDH certifiquen que en el presente ha ocurrido un retroceso, da cuenta de ello.

También demuestra lo anterior la revisión profunda del estado real que guarda el funcionamiento de la CEAV y de las comisiones estatales. A ello dedicaremos los siguientes apartados, con la intención también de formular algunas recomendaciones concretas en la parte final de este texto.

¹⁴⁵ Presidencia de la República. Presidenta Claudia Sheinbaum anuncia seis acciones inmediatas contra el delito de desaparición. 17 de marzo de 2025. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidenta-claudia-sheinbaum-anuncia-seis-acciones-inmediatas-contra-el-delito-de-desaparicion>.

¹⁴⁶ Antillón, Ximena, [Anti]Manual sobre enfoque psicosocial y trabajo con víctimas de la violencia y violaciones a derechos humanos, Fundar, 2022, p. 53 y ss. En esta publicación, se llega a estimar que la institución incurre en prácticas que se acercan al “clientelismo político”, desde luego poco compatibles con el fin perseguido cuando se concibió su creación: “[...] llama la atención la dificultad de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para establecer criterios y procedimientos claros que den certeza a las personas sobre el acceso a los derechos a la ayuda, asistencia y atención, que establece la Ley General de Víctimas. Las personas que acuden a estos servicios se han enfrentado a procesos arbitrarios, tiempos de espera inciertos, falta de continuidad en los funcionarios que les atienden, falta de coordinación y extravío de documentos, reembolsos que llegan tarde o nunca llegan, que sus padecimientos no sean atendidos porque se considera que no se derivan del hecho victimizante o directamente no se les reconoce víctimas [...] Para pensar esta aparente contradicción, sin pretender agotarla, nos parece interesante abordar estas dinámicas a la luz de la noción de clientelismo político; es decir, la manera en que los nuevos marcos normativos que reconocen a las víctimas como titulares de derechos coexisten con prácticas clientelares utilizadas históricamente como formas de subordinación política”.

III. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

Como referimos previamente, uno de los principales pilares que la LGV contempló para el nuevo sistema de atención a víctimas, fue la creación de la CEAV, un organismo descentralizado de la administración pública federal a cargo de garantizar los derechos de asistencia y atención; protección; asesoría jurídica y a la reparación integral del daño de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos.

De esta manera la CEAV, cuyas oficinas principales se encuentran en la Ciudad de México¹⁴⁷, es la institución encargada de atender a víctimas de delitos del fuero federal y de violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales.

Dado que la LGV ordena que en cada entidad federativa exista una comisión de atención a víctimas, que también cuente con un área de asesoría jurídica, un registro de víctimas y un fondo estatal, a las comisiones de atención a víctimas de los estados les corresponde atender a las víctimas de delitos del fuero común y violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades estatales.

En el presente apartado, analizaremos la conformación de las principales áreas administrativas de la CEAV y sus respectivas funciones a más de 10 años de su creación, a partir de una revisión de su marco normativo y de información obtenida mediante solicitudes de acceso a la información enfocadas a conocer la integración del RENAVI; el presupuesto empleado para brindar medidas de atención, asistencia y reparación integral; y el funcionamiento la asesoría jurídica federal.

a) El funcionamiento real del SNAV y el papel de la CEAV en el mismo

El SNAV es la instancia superior de coordinación y elaboración de políticas públicas que se implementan para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas a nivel local, federal y municipal.

De acuerdo a la LGV, este Sistema debe estar constituido por todas las instituciones y entidades públicas federales, estatales, del Gobierno de la Ciudad de México y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas; aunado a esto, el SNAV tiene por objeto la coordinación de instrumentos, políticas, servicios y acciones entre las instituciones y organismos de existencia y previa y los creados por la LGV.

¹⁴⁷ La CEAV cuenta con “delegaciones” u oficinas en cada entidad federativas.

La operación del Sistema y el cumplimiento de sus atribuciones recae en la CEAV y en las comisiones ejecutivas de los estados, pues son las encargadas de atender, asistir y, en su caso reparar a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal.

Ahora bien, el SNAV quedó instalado el 15 de enero de 2014 y se integra por, al menos, 11 personas de los distintos poderes de la Unión. La conformación de la SNAV, conforme establece el artículo 82 de la LGV, se da de la siguiente manera: tres personas del Poder Ejecutivo Federal (Presidencia de la República, Titular de la Comisión de Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Titular de la Secretaría de Gobernación); tres personas del Poder Legislativo (Presidencia de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, Presidencia de la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores, una persona integrante del poder legislativo de los estados y del Congreso de la Ciudad de México); una persona representante del Poder Judicial (Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal); dos personas de Organismos Públicos (Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y una persona representante de organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas); y finalmente la persona titular de la CEAV y una persona representante de las Comisiones Ejecutivas locales.

Según la información pública disponible y según la respuesta a las solicitudes de información con número de folio 330007622000149, y 30007624000292, 330007624000372, desde la creación del SNAV se han llevado a cabo únicamente dos reuniones, la primera de instalación del Sistema y la segunda relativa a una Sesión Ordinaria del Pleno, esta última con fecha 20 de mayo de 2015. En esta misma respuesta, se dio cuenta que se contó con personas invitadas en las dos reuniones mencionadas, sin que a la fecha se haya realizado reunión extraordinaria alguna¹⁴⁸.

Las cifras anteriores son de especial relevancia puesto que revelan que el SNAV, ente encargado de coordinar a las distintas instancias y apuntalar políticas públicas en materia de atención a víctimas, se ha reunido en una sola ocasión con las instancias gubernamentales involucradas, lo que es contrario al artículo 83 de la LGV que en su segundo párrafo ordena que el Pleno se reúna por lo menos una vez cada seis meses a convocatoria de su Presidencia.

b) Registro Nacional de Atención a Víctimas¹⁴⁹

El RENAVI es un mecanismo administrativo y técnico de la CEAV, encargado de salvaguardar el padrón nacional de víctimas; es decir, de inscribir los datos de las personas víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, tanto del fuero federal como del local.

¹⁴⁸ Cfr. Recurso de revisión RRA 9673/22 interpuesto en contra del oficio de respuesta a la solicitud de información con número de folio 330007622000149 y respuesta a la solicitud de información 330007624000292.

¹⁴⁹ Respuesta a solicitudes de información con números de folio 330007622000148 y 330007624000368.

Desde el 8 de enero de 2014, fecha en que inició sus funciones, hasta el 3 de junio de 2024, la CEAV ha inscrito en el RENAVI un total de 75,543 víctimas. De este total 58,523 personas son víctimas por delitos y 7,646 personas son víctimas por violaciones a derechos humanos.

De acuerdo con la LGV, para solicitar la inscripción al RENAVI, es necesario que la víctima directa llene —por sí o por medio de un familiar o representante— un documento expedido por la CEAV denominado “Formato Único de Declaración” (FUD), que es el medio para tramitar el ingreso de las personas en situación de víctima al RENAVI. Además del FUD, para la inscripción de víctimas en el RENAVI es necesario contar con algún documento de identidad¹⁵⁰.

En la práctica, la inscripción al RENAVI se realiza una vez que las personas presentan una denuncia o queja ante el ministerio público o ante el organismo público de protección de derechos humanos correspondiente, autoridades que no sólo tienen la obligación de recibir su declaración o denuncia y elementos de prueba que se ofrezcan¹⁵¹, sino también de ingresar el nombre de la víctima al Registro¹⁵² o instruirla para que acuda a la comisión de víctimas competente a realizar dicho trámite.

Así, el RENAVI juega un papel crucial en todo el funcionamiento de atención a víctimas regulado en la LGV, pues la inscripción en este instrumento, así como el reconocimiento de la calidad de víctima emitido por autoridad competente para ello¹⁵³, son los primeros requisitos para acceder a los derechos, garantías, acciones, mecanismos y procedimientos previstos en la LGV y en las disposiciones reglamentarias¹⁵⁴.

A partir de la información obtenida mediante solicitudes de acceso a la información presentadas ante la CEAV, podemos conocer ciertas características de la identidad de las personas víctimas inscritas en este Registro Nacional.

Así, en cuanto a la desagregación de las víctimas por sexo, la CEAV reportó los siguientes totales:

¹⁵⁰ Como (i) Acta de nacimiento; (ii) Cartilla del Servicio Militar Nacional; (iii) Pasaporte expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores; (iv) Cédula Profesional; (v) Certificado de estudios con fotografía; (vi) Credencial oficial del Instituto Mexicano del Seguro Social; (vii) Credencial oficial del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; (viii) Constancia de residencia emitida por la autoridad del lugar donde reside el interesado; (ix) Credencial de Elector, o (x) Algún otro medio reconocido por el estado Mexicano para acreditar la identidad de las personas. Para la inscripción de víctimas indirectas será necesario contar con el Formato Único de Declaración de la Víctima Directa, además, las víctimas indirectas deberán aportar los documentos probatorios que permitan acreditar su parentesco o relación con la víctima directa de conformidad con lo señalado por los artículos 4 de la Ley General de Víctimas y 4 de su Reglamento.

¹⁵¹ Artículo 107 Ley General de Víctimas.

¹⁵² Artículo 109 Ley General de Víctimas.

¹⁵³ El Artículo 110 de la Ley General de Víctimas establece que el reconocimiento de la calidad de víctima se realiza por las determinaciones de cualquiera de las siguientes autoridades: I. El juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada; II. El juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa; III. El juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima; IV. Los organismos públicos de protección de los derechos humanos; V. Los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia; VI. La autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter; VII. La Comisión Ejecutiva; y VIII. El Ministerio Público.

¹⁵⁴ Artículo 44 y 111 de la Ley General de Víctimas.

Sexo o género	
Mujeres	40,594
Hombres	34,938
Sin especificar	11

Por otro lado, en cuanto a la relación entre víctimas directas y víctimas indirectas, la CEAV reportó la siguiente distribución:

Víctimas directas o indirectas	
Directas	39,259
Indirectas	36,157

Si se considera que el número de víctimas directas es prácticamente similar al número de víctimas indirectas, puede estimarse que el número de víctimas directas inscritas en el registro sigue siendo relativamente bajo frente al universo real de víctimas que existen en el país.

Por otro lado, respecto de los años en que se realizaron los registros correspondientes, la CEAV reportó lo siguiente:

Años de registro de víctimas	
Año de registro	Número de víctimas
2014	812
2015	2,822
2016	4,017

2017	6,822
2018	8,787
2019	10,794
2020	7,208
2021	8,305
2022	6,909
2023	17,618
2024	1,408
Total	75,502

Tales cifras, como puede apreciarse, indican una disminución en el registro de víctimas, con la excepción del año 2023 en el que al parecer hubo un ingreso de registros de los estados como se verá a continuación.

En este ejercicio, también solicitamos a la CEAV el número de personas víctimas registradas por medio de los registros estatales, informando la existencia de un total de 37,044, de las cuales, 33,661 son víctimas por delitos y 2,096 por violaciones a derechos humanos. De este total, solicitamos la información desglosada por la entidad federativa, con los resultados que se muestran a continuación:

Número de víctimas registradas por medio de los registros estatales

Baja California Sur: 988

Chiapas: 332

Chihuahua: 6,231

Ciudad de México: 142

Coahuila: 649

Colima: 1

Durango: 2,034

Guanajuato: 208

Hidalgo: 1

Jalisco: 1,840

Estado de México: 6,828

Michoacán: 6,814

Morelos: 946

Nayarit: 540

Nuevo León: 4

Puebla: 280

Querétaro: 24

Quintana Roo: 630

San Luis Potosí: 962

Sinaloa: 21

Sonora: 24

Tlaxcala: 6,253

Veracruz: 804

Yucatán: 487

En cuanto a la relación entre víctimas directas y víctimas indirectas, los registros estatales reportaron la siguiente distribución:

Víctimas directas o indirectas	
Directas	25,973
Indirectas	11,048

Respecto del año de registro de estas personas víctimas cuyos casos ingresaron las autoridades estatales, se nos informó lo siguiente:

Años de registro de víctimas	
Año de registro	Número de víctimas
2014	20
2015	19
2016	66
2017	761
2018	3,131
2019	3,748
2020	4,172
2021	5,325
2022	4,894

2023	14,773
2024	135
Total	37,044

Este aspecto del funcionamiento real del RENAVI es crucial. Aunque la LGV se refiere a este registro y a los registros de los estados como una de las herramientas principales del SNAV, en la realidad existe un preocupante rezago en la incorporación de los registros estatales en el RENAVI. Y aunque este retraso suele atribuirse a la falta de convenios o mecanismos que permitan entregar la información a la Federación, esta realidad confirma que el sistema nacional no ha funcionado como tal. En estas circunstancias, el RENAVI no refleja un conteo total de las víctimas registradas en el país. Efectivamente, la CEAV reportó en 2024 registros provenientes sólo de 21 de las 32 entidades de la República¹⁵⁵, aunque de acuerdo con el primer informe de gestión de la actual Titular de la CEAV, la misma cuenta con 25 convenios con entidades federativas para la transmisión de información al RENAVI y de éstas sólo 17 han transferido información¹⁵⁶.

c) Medidas de ayuda, asistencia y reparación del daño para las víctimas

Analizar el funcionamiento de la CEAV a más de 10 años de su creación indiscutiblemente debe pasar por la revisión del uso y gestión de su presupuesto en medidas de ayuda, asistencia y reparación integral para las víctimas, a las que la LGV reconoció como derechos desde 2013.

El artículo 7 de dicha norma, señala con claridad que:

[...]

Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos:

[...]

VI. A solicitar y a recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado en atención al daño sufrido desde la comisión del hecho victimizante, con independencia del lugar en donde ella se encuentre, así como a que esa ayuda, asistencia y atención no dé lugar, en ningún caso, a una nueva afectación;

VII. A la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces;

[...]

¹⁵⁵ Respuesta de la CEAV a la solicitud de información No. 330007624000368.

¹⁵⁶ Pág. 18. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/809463/PRIMER-INFORME-CEAV.pdf>

La LGV incorporó en nuestro sistema jurídico un cambio determinante en cuanto a las obligaciones de las autoridades para con las víctimas, plasmando un modelo de atención que identifica distintos momentos en su vivencia y diferenciando entre las medidas que deben otorgarse inmediatamente después de la ocurrencia de los hechos y aquellas medidas que deben perdurar durante el tiempo que dure el respectivo proceso para alcanzar justicia y, en su caso, reparación del daño.

Es importante recordar, que las medidas de asistencia y atención no sustituyen ni reemplazan a las medidas de reparación integral, por lo que las erogaciones en que incurra el Estado en la prestación de los servicios de atención y asistencia, en ningún caso deben descontarse de la compensación a que tuvieran derecho las víctimas¹⁵⁷.

En este sentido, si bien el derecho a la reparación integral del daño ya se encontraba reconocido en nuestra Constitución, la LGV amplía y detalla cada elemento que deberá contemplar un proyecto de reparación, así como también contempla figuras como “reparación subsidiaria” y “reparación complementaria”, lo que también ensancha el marco de obligaciones para la CEAV y el presupuesto destinado para ese fin.

El reconocimiento de estos derechos en la LGV impuso la obligación a la CEAV y a las comisiones de víctimas de las entidades federativas de otorgar, con cargo a sus recursos, las medidas que requiera la víctima para garantizar que supere las condiciones de necesidad que tengan relación directa con el hecho victimizante, siendo indispensable analizar el presupuesto que ha sido utilizado para tales fines, y el alcance que ha tenido en beneficio de las personas.

Ahora bien, previo a analizar la información relacionada con las erogaciones correspondientes al pago de medidas y reparaciones, es necesario detenernos a señalar algunas generalidades sobre los mecanismos que la CEAV ha tenido para gestionar su presupuesto.

- **El Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral**

La administración y conformación del patrimonio y los recursos con los que cuenta la CEAV ha estado sujeta a dos regulaciones distintas desde su creación, en atención a las modificaciones sufridas por reformas a la LGV.

A partir del 24 de noviembre de 2014, y hasta el 6 de noviembre de 2020¹⁵⁸, los recursos para cubrir medidas de ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos eran obtenidos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de la CEAV, conocido también por sus siglas como FAARI.

¹⁵⁷ Artículo 9 de la Ley General de Víctimas.

¹⁵⁸ Oficio CEAV/DGAYF/18880/2022 en respuesta a la solicitud de acceso a la información 330007622000145 y 331020422000033.

El FAARI se conformaba por los recursos asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, y eran administrados y operados por medio de un fideicomiso público. El ejercicio de los recursos del Fondo y su fiscalización estaba a cargo de una persona titular designada por el Comisionado Presidente de la CEAV, y se regía por lo dispuesto en instrumentos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Además, mediante una reforma realizada en 2017, la LGV incluyó una fracción en su artículo 132 que preveía una cláusula para garantizar la asignación de un porcentaje mínimo de presupuesto anual para el FAARI.

Como se ha hecho referencia en el capítulo anterior, durante el sexenio que inició en 2018 se impulsó una revisión de los fideicomisos públicos de nuestro país, que derivó en una serie de reformas legales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 2020¹⁵⁹. Esta revisión resultaba fundada, pues por décadas los fideicomisos públicos fueron en México un esquema propicio para la corrupción, carente en muchos casos de la debida fiscalización y transparencia. Sin embargo, el modo en que se realizó supuso pasar por alto que algunos fideicomisos públicos —como el previsto en la LGV— no habían sido objeto de señalamientos de corrupción y por el contrario servían para materializar políticas públicas relevantes que podrían mejorarse sin eliminarse de tajo dichos instrumentos, como ocurrió con la eliminación del artículo 132 fracción I de la LGV, así como toda referencia al FAARI.

Sin duda alguna, la fiscalización de los recursos del FAARI debía estar sujeta a una evaluación y supervisión de su gestión, pero su precipitada eliminación representó una afectación para las víctimas al suprimir una garantía orgánica de sus derechos y contravenir el principio de progresividad en la vertiente de no regresividad normativa. Por ello, esta reforma fue materia de impugnación y denuncia pública por parte de víctimas y organizaciones civiles¹⁶⁰, y como ya se refirió con antelación, desde el Centro Prodh interpusimos un juicio de amparo, que desembocó en que la Primera Sala de la SCJN estimara inconstitucional la reforma a la LGV que eliminaba el mínimo presupuestal anual para víctimas.

¹⁵⁹ DOF. DECRETO por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos.

¹⁶⁰ Buscar notas sobre amparos San Luis y Centro Prodh.

Sobre el particular, es sintomático que la propia CEAV haya informado que, para julio de 2024, el FAARI no se ha podido extinguir formalmente debido a que esta sigue supeditada a los recursos de revisión que se han hecho valer por la parte Fiduciaria¹⁶¹.

Para el ejercicio de 2024¹⁶², los recursos por concepto de ayuda en materia de alimentación, alojamiento, protección, gastos médicos y gastos funerarios, reparación del daño y compensaciones subsidiarias se tomaron del presupuesto autorizado de la CEAV a través de las partidas presupuestal “44101 Gastos relacionados con actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria”; y los recursos por concepto de traslado de personas víctimas se toman de la diversa “44102 Gastos por servicios de traslados de personas”, ambas, del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Actualmente, el patrimonio de la Comisión Ejecutiva se integra principalmente con los recursos que le asigna la Cámara de Diputados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación¹⁶³, sin que exista algún parámetro o referencia legal para establecer dicho monto, siendo que en el Estatuto Orgánico de la CEAV, se establece que las personas titulares de las direcciones generales tendrán la atribución de formular el anteproyecto de presupuesto por programas relativos a la Unidad Administrativa a su cargo, y la Dirección General de Administración y Finanzas la atribución de coordinar el proceso anual de programación, presupuestación, contabilidad, operación financiera, así como el control y seguimiento del ejercicio del gasto y el registro contable conforme a la normatividad aplicable ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Si bien el presupuesto asignado mediante las partidas presupuestarias correspondientes a los últimos años supera en cantidad de recursos a la destinada para el Fideicomiso del FAARI, actualmente la LGV no cuenta con una disposición que determine la cantidad o los mínimos presupuestales que deberá asignarse año con año.

Por otra parte, es relevante señalar que el presupuesto asignado a la CEAV no necesariamente es igual al presupuesto que realmente se gastó para el pago de medidas en favor de las víctimas. Así, aunque parecería que en términos globales el presupuesto de la CEAV ha aumentado, lo cierto es que más bien lo que ha sucedido es que se ha integrado al presupuesto institucional, lo que antes se canalizaba por medio del FAARI.

Incluso en ese contexto, el presupuesto total asignado para 2025 a la CEAV se vio disminuido en un 3.6% en términos reales, el de Ayudas Sociales a Personas –donde se encuentran las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación a víctimas– en un 0.4%¹⁶⁴.

¹⁶¹ Respuesta a la solicitud de información No. 330007624000370.

¹⁶² Respuesta a la solicitud de información No. 330007624000369.

¹⁶³ Artículo 84 Bis. Ley General de Víctimas.

¹⁶⁴ Centro Prodh. “Paquete Económico 2025 presenta disminución de recursos para atención a víctimas”. 4 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://ymip.com/zFDuxX>

- Presupuesto ejercido en medidas de ayuda, asistencia y reparación integral

Mediante diversas solicitudes de acceso a la información, consultamos a la Comisión Ejecutiva la cantidad y tipo de medidas otorgadas a las víctimas con cargo al FAARI y al presupuesto de la misma institución, pidiendo la información desglosada por año, montos, número de víctimas beneficiadas, entre otros elementos. En respuesta, la CEAV proporcionó diversos oficios provenientes de distintas áreas administrativas del organismo, con la información que se presenta a continuación.

Como un primer dato general, de 2015 a mayo de 2022 la CEAV reportó haber gastado un total de \$3,701,386,981.83 en medidas de ayuda, asistencia y reparación integral del daño, en favor de 31,554 personas víctimas¹⁶⁵.

- Medidas de ayuda inmediata

De acuerdo con la LGV, las víctimas podrán recibir ayuda provisional, oportuna y rápida de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante, es decir, con los hechos constitutivos del delito o violación a derechos humanos cometidos en su contra. El objetivo de las medidas de ayuda inmediata es atender necesidades indispensables tales como alimentación; atención médica y psicológica de emergencia; transporte de emergencia; y alojamiento transitorio¹⁶⁶.

En cuanto a medidas de ayuda inmediata, la CEAV refirió que ha otorgado \$2,002,885,283.27 para 54,125 víctimas, de las cuales 18,217 son hombres y 35,908 mujeres¹⁶⁷.

Año	Monto	Beneficiarios hombres	Beneficiarias mujeres
2015	\$1,124,565.62	23	22
2016	\$11,404,138.36	130	192
2017	\$68,849,292.22	767	1792
2018	\$226,074,090.51	1097	2209
2019	\$525,748,811.37	1897	3528
2020	\$522,060,623.03	1563	3272
2021	\$451,276,512.93	1431	3259
2022	\$196,347,249.23	4376	8759
2023	Sin información	4905	9109
2024	Sin información	2028	3766

¹⁶⁵ Oficio CEAV/DGAyA/0046/2022 y su respectivo ANEXO en respuesta a las solicitudes de información 330007622000145 y 33102042000033 dirigidas a la CEAV.

¹⁶⁶ Artículo 8. Ley General de Víctimas.

¹⁶⁷ Oficio CEAV/DGAyA/0046/2022 y su respectivo ANEXO en respuesta a las solicitudes de información 330007622000145 y 33102042000033 dirigidas a la CEAV.

Específicamente, en cuanto a medidas de traslados, éstas se otorgaron de 2015 a junio de 2022 para 2,625 personas víctimas¹⁶⁸. En cuanto a medidas de gastos médicos, de 2015 a junio de 2024 la CEAV reportó haber apoyado con estas medidas a 56 personas víctimas, a pesar de tener registro de más de 3,089 atenciones médicas¹⁶⁹. En cuanto a medidas de gastos funerarios, de 2015 a mayo de 2022, la CEAV reportó apoyo para 30 personas víctimas¹⁷⁰.

En un oficio distinto¹⁷¹, la Comisión Ejecutiva refirió que, aunque no se cuenta con un documento que contenga de manera específica el número de medidas en las que el Fondo de Ayuda ha sido utilizado desglosada por año, sexo de las víctimas, tipo de medida y monto, sí cuenta con información suficiente para sustentar que, del 1 de enero de 2015 a mayo de 2022, fecha en la que se otorgaron los recursos a la CEAV para el funcionamiento del extinto Fideicomiso del FAARI, la institución ha emitido:

- 605 resoluciones en materia de recursos de ayuda (a partir del 1 de enero de 2015, a mayo de 2022, fecha en la que se otorgaron los recursos a la CEAV para el funcionamiento del extinto fideicomiso del FAARI).
- 351 resoluciones en materia de recursos de ayuda consistentes alojamiento y alimentación a partir del 1 de enero de 2015.
- 19 resoluciones en materia de recursos de ayuda por concepto de traslado.
- 3 resoluciones en materia de recursos de ayuda por concepto de seguridad y protección.

La información que presenta CEAV contiene vacíos en varios años respecto a varios tipos de medidas. No contar con información desglosada respecto de cada medida impide evaluar si, a una década, la Comisión está alcanzando con efectividad los altos objetivos de la LGV.

Por otro lado, es notorio también que aunque el presupuesto de la Comisión Ejecutiva en tanto ente de la administración pública es considerable, el monto efectivo que se ha trasladado a las víctimas por vía de medidas es relativamente menor, lo que sugiere que en los primeros diez años del SNAV se ha ido consolidando una burocracia incipiente pero no necesariamente una política integral de atención a las consecuencias de la crisis de violencia y violaciones a derechos humanos que vive México en a que se ponga en el centro a las víctimas.

- **Reparación integral del daño**

Como referimos previamente, la LGV reconoce el derecho que tienen las víctimas 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

¹⁶⁸ Oficio CEAV/DGyA/AJF/DG/1457/2022 en respuesta a la solicitud de información 330007622000143.

¹⁶⁹ Oficio CEAV/DGyA/AJF/0050/2022 y sus respectivos ANEXOS 1 y 2 en respuesta a la solicitud de información 330007622000143.

¹⁷⁰ Oficio CEAV/DGyA/AJF/0050/2022 y su respectivo ANEXO 1 en respuesta a la solicitud de información 330007622000143.

¹⁷¹ Oficio CEAV/CIE/3544/2022 en respuesta a las solicitudes de información 330007622000145 y 331020422000033.

derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición¹⁷².

Para los efectos de la LGV, la reparación integral comprende:

- I. Medidas de restitución, las cuales buscan devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;
- II. Medidas de rehabilitación, las cuales buscan facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;
- III. Medidas de compensación, las cuales se otorgan 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. Medidas de satisfacción, que buscan reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas; y
- V. Medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;

Al respecto, la CEAV informó que, de 2015 a mayo de 2022, ha gastado en medidas de reparación integral del daño \$272,332,297.57 en favor de 524 víctimas¹⁷³.

De acuerdo con esta información, en cuanto a medidas de compensación por violación a derechos humanos, se gastaron \$787,494,472.99 en favor de 1,355 víctimas. Este total se desglosa por año como sigue:

Año	Monto	Beneficiarios hombres	Beneficiarios mujeres
2015	\$45,915,222.96	33	52
2016	\$ 33,576,564.52	23	30
2017	\$ 49,677,888.38	31	21
2018	\$ 348,928,128.45	221	270
2019	\$252,551,787.66	194	230
2020	\$48,729,843.02	54	68
2021	S/I	S/I	S/I
2022	\$8,11,038	68	58

¹⁷² Artículo 26. Ley General de Víctimas.

¹⁷³ Oficio CEAV/DGAY/0046/2022 y su respectivo ANEXO en respuesta a las solicitudes de información 330007622000145 y 33102042000033 dirigidas a la CEAV.

En cuanto a medidas de satisfacción se erogaron \$11,659,063.76 en favor de 169 víctimas. En cuanto a los gastos generados por medidas de rehabilitación y medidas de no repetición, la CEAV no reportó información alguna.

Finalmente, sobre medidas de compensación subsidiaria, es decir, aquellas que se cubren cuando la persona responsable de pagar la reparación no tiene la posibilidad material de hacerlo, se reportó un total de \$554,643,418.58 en favor de 1,191 víctimas.

Bajo este mismo rubro, en respuesta a una solicitud de información diversa la CEAV informó que, del 1 de enero de 2015 a mayo de 2022, se han emitido 1,048 resoluciones en materia de compensación y/o reparación integral del daño, por las cuales se beneficiaron a 4,695 víctimas¹⁷⁴.

Sin embargo, en esta entrega de información no se hace referencia al número de medidas en las que se entregaron los recursos que se presentan. Es decir, únicamente se brindó información sobre los montos anuales por cada tipo de medida y el número y sexo de víctimas beneficiadas, lo cual resulta problemático para conocer la dimensión real del número de personas beneficiadas por estas medidas, al no poder distinguir, por ejemplo, el número de víctimas beneficiadas por medidas de ayuda que también fueron beneficiadas por reparación integral. Esto impide, también, avanzar en la construcción de parámetros objetivos por tipo de reparación, que reduzcan la discrecionalidad y que sienten las bases para los programas administrativos de reparación que deberán desarrollarse en el futuro si se pretende hacer frente al inmenso número de víctimas que hay en el país.

d) Asesoría Jurídica Federal

Otra de las atribuciones principales que tiene a su cargo la CEAV es la de brindar los servicios de la Asesoría Jurídica Federal, área encargada de garantizar a las víctimas la designación de un licenciado o licenciada en derecho para orientar, asesorar o intervenir en los procedimientos legales como su representante en calidad de “asesor jurídico”.

La figura del “asesor jurídico victimal” fue incorporada en el Código Nacional de Procedimientos Penales a partir de la entrada en vigor del sistema penal acusatorio, reconociendo que los sujetos que participan en calidad de parte en los procedimientos penales son: el imputado y su defensor, el ministerio público, la víctima u ofendido y su asesor o asesora jurídica¹⁷⁵.

Así, nuestro sistema penal reconoce como derecho de todas las víctimas el contar con asesor jurídico para la mejor defensa de sus intereses y satisfacción de sus necesidades, así como sobre el conjunto de derechos de los que son titulares en su condición de víctima. Si la víctima u ofendido no puede designar un asesor jurídico particular, tiene derecho a que le sea asignado uno de oficio, lo que en los

¹⁷⁴ Oficio CEAV/CIE/3544/2022 en respuesta a las solicitudes de información 330007622000145 y 331020422000033.

¹⁷⁵ Artículo 105 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

procesos por delitos del fuero federal, será obligación de la Comisión Ejecutiva a través de la Asesoría Jurídica Federal¹⁷⁶.

Para ello, la CEAV cuenta con una unidad administrativa denominada Dirección General de la Asesoría Jurídica Federal, a la que se encuentran adscritas las asesoras y asesores jurídicos. A continuación, se muestra el número de asesores jurídicos que han formado parte de dicha Asesoría de 2015 a junio de 2024¹⁷⁷.

Año	Número de asesores jurídicos federales
2015	65
2016	65
2017	72
2018	123
2019	129
2020	98
2021	122
2022	39
2023	45
2024	47

Actualmente, la Dirección General de la Asesoría Jurídica Federal se conforma por una persona titular; 28 Asesoras y 19 Asesores Jurídicos.

¹⁷⁶ Artículo 15 del Estatuto de la CEAV y artículos 42 y 43 de la Ley General de Víctimas. Artículo 42. Las autoridades del orden federal, de las entidades federativas y municipios brindarán de inmediato a las víctimas información y asesoría completa y clara sobre los recursos y procedimientos judiciales, administrativos o de otro tipo a los cuales ellas tienen derecho para la mejor defensa de sus intereses y satisfacción de sus necesidades, así como sobre el conjunto de derechos de los que son titulares en su condición de víctima. La Comisión Ejecutiva garantizará lo dispuesto en el presente artículo a través de la Asesoría Jurídica federal o de las entidades federativas, en los términos del título correspondiente.

Artículo 43. La información y asesoría deberán brindarse en forma gratuita y por profesionales conocedores de los derechos de las víctimas, garantizándoles a ellas siempre un trato respetuoso de su dignidad y el acceso efectivo al ejercicio pleno y tranquilo de todos sus derechos.

¹⁷⁷ De acuerdo al oficio CEAV/AJF/DG/2865/2022 en respuesta a la solicitud de folio 330007622000270, únicamente cuentan con información a partir de 2015 y respuesta a la solicitud de folio 330007624000371.

Ahora bien, hay que añadir también a 86 asesores se encuentran adscritos a las delegaciones u oficinas de la CEAV que han sido instauradas en cada estado de la República¹⁷⁸.

A continuación, se muestra la distribución del número de Asesores y Asesoras por cada Delegación de la CEAV, con la información disponible hasta 2022.

Entidad	Número de asesoras jurídicas mujeres	Número de asesores jurídicos hombres
CDMX	21	18
Nuevo León	3	0
Hidalgo	1	1
Quintana Roo	3	0
Baja California Sur	2	1
Baja California	1	2
Puebla	1	2
San Luis Potosí	1	2
Yucatán	1	2
Chiapas	1	3
Chihuahua	0	2
Durango	1	1
Tamaulipas	3	1
Sinaloa	0	3
Sonora	1	3
Nayarit	1	1
Tabasco	0	2
Jalisco	0	3
Querétaro	2	0
Michoacán	1	2
Morelos	2	1
Coahuila	1	3

¹⁷⁸ Conforme al último informe de la CEAV, pág. 25.

Tlaxcala	0	1
Veracruz	2	2
Zacatecas	0	2
Guanajuato	2	1
Oaxaca	4	1
Aguascalientes	1	0
Campeche	1	0
Colima	1	0
Estado de México	1	3
Guerrero	1	2
Total	58	65

De acuerdo con la información obtenida, durante el periodo solicitado, hasta 2024 la Asesoría Jurídica Federal ha otorgado orientación, asesoría, representación y acompañamiento legal a 28,407 víctimas de delitos federales y violaciones graves a derechos humanos¹⁷⁹.

La cantidad de víctimas que ha requerido de los servicios de la Asesoría Jurídica Federal contrasta con el personal adscrito a dicha Dirección General, pues el número de estos servidores públicos parece insuficiente frente a la demanda de servicios que representa tal cantidad de personas víctimas.

* * *

Las solicitudes de acceso a la información sobre las áreas sustantivas de trabajo de la CEAV complementan el recuento sobre la evolución del SNAV presentado en el apartado inicial. La imagen que surge de estos análisis es preocupante: a una década de su creación, la institucionalidad surgida para garantizar los derechos de las víctimas no ha terminado de consolidarse.

En esta realidad, el fortalecimiento de la CEAV ha sido insuficiente lo que se traduce en un muy limitado cumplimiento del papel que conforme a la LGV debía desempeñar. A su vez, esto repercute en que la institución no desempeñe un liderazgo ejemplar que termine por moldear la forma en que las comisiones estatales ejecutan su mandato. Precisamente, a estos entes locales nos referiremos en el próximo apartado.

¹⁷⁹ De acuerdo al oficio CEAV/AJF/DG/2865/2022 en respuesta a la solicitud de folio 330007622000270 a la y respuesta a la solicitud de folio 330007624000371.

IV. Las comisiones estatales de atención a víctimas

El surgimiento del SNAV supuso que en cada entidad federativa se crearan las correspondientes instituciones locales de atención victimal, proceso también accidentado y tardado.

En este apartado, con base en un ejercicio intensivo de solicitudes de acceso a la información pública gubernamental que supuso la presentación de alrededor de 100 peticiones y la interposición de múltiples recursos, presentamos un panorama actualizado sobre el estado que guardan las comisiones estatales, analizando los rubros principales de operación del Sistema, a los que ya hemos aludido en varias ocasiones: el plano normativo a nivel estatal; el propio funcionamiento de los subsistemas estatales; la existencia de las comisiones; el registro estatal de víctimas; el fondo estatal de asistencia; y los alcances de la asesoría jurídica victimal estatal.

Las solicitudes presentadas pueden rastrearse en la Plataforma Nacional de Transparencia con los siguientes números: Solicitudes de información presentadas para la elaboración de este cuadro y los siguientes: 1. Aguascalientes: 010052122000146, 010052122000147, 10052124000230; 2. Baja California: 021167622000146, 021167622000147, 021167624000226; 3. Baja California Sur: 030075422000225, 030075422000226, 030075424000245; 4. Campeche: 040081700001622, 040081700001722, 040081700002024; 5. Chiapas: 072481722000020, 072481722000021, 072481724000024; 6. Chihuahua: 080139722000433; 080139722000434, 080139724000521; 7. Ciudad de México: 92421922000093, 09242192200094, 092421924000150; 8. Coahuila: 051142900003022, 05114290002922, 051142900002624; 9. Colima: 061588222000027, 061588222000028, 061588224000021; Durango: 102011700003022, 102011700002922, 102011700002224; 11. Estado de México: 0000454381, 0000454392, 0000603732; 12. Guanajuato: 111100500224524; 13. Guerrero: 121473122000026, 121473122000027, 121473124000024; 14. Hidalgo: 130213100088122, 130213100088322, 130213100138124; 15. Jalisco: 141229022000128, 141229022000129, 140278122000586, 140278122000588, 140278124000809; 16. Michoacán: 161281522000023, 161281522000024, 160336622000039, 161281522000024, 161281524000045; 17. Morelos: 171236422000108, 170354122000031, 170354122000033, 170354124000035; 18. Nayarit: 181191622000114, 182065722000019, 182065722000020, 182065722000021, 182065724000020; 19. Nuevo León: 192201722000064, 192201722000065, 191109122000182, 191109122000185, 191109122000229, 191109122000230, 191109124000261; 20. Oaxaca: 201182522000103, 201182522000105, 201182524000229; 21. Puebla: 211204422000267, 212669822000064, 212669822000065, 212669824000045; 22. Querétaro: 220456222000440, 220456222000441, 220456224000486; 23. Quintana Roo: 231289100002422, 231289100002522, 232009700001222, 231283000030022, 231289100003324; 24. San Luis Potosí: 240467322000033, 240467322000034, 240467322000035, 241230222000134, 240470622000039, 240467324000028; 25. Sinaloa: 251161200005322, 251161200005422, 251160200030722, 251160200030822, 251160200037024; 26. Sonora: 262730422000028, 262730422000029, 262730424000061; 27. Tabasco: 272665800002422, 272665800002522, 270507500042322, 272665800002424; 28.

Tamaulipas: 281196322000159, 281196324000192; 29. Tlaxcala: 291218122000018, 291218124000047; 30. Veracruz: 30115590018822, 301155624000054; 31. Yucatán: 311589222000024, 311589224000032; 32. Zacatecas: 321105222000113, 321105224000196.

a) El plano normativo

Una primera cuestión a analizar es la asociada a la existencia, en el ámbito de cada entidad, de una legislación estatal que regule adecuadamente los derechos victimales y a las instancias involucradas en su garantía, independientemente de que en los hechos se cumpla o no lo regulado en la misma.

Sobre este respecto, la revisión de los marcos normativos estatales arroja lo siguiente:

MARCOS NORMATIVOS DE LAS COMISIONES LOCALES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS					
(Información actualizada a 2024)					
Entidad	Existe Ley	Existen un sistema estatal y una comisión	Existe registro estatal	Existe fondo	Existe asesoría jurídica
Aguascalientes	<p>El 20 de abril de 2009 se aprobó la Ley de Atención y Protección a la Víctima y al Ofendido para el Estado de Aguascalientes.</p> <p>Se abrogó esta ley el 29 de diciembre de 2021.</p> <p>El 29 de diciembre de 2021 se publicó la Ley de Víctimas del Estado de Aguascalientes en el Extraordinario Número 53 del Periódico Oficial de Aguascalientes.</p> <p>Su última reforma,</p>	<p>Sí, el artículo 71 establece la creación de la Comisión de Víctimas como un organismo público desconcentrado adscrito a la Secretaría General del Gobierno del Estado.</p> <p>El artículo 72 señala con lo que la comisión contará para su debido funcionamiento.</p>	<p>El artículo 4to de la fracción XXVIII alude al Registro estatal de víctimas. En el artículo 21 establece que el Sistema Informático de Identificación de Víctimas será administrado por el Registro Estatal y se integrará por una base de datos correspondiente a cada una de las personas que adquieran el carácter de víctima.</p>	<p>El artículo 4to de la fracción XVII alude al Fondo y se señala en el artículo 11 que la Comisión de Víctimas podrá cubrir con cargo al Fondo los gastos que se originen. El artículo 53 establece que la compensación subsidiaria a favor de las víctimas, se cubrirá con cargo al Fondo en términos de la Ley.</p> <p>En el Capítulo VII del Título Tercero se señala el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado, estableciendo cómo se conformará el Fondo, su</p>	<p>Sí, se establece como parte de las medidas de rehabilitación en el artículo 47 fracción II. El artículo 72 señala que la Comisión de Víctimas contará con asesoría jurídica para su adecuado funcionamiento y el artículo 73 fracción XX lo contempla como una de las facultades de la Comisión.</p>

	publicada el 3 de julio de 2023.			aplicación y algunos supuestos.	
Baja California	El 29 de octubre de 2018 se publicó la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California. La última reforma publicada en el periódico oficial es del 9 de febrero de 2024.	Sí, el artículo 63 se refiere al Sistema Estatal de Atención a Víctimas, señalando que éste contará con una Comisión Ejecutiva Estatal. El artículo 66 señala su integración, en un diseño similar al SNAV.	El artículo 78 se refiere al Registro Estatal y el artículo 102 lo define.	La fracción XVII del artículo 7 refiere las gestiones necesarias para acceder al Fondo.	Sí, en los artículos 41 y 41 se establecen las medidas en materia de asesoría jurídica y en el artículo 136 lo que corresponde al asesor jurídico de las víctimas.
Baja California Sur	El 30 de noviembre de 2014 se publicó la Ley de Atención de Víctimas. El 12 de diciembre de 2018 se publicó su última reforma en el boletín oficial.	Si, el artículo 10 se refiere al Sistema Estatal de Atención a Víctimas, señalando que la secretaría Técnica de este corresponderá al Director de Atención a Víctimas del Delito, y el artículo 13 se refiere a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. Esta Comisión, en términos del artículo 14, está integrada por el Director de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de Justicia, el Coordinador Estatal de Víctimas del Delito de la Subsecretaría de la Consejería Jurídica y un representante de la sociedad civil.	Sí, el artículo 22 se refiere al Registro Estatal de Víctimas.	Sí, el artículo 32 se refiere al Fondo Estatal y se precisa en el artículo 38 que será operado por la Dirección a través de un fideicomiso público.	Parcialmente. El artículo 55 refiere que La Asesoría Jurídica Estatal a Víctimas del Delito estará a cargo de la Coordinación Estatal de Atención a Víctimas del Delito, por medio de sus coordinaciones regionales de asesores jurídicos, como área especializada en asesoría jurídica para víctimas del delito, y la asesoría jurídica estatal a víctimas de violación a derechos humanos corresponderá a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por medio de sus asesores jurídicos.

Campeche	El 2 de octubre de 2014 fue publicada la Ley que establece el Sistema de Justicia para las Víctimas del Estado Campeche. La última reforma publicada e el periódico oficial fue el 23 de junio de 2022.	El artículo 7 se refiere a la protección de los derechos de las víctimas mediante el Instituto de Acceso a la Justicia del Estado de Campeche, especialmente a través de la Unidad de Víctimas. Específicamente, el artículo 60 se refiere a la creación del sistema estatal de víctimas.	Sí, el artículo 85 se refiere al Registro Estatal de Víctimas.	Sí, el artículo 53 se refiere al Fondo de Víctimas. El artículo 85 señala que forma parte del Fondo de Apoyo para Beneficiarios del Instituto de Acceso a la Justicia.	Sí, el artículo 72 se refiere a los servicios que brinda la Unidad de Asistencia Jurídica del Instituto.
Coahuila	El 2 de mayo de 2014 fue publicada en el Periódico Oficial del Estado la Ley de Víctimas para el Estado de Coahuila. El 23 de febrero de 2021 se publicó su última reforma en el periódico oficial.	Sí, el artículo 67 se refiere a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. El artículo 60 se refiere al sistema estatal de atención y protección a víctimas.	Sí, el artículo 71 se refiere al Registro Estatal y el artículo 97 lo regula a detalle.	Sí, el artículo 71 se refiere al Fondo y el artículo 114 lo detalla.	Sí, el artículo 71 se refiere a la Asesoría Jurídica Estatal y el artículo 142 lo detalla.
Colima	El 13 de diciembre de 2014 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley para la Protección de Víctimas. Su última reforma publicada en el periódico oficial fue el 7 de marzo de 2020.	Sí, el artículo 72 se refiere al establecimiento del Sistema Estatal de Atención a Víctimas. El artículo 76 se refiere a la Comisión Ejecutiva Estatal.	Sí, el artículo 97 crea el Registro Estatal de Víctimas	Sí, el artículo 115 crea el Fondo para el auxilio a las Víctimas, mismo que se administra bajo la figura institucional de Fondo Estatal para la Atención, Protección, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, a través de un fideicomiso.	Sí, el artículo 38 se refiere a la Unidad de Asesoría Jurídica de la Comisión Ejecutiva Estatal, misma que se detalla en el artículo 143.
Chiapas	Sí, el 20 de mayo de 2015 fue publicada la Ley de Víctimas para el Estado de Chiapas.	El artículo 3 se refiere a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas.	Sí, el artículo 98 señala que es el Registro y cómo se llevará a cabo. El artículo 99 establece sus atribuciones.	Sí, el artículo 121 crea el Fondo Estatal y señala que tiene por objeto. El artículo 122 establece	Sí, el artículo 48 establece que la Comisión Ejecutiva Estatal y demás autoridades que cuenten con el

	Esta ley se abrogó y se publicó mediante el periódico oficial el texto de nueva creación el 01 de mayo de 2024 con el mismo nombre.			cómo se conformará.	servicio de asesoría jurídica están obligadas a garantizarlo.
Chihuahua	Sí, el 27 de febrero de 2016 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley de Víctimas para el Estado de Chihuahua.	El artículo 10 se refiere a la integración del Sistema Estatal de Atención a Víctimas. El artículo 13 crea la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.	Sí, el artículo 22 se refiere al Registro Estatal de Víctimas.	Sí, el artículo 38 creó el Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado de Chihuahua.	Sí, el artículo 54 creó la Asesoría Jurídica Estatal de Atención a Víctimas.
CDMX	Sí, el 19 de febrero de 2018 se publicó la Ley de Víctimas para la Ciudad de México. El 29 de septiembre de 2020 se publicó su última reforma en la gaceta oficial.	Sí, el artículo 79 crea el Sistema de Atención Integral a Víctimas de la Ciudad de México y el artículo 112 se refiere en lo particular a la creación de la Comisión de Atención a Víctimas de la Ciudad de México.	Sí, el artículo 140 crea el Registro de Víctimas de la Ciudad de México.	Sí, el artículo 112 señala que la comisión de Víctimas estará a cargo del Fondo de la Ciudad de México. La fracción XXX del artículo 5 señala los recursos de ayuda, que serán con cargo al Fondo.	Sí, el artículo 162 crea la asesoría jurídica para la atención a víctimas en la Ciudad de México.
Durango	Sí, el 28 de diciembre de 2017 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley de Víctimas del Estado de Durango. Publicó su última reforma en el periódico oficial el 23 de marzo de 2023.	Sí, el artículo 32 crea el Sistema Estatal de Atención a Víctimas, señalando que contará con una Comisión Ejecutiva Estatal. El artículo 36 alude en lo específico a la creación de la Comisión Ejecutiva Estatal.	Sí, el artículo 61 crea el Registro Estatal de Víctimas.	Sí, el artículo 76 crea el Fondo Estatal.	Sí, el artículo 88 crea la Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas
Guanajuato	Sí, el 27 de mayo de 2020 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la	Sí, el artículo 73 crea el Sistema Estatal de Atención Integral a Víctimas de	Sí, el artículo 96 se refiere al Registro Estatal.	Sí, el artículo 127 se refiere a la creación del artículo 127 del Fondo Estatal de	Sí, el artículo 122 se refiere a la Asesoría Jurídica.

	Ley de Víctimas del Estado de Guanajuato.	Guanajuato y el artículo 78 crea la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas.		Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.	
Guerrero	Sí, el 6 de marzo de 2015 fue publicada la Ley Número 694 de Víctimas del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Esta ley se abrogó y se publicó en el periódico oficial del gobierno del estado el viernes 12 de mayo de 2017 la Ley Número 450 de víctimas del estado libre y soberano de guerrero. El 12 de marzo de 2024 publicó su última reforma en el periódico oficial del estado.	Sí, el artículo 17 crea el Sistema Estatal para la atención a Víctimas, refiriendo que contará con una Comisión Ejecutiva Estatal.	Sí, el artículo 23 refiere que la Comisión Ejecutiva estará a cargo del Registro y del Fondo Estatal, así como de la Asesoría Jurídica. El artículo 35 refiere que se crea el Registro Estatal, como mecanismo técnico y administrativo adscrito a la Comisión Ejecutiva Estatal.	Sí, el artículo 47 crea el Fondo Estatal, precisando en el artículo 49 que en el Presupuesto de Egresos del Estado no podrá ser menor del 0.014% del Gasto programable.	Sí, el artículo 60 crea la Asesoría Jurídica, dependiente de la Comisión Ejecutiva Estatal.
Hidalgo	Sí, la Ley de Atención, Asistencia y Protección a Víctimas de Delitos y Violaciones a Derechos Humanos para el Estado de Hidalgo fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 29 de diciembre de 2014. Esta ley fue abrogada y el 01 de septiembre fue publicada en el periódico oficial la Lerde Víctimas para el	Sí, el artículo 75 establece que el Sistema de Atención de Víctimas será una instancia superior y cómo está constituido. El artículo 83 señala la naturaleza de la Comisión Ejecutiva y el artículo 85 sus atribuciones.	Sí, el artículo 45 señala a la Comisión Estatal como responsable de la creación y gestión del Registro Estatal de Víctimas.	Sí, el artículo 133 alude a lo que comprende el Fondo Estatal.	Sí, el artículo 162 establece que, para la correcta prestación de servicios de la Comisión Estatal, contará con servicios de Asesoría Jurídica. El artículo 163 señala con lo que contará la Asesoría Jurídica.

	Estado de Hidalgo con última reforma publicada el 21 de marzo de 2024.				
Jalisco	Sí, la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 de febrero de 2014. Su última reforma fue publicada en julio de 2023.	Sí, el artículo 57 crea el Sistema Estatal de Atención a Víctimas, que se precisa contará con una Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, que detalla el artículo 62 de la misma Ley.	Sí, el artículo 70 crea el Registro Estatal de Atención a Víctimas, como mecanismo técnico y administrativo adscrito a la Fiscalía de Derechos Humanos.	Sí, el artículo 95 crea el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.	Sí, el artículo 118 crea la Asesoría Jurídica de Atención a víctimas
Estado de México	Sí, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de agosto de 2015.	Sí, en el artículo 36 se crea el Sistema Estatal de Atención a Víctimas y el artículo 38 crea a la Comisión Ejecutiva como órgano desconcentrado de la Secretaría.	Sí, el artículo 59 crea el Registro Estatal de Víctimas	Sí, el artículo 51 crea el Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral	Sí, el artículo 76 se refiere a la defensoría especializada para víctimas y ofendidos de delitos del Estado de México.
Michoacán	El 10 de diciembre de 2014 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Michoacán	Sí, el artículo 27 crea el Sistema Estatal de Atención a Víctimas y el artículo 31 se refiere a la Comisión Ejecutiva	Sí, el artículo 33 refiere que la Comisión estará a cargo del Registro, del Fondo y de la Asesoría Jurídica. Específicamente, el artículo 41 se refiere al Registro Estatal de Víctimas.	Sí, el artículo 54 crea el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado de Michoacán. El artículo 58 se refiere específicamente a que los recursos del Fondo serán administrados y operados por la Comisión a través de un fideicomiso público.	Sí, el artículo 63 alude a la Asesoría Jurídica como área especializada en asesoría, asistencia y acompañamiento jurídico para víctimas.
Morelos	El 17 de julio de 2013 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Morelos	Sí, el artículo 104 crea el Sistema Estatal de Atención a Víctimas y el artículo 108 se refiere a la creación de la	El artículo 124 se refiere a la creación del Registro Estatal de Víctimas, como mecanismo administrativo y técnico a cargo de	Sí, el artículo 137 se refiere al Fondo, estableciendo que será administrado por una institución fiduciaria.	Sí, el artículo 175 crea la Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas del Estado de Morelos, dependiente de la

		Comisión Ejecutiva de Atención y Reparación a Víctimas del Estado de Morelos.	la Comisión Ejecutiva.		Comisión Ejecutiva Estatal.
Nayarit	Sí, el 23 de agosto de 2014 se publicó la Ley de Víctimas para el Estado de Nayarit.	Sí, el artículo 84 se refiere al Sistema Estatal y el artículo 90 refiere que éste contará con una Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas.	Sí, el artículo 94 se refiere al Registro Estatal de Víctimas.	Sí, el artículo 102 se refiere al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas.	Sí, el artículo 42 se refiere a la Asesoría Jurídica.
Nuevo León	Sí, el 7 de diciembre de 2013 fue publicada en el Periódico Oficial del Estado la Ley de Víctimas del Estado de Nuevo León. La última reforma incorporada fue el 26 de enero de 2022.	Sí, el artículo 61 crea el Sistema Estatal de Atención a Víctimas y el artículo 69 señala que para su operación el Sistema Estatal contará con una Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.	Sí, el artículo 78 se refiere al Registro Estatal de Víctimas.	Sí, el artículo 96 crea el Fondo de Atención, Auxilio y Protección a las Víctimas del Estado de Nuevo León	Sí, el artículo 70 refiere que la Comisión estará a cargo de la asesoría jurídica
Oaxaca	Sí, la Ley de Víctimas del Estado de Oaxaca fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 9 de diciembre de 2017. El 28 de agosto de 2021 se incorporó su última reforma.	Sí, el artículo 79 crea el Sistema Estatal de Atención a Víctimas como instancia superior de coordinación y formulación de políticas. También señala que el Sistema contará con una Comisión Ejecutiva Estatal para su operación y cumplimiento de atribuciones. El artículo 84 precisa que ésta es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.	Sí, el artículo 79 precisa que de la Comisión Ejecutiva Estatal depende el Fondo Estatal, la Asesoría Jurídica Estatal y el Registro Estatal de Víctimas. Específicamente, el artículo 101 se refiere al Registro Estatal de Víctimas.	Sí, el artículo 132 se refiere al Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.	Sí, el artículo 127 se refiere a la Asesoría Jurídica Estatal. Más particularmente, el artículo 168 se refiere a la asesoría jurídica estatal de atención a víctimas como órgano dependiente de la Comisión Ejecutiva Estatal.

Puebla	Sí, la Ley de Protección a las Víctimas para el Estado de Puebla fue publicada el 19 de mayo de 2014. Esta ley se abrogó. El 06 de diciembre de 2019 se publicó la Ley de Víctimas del Estado de Puebla.	Parcialmente. El artículo 74 crea el Sistema Estatal de Atención a Víctimas como la instancia superior de coordinación. El artículo 75 establece su integración.	Sí, el artículo 106 se refiere al Registro Estatal de Víctimas.	Sí, el artículo 134 se refiere al Fondo Estatal y establece que tiene por objeto. El artículo 136 señala cómo se conformará.	Sí, el artículo 40 señala que la Comisión estatal garantizará lo dispuesto en la ley a través de la Asesoría Jurídica.
Querétaro	Sí, la Ley de Protección a Víctimas, Ofendidos y Personas que intervienen en el procedimiento penal del Estado de Querétaro fue publicada el 20 de marzo de 2014. EL 06 de marzo de 2019 se publicó su última reforma.	Sí, el artículo 43 crea el Sistema Estatal de Atención a Víctimas como instancia superior de formulación y coordinación de políticas públicas, precisando que contará con una Comisión Ejecutiva para el cumplimiento de sus atribuciones. El artículo 49 se refiere específicamente a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas como órgano operativo del Sistema Estatal.	Sí, el artículo 61 crea el Registro Estatal de Víctimas como mecanismo administrativo y técnico cuya operación queda a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.	Sí, el artículo 109 se refiere al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado de Querétaro, precisando que estará bajo la responsabilidad de la Comisión Ejecutiva.	Sí, el artículo 58 crea a la Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas como órgano de la Comisión Ejecutiva.
Quintana Roo	Sí, la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 07 de abril de 2014. El 16 de julio de 2021 se incorporó su última reforma.	Sí, el artículo 84 crea el Sistema Estatal de Atención a Víctimas y se refiere a la Comisión Ejecutiva, creada en virtud del artículo 89 de la propia Ley, como órgano operativo del Sistema Estatal con naturaleza de	Sí, el artículo 95 crea el Registro de Víctimas del Estado de Quintana Roo.	Sí, el artículo 110 crea el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación del Estado de Quintana Roo. En el artículo 113 se precisa que los recursos previstos para el Fondo no podrán ser inferiores al 0.014 por ciento del total de los mismos.	Sí, el artículo 125 crea la Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas del Estado de Quintana Roo, como área especializada dependiente de la Comisión Ejecutiva Estatal.

		organismo público descentralizado.			
San Luis Potosí	Sí, la Ley de Víctimas para el Estado de San Luis Potosí fue publicada el 7 de octubre de 2014 en el Periódico Oficial del Estado. Está ley fue abrogada. El 28 de julio de 2017 se publicó en la edición extraordinaria del periódico oficial del estado la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de San Luis Potosí. Su última reforma incorporada en el periódico oficial fue el 9 de noviembre de 2023.	Sí, el artículo 79 refiere el Sistema Estatal de Atención a Víctimas como instancia superior. Mientras alude a la Comisión Ejecutiva y establece su obligación. El artículo 84 señala a la Comisión Ejecutiva como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica.	Sí, el artículo 102 señala que el Registro estatal es una unidad administrativa de la Comisión Estatal.	Sí, el artículo 135 refiere al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del estado de San Luis Potosí.	Sí, el artículo 42 establece que la Comisión Ejecutiva Estatal garantizará Asesoría Jurídica en los términos de la Ley.
Sinaloa	Sí, el 30 de julio de 2014 fue publicada la Ley de Atención y Protección a Víctimas del Estado de Sinaloa. El 29 de octubre de 2021 se publicó en el periódico oficial su última reforma.	Sí, el artículo 102 crea el Sistema Estatal de Atención a Víctimas como instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas. Específicamente, el artículo 108 precisa que el Sistema Estatal contará con una Comisión de Víctimas.	Sí, el artículo 122 se refiere al Registro Estatal de Víctimas como mecanismo administrativo y técnico.	Sí, el artículo 137 se refiere al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación integral, cuyo objeto es brindar los recursos de ayuda y la reparación integral.	Sí, el artículo 163 se refiere a la Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas como área especializada de la Comisión.
Sonora	Sí, el 26 de noviembre de 2015 fue expedida la Ley número 4 de atención a víctimas para el Estado de Sonora.	Sí, el artículo 9 se refiere al Sistema Estatal de Atención a Víctimas y el artículo 13 establece que la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a	Sí, el artículo 23 crea el Registro Estatal de Atención a Víctimas como mecanismo técnico y administrativo adscrito a la	Sí, el artículo 33 crea el Fondo estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, y el artículo 34 precisa que se conformará, entre otros, con	Sí, el artículo 54 crea la Asesoría Jurídica Estatal de Atención a Víctimas, dependiente de la Comisión Ejecutiva Estatal.

	El 01 de marzo de 2021 se incorporó su última reforma.	Víctimas es el órgano operativo del Sistema Estatal.	Comisión Ejecutiva Estatal.	recursos que no serán menores al 0.014% del Gasto Programable.	
Tabasco	No, El 2 de diciembre de 2015 se publicó en el Periódico Oficial la Ley de Atención, Apoyo y Protección a Víctimas u Ofendidos del Estado de Tabasco. El 16 de octubre de 2019 se publicó su última reforma no contempla un Sistema Estatal.	Parcialmente, el artículo 35 se refiere a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, como órgano operativo desconcentrado, pero no se crea un Sistema Estatal.	Sí, el artículo 41 crea un Registro Estatal de Víctimas como unidad administrativa dependiente de la Comisión Ejecutiva Estatal.	Sí, el artículo 53 refiere que se crea el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas en el Estado de Tabasco. El artículo 55 precisa que el monto que anualmente apruebe el Congreso será de cuando menos el 0.014% del Gasto programable del Presupuesto General de Egresos.	Sí, el artículo 57 crea la Asesoría Jurídica Estatal como área de la Comisión Ejecutiva Estatal.
Tamaulipas	Sí, la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Tamaulipas fue publicada el 08 de mayo de 2017. Su última reforma publicada tiene fecha el 7 de febrero de 2023.	Sí, el artículo 71 crea el Sistema Estatal de Atención a Víctimas como instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas, precisando que el Sistema contará con una Comisión Estatal de Atención a Víctimas, de suerte que el artículo 78 precisa que ésta es un órgano desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno.	Sí, el artículo 91 crea el Registro Estatal como mecanismo administrativo y técnico, precisando que es una unidad administrativa de la Comisión.	Sí, el artículo 121 crea el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de la Comisión Estatal.	Sí, el artículo 107 establece que la Comisión Estatal brindará asesoría jurídica a las víctimas, a través de asesores estatales.
Tlaxcala	Sí, el 3 de mayo de 2014 fue publicada la Ley de Atención y Protección a víctimas y ofendidos del delito del Estado de Tlaxcala.	Sí, el artículo 40 establece el Sistema de Atención a Víctimas y Ofendidos del Estado de Tlaxcala	Sí, el artículo 66 crea el Registro Estatal de Víctimas y Ofendidos como mecanismo de carácter técnico y administrativo adscrito a la	Sí, el artículo 72 crea el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación del Daños a las Víctimas y Ofendidos.	Sí, el artículo 61 crea la Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas del Estado de Tlaxcala.

			Comisión Ejecutiva.		
Veracruz	Sí, el 4 de abril de 2017 fue publicada la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz.	Sí, el artículo 78 crea el Sistema Estatal de Atención a Víctimas como instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas y precisa que para la operación del Sistema éste contará con una Comisión Ejecutiva Estatal.	Sí, el artículo 100 se refiere al Registro Estatal de Víctimas como mecanismo administrativo y técnico, precisando que es una unidad administrativa de la Comisión Ejecutiva Estatal.	Sí, el artículo 130 se refiere al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.	Sí, el artículo 164 establece que en la Comisión Ejecutiva Estatal se crea la Asesoría Jurídica Estatal de Atención a Víctimas.
Yucatán	Sí, el 2 de mayo de 2016 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Víctimas del Estado de Yucatán. Su última reforma incorporada tiene fecha del 23 de junio de 2021.	Sí, el artículo 10 se refiere el Sistema Estatal de Atención a Víctimas como conjunto de normas, autoridades y procedimientos, y el artículo 11 específicamente crea al Consejo Estatal de Atención a Víctimas, como instancia superior de coordinación. Por su parte, el artículo 21 crea a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas como organismo público descentralizado.	Sí, el artículo 35 se refiere al Registro Estatal de Atención a Víctimas.	Sí, el artículo 44 se refiere al Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, a cargo de la Comisión Ejecutiva.	Parcialmente, se alude al derecho a la asesoría jurídica victimal pero no se crea en lo específico una instancia.
Zacatecas	Sí, el 13 de diciembre de 2014 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas.	Sí, el artículo 11 refiere que el Sistema Estatal de Atención a Víctimas será la instancia superior y alude a la Comisión Ejecutiva para la operación y cumplimiento de las atribuciones del Sistema.	Sí, el artículo 26 señala que el Registro Estatal es el mecanismo administrativo técnico que soporta todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas.	Sí, el artículo 58 establece que tiene por objeto el Fondo de ayuda, asistencia y reparación integral.	Sí, el artículo 92 crea en la Comisión Ejecutiva la Asesoría Jurídica Estatal de Atención a Víctimas.

Como puede verse, en el plano normativo la aprobación de leyes estatales para la atención de víctimas prácticamente tiene cobertura en todo el territorio nacional.

De este proceso de armonización normativa, destaca la demora en la adopción de las normas respectivas. Originalmente, la LGV, publicada el 9 de enero de 2013, señalaba: “[...] en un plazo de 180 días naturales los Congresos Locales deberán armonizar todos los ordenamientos locales relacionados con la presente Ley”. No obstante, sólo en 15 entidades las comisiones estatales quedaron establecidas entre 2013 y 2014. En el resto de los estados, la creación de estos entes tomó más tiempo. Entidades tan necesitadas de contar con órganos especializados en atención victimal como Veracruz y Tamaulipas, contaron con este andamiaje institucional hasta el 2017 y fue hasta 2020 cuando formalmente todos los estados tuvieron su propia comisión por ley. Sin embargo, en el caso de Oaxaca, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas fue hasta el 1 de enero de 2024 que inició sus operaciones¹⁸⁰.

Por otro lado, no en todos los estados se ha optado por un diseño centrado en la creación de un sistema y una comisión estatal. Por ejemplo, en algunos estados es una instancia colegiada conformada por otras dependencias públicas (Baja California Sur), en otras es una unidad dentro de un instituto con atribuciones más amplias (Campeche). En este mismo sentido, no en todas las entidades está previsto que la comisión sea, como la CEAV, un organismo descentralizado de la administración pública, con autonomía técnica y de gestión, así como con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En cuanto a los registros estatales, todas las entidades lo prevén. Respecto de la existencia de un fondo estatal para la atención victimal que contribuya a cubrir las necesidades presupuestales, sólo cinco estados previeron —como lo hacía anteriormente la LGV— un mínimo específico establecido en ley para cada año presupuestal. Además, en algunos estados —como Puebla— la operación del fondo respectivo no recayó en la comisión de atención a víctimas.

Finalmente, en cuanto a la asesoría jurídica, igualmente todas las legislaciones estatales se refieren a esta figura, aunque en Baja California Sur, la asesoría victimal a quienes son víctimas del delito corresponde a la comisión estatal de derechos humanos; y, de modo similar, en Yucatán se alude a la asesoría más no se crea una instancia específica para brindar este servicio público.

En suma, prácticamente todos los estados de la República cuentan con una legislación específica para la atención de víctimas. El problema, como se verá enseguida, es que el plano normativo no ha estado acompañado por una operación eficaz.

¹⁸⁰ Información remitida por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas el 11 de julio de 2024 por correo electrónico, en tanto aún no estaba constituida su Unidad de Transparencia.

b) Funcionamiento de los subsistemas estatales

Una segunda cuestión a observar es si existen en cada entidad sistemas estatales de atención a víctimas y cuál es su funcionamiento real.

Así, preguntamos a cada entidad si cuentan con sistemas estatales de atención. Las respuestas son ilustrativas sobre los rezagos en el desarrollo de una institucionalidad verdaderamente operante para brindar servicios a las personas víctimas.

Otro dato relevante es que, al preguntar a los estados cuándo se instituyó en cada entidad el sistema, la mayoría de los estados entregaron información que confirma una demora considerable.

En este mismo orden de ideas, considerando lo ocurrido en el ámbito federal en el que el Sistema Nacional luego de su instalación prácticamente no se ha reunido, preguntamos a las entidades si en el plano estatal se han efectuado reuniones.

Las respuestas muestran que tampoco en la dimensión local este diseño ha sido eficiente:

SISTEMAS ESTATALES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS (Información actualizada a 2022)			
Entidades	¿Existe en la entidad un sistema estatal de atención a víctimas?	¿Cuándo se instaló en la entidad el sistema estatal de atención a víctimas?	¿Se ha reunido el sistema estatal de atención a víctimas?
Aguascalientes	Si	24/03/2022	1 reunión ordinaria, para la instalación.
Baja California	Si	01/07/2022	No se ha reunido
Baja California Sur	Si	27/06/2017	No se ha reunido
Campeche	Si	03/12/2014	8 reuniones ordinarias
Chiapas	Si	16/07/2020	3 reuniones, 2 ordinarias y 1 de pleno.
Chihuahua	Si	19/05/2017	7 reuniones, 5 de pleno y 2 de comisiones
Ciudad de México	Sin información	Sin información	Sin información
Coahuila	Si	02/05/2014	No se ha reunido
Colima	Si	14/06/2022	Sin información
Durango	Si	24/06/2022	Sin información
Estado de México	Si	21/09/2016	No se ha reunido
Guanajuato	Si	27/05/2021	Sin información
Guerrero	No	No se ha instalado	Sin información

Hidalgo	No	No	No se ha reunido
Jalisco	Si	27/5/2015	1 reunión
Michoacán	Si	12/05/2016	6 reuniones
Morelos	No	No se ha instalado	Sin información
Nayarit	Si	30/06/2016	5 reuniones
Nuevo León	Si	31/10/2014	4 reuniones
Oaxaca	No	No se ha instalado	Sin información
Puebla	Si	No se ha instalado	Sin información
Querétaro	Si	01/08/2017	3 reuniones
Quintana Roo	Si	16/03/2017	10 reuniones
San Luis Potosí	Si	01/07/2016	5 reuniones
Sinaloa	Si	11/07/2016	No se ha reunido
Sonora	Si	24/02/2022	1 reunión
Tabasco	La reforma del 2019 no contempla la creación de un Sistema	No	No aplica
Tamaulipas	Sin información	Sin información	Sin información
Tlaxcala	No	No se ha instalado	No se ha reunido
Veracruz	Sin información	Sin información	Sin información
Yucatán	Sin información	Sin información	Sin información
Zacatecas	Si	13/12/2016	Sin información

Como puede apreciarse, en cinco entidades no ha sido instalado el sistema de atención a víctimas; en 10 entidades no ha podido determinarse que exista un sistema estatal de atención a víctimas y que el mismo esté realmente operando. La instalación de los sistemas ha demorado también, destacando el caso de Aguascalientes donde ésta recién aconteció durante el 2022.

La frecuencia de las reuniones de los sistemas estatales también es indicador de su falta de operatividad real. En 21 entidades no hay información disponible que indique que los sistemas estatales están sosteniendo reuniones. En tres estados, la única reunión que ha tenido lugar fue la correspondiente a la instalación.

Como se verá a continuación, en cuanto al funcionamiento real de las comisiones estatales también pueden distinguirse serias deficiencias.

c) La existencia y la operación de las comisiones estatales

Para que en cada estado de la República funcione adecuadamente el sistema de atención a víctimas, es indispensable que exista un ente de la administración pública fuerte y robusto que ejerza las atribuciones respectivas.

No obstante, como enseguida queda de relieve, esta no es la realidad en todos los estados de México. El funcionamiento real de las comisiones varía de entidad a entidad, cuando se analiza el número total de servidores públicos que la integran

NÚMERO DE PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS ADSCRITAS A LAS INSTITUCIONES LOCALES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS (Información actualizada a 2024)	
Aguascalientes	22
Baja California	70
Baja California Sur	2
Campeche	15
Chiapas	18
Chihuahua	165
Ciudad de México	13
Coahuila	47
Colima	29
Durango	35
Estado de México	346
Guanajuato	24
Guerrero	53
Hidalgo	Sin información
Jalisco	92
Michoacán	150
Morelos	25
Nayarit	20
Nuevo León	84
Oaxaca	44
Puebla	80
Querétaro	21

Quintana Roo	109
San Luis Potosí	100
Sinaloa	30
Sonora	13
Tabasco	11
Tamaulipas	170
Tlaxcala	52
Veracruz	106
Yucatán	55
Zacatecas	49

Como puede apreciarse, la disparidad es considerable, en 2024 existían comisiones que parecían ser una burocracia excesivamente grande, como la del Estado de México con 346 servidores públicos; y comisiones más bien mermadas, como la de Baja California Sur con 2 servidores públicos.

Una nota llamativa sobre la conformación del personal es también la falta de interdisciplinariedad. Pocas comisiones reportaron contar con profesionistas especializados en temas de salud física y mental o en trabajo social, predominando más bien una composición mayormente integrada por perfiles jurídicos.

Esta misma disparidad es observable también por cuanto hace al presupuesto autorizado anualmente para cada comisión estatal de víctimas. Conforme a la información disponible, las comisiones estatales han generado una erogación que en números globales no es menor, pues la sumatoria de todas las comisiones a lo largo de los años, a partir de la información que ha podido compilarse para este reporte, alcanza un monto considerable. La brecha entre las comisiones es marcada: hay organismos victimales que no cuentan con un presupuesto propio, como la Comisión de Baja California Sur y otras que tienen un presupuesto equiparable al de una secretaría del ámbito estatal, como sucede en el Estado de México, donde la comisión estatal de atención a víctimas ejerció en 2020, \$657,772,840.00 y para 2024 mantenía un presupuesto de \$376,160,808.99.

Una última nota relevante es que la evolución presupuestal de las comisiones no ha sido siempre progresiva. Algunos de estos entes tuvieron incrementos relevantes en un año, para ver después caer nuevamente el monto que les fue destinado, sin que se advierta algún factor externo que lo justifique.

Ahora bien, al cruzar estos montos con la efectividad de las comisiones en cuanto al número de personas víctimas que se visto favorecidas por su intervención o en cuanto al número de personas inscritas en los registros estatales, es claro que incremento presupuestal no ha significado necesariamente mejor atención victimal y más tutela de derechos. Es factible, como insistiremos en las conclusiones, que el aumento de la burocracia en estas instituciones no vaya de la mano con una

mayor y mejor garantía de derechos. Revisar el funcionamiento de los registros estatales de víctimas, como lo haremos enseguida, permite observar esta cuestión.

d) Registros estatales de víctimas

Para evaluar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el establecimiento de registros estatales de víctimas, solicitamos la información concerniente al número de víctimas registradas a nivel estatal, pidiendo que en las respuestas se desglosaran de forma separada las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a derechos humanos. También requerimos información sobre si los registros locales se estaban compartiendo o no con el registro nacional, cuestión indispensable para evaluar si, en efecto, el SNAV se encontraba ya funcionando como tal.

Los resultados de las solicitudes de información que se formularon se presentan en el siguiente cuadro:

REGISTROS ESTATALES DE VÍCTIMAS						
(INFORMACIÓN A 2024)						
Entidad	Total de víctimas inscritas en registro estatal	Total de víctimas del delito	Total de víctimas de violaciones a DH	Víctimas directas	Víctimas indirectas	¿Los registros son compartidos con el RENAVI?*
Aguascalientes	87	80	7	S/I	S/I	No
Baja California	715	S/I	S/I	S/I	S/I	No
Baja California Sur	S/I	S/I	0	S/I	S/I	Sí
Campeche	43450	S/I	S/I	S/I	S/I	No
Chiapas	1,013	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí
Chihuahua	12,877	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí
Ciudad de México	1745	S/I	S/I	S/I	S/I	“Parcialmente” Al 2022 la última registrada era del 2020 y no se continuó ante la falta de convenio debido a que no había titular en la CEAV.
Coahuila	4,874	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí
Colima	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	No (Al 2022 continuaban trabajando en la compatibilidad de sistemas entre el nacional y el local)

Durango	2614	2571	43	S/I	S/I	Sí
Estado de México	17,916	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí
Guanajuato	3,462	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Guerrero	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	No
Hidalgo	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Jalisco	6,806	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí ("mensualmente")
Michoacán	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí ("diariamente")
Morelos	6,719	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí ("recurrentemente")
Nayarit	969	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí
Nuevo León	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí
Oaxaca	18	S/I	S/I	S/I	S/I	No
Puebla	1236	1227	9	S/I	S/I	Sí
Querétaro	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Quintana Roo	3,008	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí
San Luis Potosí	2652	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí
Sinaloa	39,944	S/I	S/I	S/I	S/I	No
Sonora	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí
Tabasco	340	S/I	S/I	S/I	S/I	No
Tamaulipas	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Tlaxcala	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí
Veracruz	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí
Yucatán	561	S/I	S/I	S/I	S/I	Sí
Zacatecas	3,399	S/I	S/I	S/I	S/I	No

Como lo muestran las cifras, el funcionamiento de los registros estatales de víctimas aún deja mucho que desear. Respecto de 14 entidades, no ha sido posible determinar que en efecto dichos estados se encuentren ya compartiendo sus bases de datos con el Registro Nacional, a una década de que se creó el Sistema Nacional. Como muestran además los casos de Jalisco, Michoacán y Morelos, tampoco existe un criterio único sobre la periodicidad de actualización de la información remitida al RENAVI, pues unas entidades lo hacen "diariamente", otras "mensualmente" y algunas más "recurrentemente".

Esta es una de las más claras evidencias sobre cómo en realidad, al margen de lo establecido en la ley, no existe en realidad un Sistema Nacional de Atención a Víctimas operante puesto que en una década ni siquiera fue posible construir un registro nacional que sirva como base de datos única y unificada, para identificar el universo real de víctimas y diseñar políticas públicas adecuadas con base en esa información empírica. En ese mismo sentido, también es importante señalar que no existen criterios claros y homologados con los que se construyan las bases de datos, cada entidad establece las categorías con las que va ordenando la información de las víctimas que registra.

En otro orden de ideas, llaman la atención los casos de Campeche, Querétaro y Tlaxcala, donde el número de víctimas rebasa las dos decenas de miles, lo que podría ser indicativo de que se están registrando a todas las víctimas del delito incluso en los casos en que las respectivas comisiones estatales no realizan, en realidad, ninguna otra intervención.

Llama la atención, también, que en prácticamente todos los estados el número de víctimas del delito es mayor al número de víctimas de violaciones a derechos humanos, en los respectivos registros.

Además de esta cuestión, realizamos también el análisis del funcionamiento de los fondos estatales de apoyo y asistencia victimal, cuyos resultados se presentan enseguida.

e) Fondos estatales de apoyo y asistencia victimal

Una primera cuestión a observar es si las comisiones cuentan con un fondo propio para brindar medidas de asistencia, como son las medidas de ayuda inmediata, las medidas de protección y las medidas de atención.

FONDOS ESTATALES DE APOYO A VÍCTIMAS		
(Información a 2024)		
Estado	Fecha de la constitución del fondo	Monto total del fondo al momento de presentar la solicitud
Aguascalientes	01/01/2022	Sin información
Baja California	02/07/2022	Sin información
Baja California Sur	Sin información	Sin información
Campeche	03/12/2014	Sin información
Chiapas	No existe un fondo constituido	No existe un fondo constituido
Chihuahua	07/08/2017	\$15,000,000.00
Ciudad de México	03/06/2020	Sin información
Coahuila	30/10/2018	\$4,160,581.33
Colima	29/02/2016	\$1,000,000.00
Durango	28/12/2017	\$232,455.00
Estado de México	16/10/2015	\$35,987,888.09
Guanajuato	27/05/2020	\$121,392,800.00
Guerrero	16/01/2018	S/I
Hidalgo	Sin información	Sin información
Jalisco	27/05/2015	S/I
Michoacán	28/12/2016	S/I
Morelos	11/01/2016	Sin información
Nayarit	17/08/2019	\$4,417,513.89
Nuevo León	2015 (sin que se precise día y mes)	S/I
Oaxaca	No existe fondo	No existe fondo
Puebla	25/02/2021	21,686,824.00

Querétaro	01/07/2016	Sin información
Quintana Roo	01/03/2018	\$4,965,636.00
San Luis Potosí	29/04/2016	\$4,450,000.00
Sinaloa	22/12/2019	S/I
Sonora	26/12/2021	\$48,153,555.90
Tabasco	31/12/2019	Sin información
Tamaulipas	Sin información	Sin información
Tlaxcala	Sin información	Sin información
Veracruz	Sin información	Sin información
Yucatán	22/07/2019	Sin información
Zacatecas	05/06/2017	\$4,500,000

Al analizar lo relativo a los fondos, sobresale en primera instancia que respecto de 5 entidades, al momento de presentar las solicitudes no fue posible establecer si existe el respectivo fondo, verificándose que en cuanto al menos 2 estados de la República es un hecho que comisiones atinentes no lo han constituido.

Una segunda cuestión que llama la atención es que en la mayoría de las entidades, en respuesta a las solicitudes de información pública, presentaron el presupuesto global de sus respectivas comisiones.

En tercer término, es igualmente llamativa la disparidad que existe entre los fondos de las comisiones, que en el caso de Guanajuato asciende apenas a los \$121,392,800.00 pesos mientras que en Chiapas y en Oaxaca no existe un fondo constituido, aunque está previsto en la Ley.

Ahora bien, para evaluar la eficacia con que se están ejerciendo los fondos estatales, les solicitamos a las comisiones locales informar sobre las medidas específicas que han otorgado, distinguiendo entre medidas de asistencia integral y las medidas de reparación integral, de lo que surgieron las respuestas que a continuación se presentan.

MEDIDAS OTORGADAS POR LAS COMISIONES LOCALES							
(Información a 2022)							
ESTADOS	MEDIDAS DE ASISTENCIA INTEGRAL				NÚMERO DE VÍCTIMAS QUE RECIBIERON ATENCIÓN MÉDICA	NÚMERO DE VÍCTIMAS QUE RECIBIERON ATENCIÓN EDUCATIVA	NÚMERO DE VÍCTIMAS QUE RECIBIERON ATENCIÓN DE DESAR
	AYUDA INMEDIATA	MEDIDAS DE PROTECCIÓN	MEDIDAS DE ATENCIÓN	# DE VÍCTIMAS BENEFICIARIAS			

							ROLLO SOCIAL
Aguascalientes	1	0	0	0	2	0	0
Baja California	S/I	0	0	0	No se brindó atención médica.	No se han brindado medidas de atención en materia educativa.	No se han brindado medidas de atención en materia de desarrollo social.
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	3	3	3	3	3	1	3
Chiapas	405	0	446	168	363	4	166
Chihuahua	33,573	0	103,134	20,119	3,147	283	423
Ciudad de México	92	S/I	S/I	S/I	86	38	213
Coahuila	88	0	79	167	26	0	0
Colima	-	-	-	224	5	2	S/I
Durango	11	0	0	11	14	31	37
Estado de México	S/I	8,105	S/I	19,327	1372	27	583
Guanajuato	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Guerrero	2,277	0	7,477	30,925	426	10	1707
Hidalgo	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Jalisco	S/I	S/I	5	S/I	13,888	S/I	15,100
Michoacán	S/I	S/I	S/I	S/I	9	1	1
Morelos	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Nayarit	138	S/I	S/I	S/I	1	106	S/I
Nuevo León	S/I	S/I	S/I	712	178	S/I	S/I
Oaxaca	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Puebla	1547	1273	561	2757	29	6	216
Querétaro	S/I	S/I	144,659	S/I	713	S/I	S/I
Quintana Roo	656	S/I	S/I	656	53	0	0
San Luis Potosí	S/I	S/I	S/I	7,822	1122	73	S/I
Sinaloa	5,551	7,362	5,376	18,289	859	599	0
Sonora	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Tabasco	0	0	7	5	1	0	0
Tamaulipas	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Tlaxcala	S/I	S/I	S/I	S/I	247	S/I	S/I
Veracruz	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Yucatán	10,670	S/I	9,899	S/I	S/I	S/I	S/I
Zacatecas	426	269	1,059	484	28	4	0

Al respecto, es interesante destacar que respecto de al menos 17 comisiones estatales, al 2022 no habían podido documentar que se hubiera brindado una sola medida de ayuda inmediata. Del mismo modo, en cuanto a 26 comisiones no se ha logrado acreditar que hayan brindado medidas de protección. Igualmente, por cuanto hace a 20 comisiones, no logró establecerse que hayan brindado medidas de atención. En este mismo orden de ideas, 10 comisiones no proporcionaron ninguna medida relacionada con la atención médica; 15 comisiones no brindaron medidas en materia educativa; y 22 comisiones omitieron conferir medidas de desarrollo social.

El panorama que dibujan las respuestas obtenidas es, como se ve, preocupante: las comisiones locales no brindan con frecuencia y de una manera integral las diversas medidas previstas en la LGV y en las legislaciones estatales. Las medidas de atención parecen ser, en este contexto, las más comúnmente decretadas.

Específicamente en lo tocante a las medidas de reparación integral, solicitamos también a las comisiones estatales que presentaran la información relativa a las reparaciones que cada una de éstas habían otorgado. A continuación, se presenta la respuesta obtenida al 2022:

MEDIDAS OTORGADAS POR LAS COMISIONES LOCALES								
(Información a 2022)								
Estados	MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL						# DE VÍCTIMAS CON PLAN DE REPARACIÓN INDIVIDUAL	# DE MEDIDAS DE REPARACIÓN COLECTIVA
	RESTITUCIÓN	REHABILITACIÓN	COMPENSACIÓN	SATISFACCIÓN	NO REPETICIÓN	# VÍCTIMAS BENEFICARIAS		
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	4 personas en "estudio de evaluación"	0
Baja California	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	3	1	3	3	0	1	3	0
Chiapas	26	En todos los casos	En todos los casos	En todos los casos	En todos los casos	30	86	0
Chihuahua	30	30	30	30	30	328	220	1
Ciudad de México	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	376	352
Coahuila	0	0	3 en 2019	0	0	5	0	0
Colima	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I

Durango	0	9	4	4	9	12	12	0
Estado de México	S/I	9	135	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Guanajuato	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Guerrero	0	3	2	1	0	6	0	0
Hidalgo	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Jalisco	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	1,007	S/I	S/I
Michoacán	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	1	1	0
Morelos	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	23	0
Nayarit	0	0	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	S/I	S/I	27	S/I	S/I	43	S/I	S/I
Oaxaca	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Puebla	S/I	3	3	0	0	3	45	0
Querétaro	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	1	1	S/I
Quintana Roo	En todos los casos	65	47	0				
San Luis Potosí	S/I	S/I	77	S/I	S/I	99	S/I	S/I
Sinaloa	0	3505	3	S/I	S/I	4,827	No existe	0
Sonora	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Tabasco	0	2	0	0	0	2	0	0
Tamaulipas	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Tlaxcala	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Veracruz	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Yucatán	0	41	41	41	41	41	3	0
Zacatecas	0	0	0	0	0	0	0	0

De acuerdo con estas respuestas, 6,471 víctimas de todo el país habrían sido beneficiadas con algún tipo de reparación otorgada por alguna de las comisiones estatales. De este total, 5,834 víctimas habrían sido reparadas por las comisiones de Jalisco y Sinaloa que reportaron cifras inusualmente altas: 1,007 y 4,827. Entre las 30 comisiones restantes, habrían beneficiado con reparaciones a 637 víctimas.

En este sentido, 16 comisiones no pudieron acreditar haber beneficiado a alguna víctima con una reparación, lo que da cuenta que el SNAV no está siendo útil para uno de sus principales funciones: ampliar el acceso a la reparación del daño para todas las víctimas.

Pasando al tipo de reparación otorgado, las comisiones informaron que han otorgado 59 medidas de restitución; 3,600 de medidas de rehabilitación; 218 medidas de compensación; 79 medidas de satisfacción; y 80 medidas de no repetición. Un total de 29 comisiones no informaron sobre ninguna medida de restitución; 22 comisiones no pudieron informar sobre alguna medida de rehabilitación; 21 comisiones no pudieron informar sobre alguna medida de compensación; 24 comisiones no informaron sobre alguna medida de satisfacción; y 26 comisiones no pudieron informar sobre alguna medida de no repetición. Como muestran estas cifras, las comisiones estatales no hacen un uso amplio e intensivo de todas las medidas que podrían ordenar para buscar reparar el daño del modo más integral posible.

En cuanto a los planes de reparación individual, sólo 12 de las comisiones estatales refirieron emplear esta herramienta en sus trabajos ordinarios. Y en cuanto a las medidas de reparación colectiva, una de las figuras más innovadoras de la LGV, sólo 3 comisiones refieren haber ordenado reparaciones colectivas, lo que corrobora que el SNAV está fallando en la reparación del daño.

Como se verá enseguida, a esto se suma también un funcionamiento poco satisfactorio de las asesorías jurídicas victimales.

f) Alcances de la asesoría jurídica victimal estatal

Para evaluar cómo están funcionando a nivel estatal las asesorías jurídicas de las comisiones de locales, se solicitó información sobre la integración de estos cuerpos de defensores y defensoras. Las respuestas fueron como enseguida se muestra:

ASESORÍA JURÍDICA VICTIMAL ESTATAL			
(Información a 2024)			
Estado	Número total de asesores	Mujeres	Hombres
Aguascalientes	15	S/I	S/I
Baja California	25	S/I	S/I
Baja California Sur	37	S/I	S/I
Campeche	13	S/I	S/I
Chiapas	2	S/I	S/I
Chihuahua	63	S/I	S/I
Ciudad de México	S/I	S/I	S/I
Coahuila	15	S/I	S/I
Colima	S/I	S/I	S/I
Durango	S/I	S/I	S/I
Estado de México	7 (primer contacto)	S/I	S/I
Guanajuato	32	S/I	S/I
Guerrero	S/I	S/I	S/I
Hidalgo	S/I	S/I	S/I
Jalisco	S/I	S/I	S/I
Michoacán	36	S/I	S/I
Morelos	2	S/I	S/I
Nayarit	6	S/I	S/I
Nuevo León	62	S/I	S/I
Oaxaca	19	S/I	S/I
Puebla	S/I	S/I	S/I
Querétaro	19	13	6
Quintana Roo	58	S/I	S/I
San Luis Potosí	47	S/I	S/I
Sinaloa	No se cuenta con Unidad de Asesoría Jurídica	S/I	S/I
Sonora	S/I	S/I	S/I
Tabasco	1	0	1
Tamaulipas	S/I	S/I	S/I
Tlaxcala	S/I	S/I	S/I
Veracruz	60	S/I	S/I

Yucatán	S/I	S/I	S/I
Zacatecas	25	S/I	S/I

De acuerdo con las respuestas conferidas, habría más 500 asesores jurídicos trabajando en las comisiones locales de atención a víctimas, siendo que 12 comisiones no pudieron acreditar con cuántos servidores y servidoras públicas cuentan para el ejercicio de esta relevante función y que 4 comisiones reportaron tener menos de 10 asesores para todo el estado. Chihuahua y Veracruz, por su parte, destacaron por tener el número más alto de asesores.

En todo caso, lo que la información obtenida arroja es que estamos aún lejos de contar con el número adecuado de asesores jurídicos victimales considerando el número de personas que requerirían de sus servicios.

* * *

En suma, lo que muestra el ejercicio intensivo de solicitudes de información efectuado para la elaboración de este reporte, es que la existencia en el papel de un SNAV no se ha traducido en que surjan en cada estado comisiones locales efectivas y eficaces que con perspectiva de derechos humanos promuevan y defiendan las necesidades de las víctimas. Por el contrario, a una década de la creación del sistema, la realidad que dibujan las cifras es la de una incipiente burocracia que crece y surge alrededor de instituciones orientadas más hacia la simulación que hacia la efectiva garantía de los derechos victimales.

IV. Conclusiones

A más de una década, puede afirmarse que el SNAV ha fracasado como propuesta institucional para hacer frente al aumento exponencial de las víctimas en el país.

Como se enuncia en el título de este documento de trabajo, con las instituciones creadas para proteger los derechos de las víctimas se pasó de la esperanza a la más desoladora decepción; del noble ideal de sentar las bases para una política de Estado capaz de garantizar la atención victimal digna, a la degradada aspiración de contar al menos con un “mini sistema” para las víctimas, como lo aceptó una funcionaria federal durante la ya referida reunión de las comisiones victimales de 2022.

En este fracaso han confluído múltiples factores. Por un lado, el análisis del derrotero seguido por la LGV muestra que en efecto algunos de sus contenidos iniciales fueron en sí mismos causantes de su ineffectividad. Por ejemplo, el diseño inicial de la CEAV como órgano colegiado.

Sin embargo, resalta que más allá de los marcos jurídicos, ha sido sobre todo la falta de voluntad política expresada en el poco acompañamiento constructivo que, desde los más altos niveles de la administración pública federal, se le ha prodigado al Sistema Nacional a lo largo de tres administraciones, lo que no ha contribuido a la consolidación de esta institucionalidad naciente. El hecho de que a lo largo de tres administraciones los titulares del Ejecutivo lo hayan desdeñado es prueba de ello.

Las entidades federativas retardaron el cumplimiento de sus obligaciones y en los hechos negaron su apoyo a las comisiones de las entidades. Es notorio, en ese sentido, que algunos estados hasta el día de hoy siguen siendo extremadamente negligentes respecto de sus obligaciones legales frente a las víctimas. Pero atribuir sólo a los estados el rezago lleva a perder de vista el papel de liderazgo que en los hechos desempeña el Gobierno Federal en la adopción de políticas públicas nacionales. Cuando el diseño de un Sistema Nacional prevé la participación de la persona Titular del Ejecutivo y esto no ocurre a lo largo de los años, el debilitamiento de la instancia es atribuible también a esos gobiernos federales. En ello, las últimas tres administraciones han sido idénticas.

Más recientemente, el injustificado golpe presupuestal que le supuso a la CEAV la pérdida del FAARI y, con ello, el mínimo presupuestal anual que se debía otorgar para el SNAV, terminaron de restar legitimidad a una instancia que costó esfuerzos monumentales a las víctimas y a la sociedad civil. El poco interés que hoy genera cualquier propuesta sobre cómo rediseñar este Sistema, da cuenta de ello.

Si hubiera interés de rescatar algunos elementos positivos como saldo, lo que puede subrayarse es que hoy existe: una experiencia acumulada sobre lo que funciona y lo que no funciona en la atención

victimal; una incipiente burocracia con experiencia para la gestión de estas instituciones; y víctimas organizadas que conocen sus derechos y no dejan de exigirlos. Sobre esa base tendrán que reconstruirse, eventualmente, las instancias garantes de los derechos victimales en México.

En las condiciones políticas actuales, es difícil pensar en que pueda generarse un proceso constructivo que evite que el SNAV continúe su inercia irreflexiva hacia adelante, alejándose cada vez más y más de los objetivos para los que fue inicialmente concebido. Ante este panorama, no son exagerados los llamados a refundar el Sistema, revisando estructuralmente lo que hay y generando un diseño nuevo.

Pero aun cuando sea difícil pensar que en el corto plazo ocurra un cambio de fondo, no sería responsable que la sociedad civil y en particular el movimiento de derechos humanos se desentendiera de un Sistema que en muy buena medida se creó a partir de la exigencia de las víctimas movilizadas y de las propuestas que diversas organizaciones y especialistas pusieron a la mesa.

Por ello, concluimos apuntando algunas medidas concretas que podrían retomarse de cara al futuro:

- 1. Retomar desde la Presidencia de la República el liderazgo en el SNAV.** Es deseable que el funcionamiento del SNAV se retome con el impulso que puede darse si, como lo establece la LGV, la Presidencia de la República vuelve a encabezar sus sesiones, al menos una vez por año. Ello imprimiría un impulso del que ahora se carece e incentivaría que las entidades federativas sean también los gobernadores y las gobernadoras quienes encabecen sus respectivos sistemas locales.
- 2. Abrir un ciclo de deliberación pública genuina para analizar la década del SNAV.** Seguir inercialmente hacia adelante, cuando todos los actores reconocen que el diseño actual no funciona y coinciden en que es insatisfactorio, es abonar a la simulación. Estando todavía el presente sexenio en sus albores, bien podría abrirse un espacio que permita un análisis serio del derrotero seguido por esta institucionalidad.
- 3. Regresar a la garantía de mínimo presupuestal anual que establecía anteriormente la LGV.** La SCJN ya determinó, en el juicio de amparo interpuesto por el Centro Prodh, que la eliminación del mínimo presupuestal que por Ley debía destinarse cada año al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral resultaba contraria al principio de progresividad y atentaba, por ello, contra los derechos humanos. Sería fundamental reabrir esa discusión para que, con independencia del instrumento financiero por el que se opte, los recursos públicos disponibles para las instituciones victimales sean asequibles y proporcionales al elevado número de víctimas que hay en el país.
- 4. Revisar el funcionamiento de la Asesoría Jurídica victimal.** A diez años, es claro que la promesa contenida en la LGV de que sería garantizado el acceso de cada víctima a una representación legal de calidad ha sido incumplida. Resulta imposible satisfacer esa

expectativa en todos y cada uno de los casos dada la alta incidencia de delitos y violaciones a derechos humanos en el país, lo que lleva al absurdo de que incluso instancias procesales relevantes no puedan desahogarse o se repongan por la inasistencia de la asesoría, lo que en plano de la realidad va en detrimento de los intereses de las propias víctimas. Por ello, sería pertinente acotar los supuestos de intervención de la asesoría jurídica victimal a efecto de potenciar la utilidad de esta figura y evitar tanto su desgaste como la discrecionalidad en su funcionamiento.

5. **Asegurar que exista vinculación entre el SNAV y los sectores educación y salud e infancias.** Han transcurrido ya tres lustros de violencia exacerbada en el país y no se ha desarrollado un programa social o una política pública de cobertura nacional que proteja a las víctimas indirectas —especialmente a las infancias que han perdido a su progenitor o progenitora por la violencia, es decir a las hijas y los hijos de personas asesinadas o desaparecidas— garantizándoles un acceso pleno y preferencial a la educación y a la salud, que considera su particular situación de vulnerabilidad. Esta notable ausencia podría empezar a revertirse con una mejor articulación entre el SNAV y las instituciones públicas a cargo de la educación, la salud y las infancias, incluyendo en este último a las instancias que brindan seguridad social.
6. **Garantizar que el funcionariado que integra las instituciones de atención victimal cumpla con un perfil mínimo de idoneidad.** Más allá de las deficiencias de operación de las instituciones de atención a víctimas, una queja constante de quienes acuden a solicitar sus servicios tiene que ver con la muy frecuente revictimización que les generan quienes las integran, por actitudes poco acordes con el perfil que deberían procurar estas instituciones. Esto ocurre desde los niveles de atención más inmediata hasta la propia cabeza de las comisiones. La preponderancia de los aspectos pecuniarios en las medidas de asistencia y la reparación integral ha generado que las y los funcionarios entiendan sus funciones en lógica mercantil, al tiempo que ha provocado que la relación entre las instituciones y algunas víctimas se torne transaccional. Ante esta realidad, es preciso revisar los perfiles de quienes se integran a las instituciones victimales, a efecto de asegurar un mínimo de idoneidad y pertinencia. La interdisciplinariedad de los equipos puede sin duda contribuir a ello.
7. **Diseñar programas administrativos de reparación con baremos objetivos.** Aunque la Ley prevé el derecho a una reparación integral del daño basada en los más altos estándares internacionales, en los hechos el mecanismo de adjudicación de reparación ha sido discrecional, registrándose casos de montos diferenciados ante hechos similares. La CEAV debería avanzar en programas administrativos de reparación con estándares y parámetros objetivos y transparentes.
8. **Garantizar la transparencia proactiva ante la inminente desaparición del INAI.** La desaparición del órgano garante de la transparencia dificultará el acceso a información que

debería ser pública sobre el funcionamiento de las comisiones. Sería deseable que al menos anualmente el SNAV produjera un informe que permitiera evaluar su estado y capacidades reales.

9. **Avanzar en la homologación de mínimos respecto de la estructura, funcionamiento y presupuesto de las comisiones.** Las disparidades entre las comisiones estatales de víctimas son notorias y aún podría avanzarse en cerrar las brechas existentes. La CEAV podría jugar un papel relevante en impulsar, monitorear e incluso auditar a las comisiones estatales.

10. **Potenciar las acciones encaminadas a preservar la memoria de la violencia exacerbada que ha vivido el país.** Por su propia naturaleza las comisiones de atención a víctimas se encuentran en una posición especial para conocer de primera mano las vivencias de quienes han sido impactados e impactadas por la violencia en el país. Desde esa posición, con proactividad sería mucho más lo que podría hacerse para impulsar políticas públicas que contribuyan a que no se pierda y diluya la memoria de las luchas de las víctimas.

Anexo: Recomendaciones internacionales a México sobre atención victimal

Organismo y documento	Fecha	Diagnóstico	Recomendación
<p>Comité contra la Desaparición Forzada Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención. UN.Doc. CED/C/MEX/OAI/2</p>	<p>12 de octubre de 2023</p>	<p>Desapariciones en el contexto migratorio</p> <p>31. El Comité toma nota de las gestiones realizadas para la exención del pago por visas humanitarias para familiares de personas desaparecidas, según lo indicado por el Estado parte durante el diálogo. Sin embargo, el Comité reitera su preocupación por la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes, en particular, aquellas en situación irregular, agravada por las políticas migratorias con un enfoque de seguridad. También le preocupa lo siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>c) Las dificultades a las que se enfrentan familiares de personas migrantes en los procesos de búsqueda, investigación y acceso a la justicia;</p> <p>[...]</p> <p>Apoyo y atención a víctimas de desaparición forzada</p> <p>39. El Comité toma nota del primer Diagnóstico Nacional de Atención a Víctimas. De otro lado, le preocupan:</p> <p>a) Las barreras que enfrentan las víctimas para acceder a la atención de la salud, el apoyo psicológico y la asesoría jurídica, incluso cuando son parte del Mecanismo de Protección para</p>	<p>Garanticen que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas o las comisiones estatales de atención a víctimas brinden apoyo a los familiares de personas migrantes en los procesos de búsqueda, investigación y acceso a la justicia, así como que sigan facilitando la obtención de visas humanitarias gratuitas para los familiares de personas migrantes desaparecidas en México.</p> <p>40. El Comité reitera sus recomendaciones previas y alienta al Estado parte a:</p> <p>a) Garantizar que todas las personas incorporadas al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas puedan recibir asesoría jurídica, apoyo psicológico y atención de la salud, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las comisiones estatales de atención a víctimas;</p> <p>b) Flexibilizar los criterios de asignación del apoyo establecidos en la Ley de Víctimas, diversificar el tipo de apoyo ofrecido y asegurar su plena adaptación a las necesidades de las víctimas con enfoque diferencial;</p> <p>c) Fortalecer el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, asegurando suficientes recursos económicos y personal capacitado para la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las comisiones locales de atención a víctimas;</p>

		<p>Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;</p> <p>b) La falta de adaptación de los criterios aplicados para otorgar apoyo a las víctimas de desaparición;</p> <p>c) La debilidad del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, reflejado en el limitado presupuesto y personal asignado a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las comisiones locales de atención a víctimas;</p> <p>d) Que la ley no contempla la participación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en las sesiones de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;</p> <p>e) La falta de un programa nacional de reparaciones y de un enfoque de reparación más allá de la indemnización (arts. 12 y 24).</p>	<p>d) Institucionalizar la participación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;</p> <p>e) Consolidar un programa nacional de reparaciones integrales a las víctimas de desaparición, con enfoque diferencial.</p>
<p>Consejo de Derechos Humanos. 53er período de sesiones. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary. Visita a México. UN. Doc. A/HRC/53/35/Add.2</p>	<p>27 de junio de 2023.</p>	<p>20. [...] Si bien actualmente hay un Registro Nacional de Víctimas a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, este sistema no atiende cabalmente a las particularidades de las personas desplazadas internas.</p> <p>39. En referencia a la implementación de la Ley General de Víctimas, muestra preocupación por la dificultad que tienen las víctimas de desplazamiento interno para acceder al Registro Nacional de Víctimas, mediante el cual se puede acceder formalmente a las medidas integrales de la citada</p>	<p>91. Con respecto al registro de las personas desplazadas internas, y en coordinación con las estrategias de protección, la Relatora Especial recomienda:</p> <p>a) Crear registros estatales que identifiquen y atiendan las necesidades de asistencia de las personas desplazadas internas y que permitan activar rutas de atención interinstitucional, asegurando que estos registros estén coordinados por los servicios de identidad del Registro Nacional de Población e Identidad, y sean complementarios de los registros de víctimas y estén coordinados con ellos;</p>

		<p>Ley. Lo anterior, debido a que la norma exige un estatus de víctima, debe ser declarado por un órgano competente. En la práctica, para obtener la condición de víctima, las personas desplazadas internas deben interponer una denuncia penal, u obtener una recomendación o un acuerdo conciliatorio de un organismo público de derechos humanos. El reto se presenta en los estados donde el desplazamiento interno aún no está tipificado como delito, cuando no existe sentencia ejecutoriada o hay barreras para que el organismo de derechos humanos tramite la solicitud. En todo caso, esta es una Ley de carácter general que, si bien incluye a las personas desplazadas internas como parte de su enfoque diferencial, no contempla medidas específicas en su favor. Igualmente, en algunos casos, a las personas desplazadas internas con calidad de víctima no se les ha dado el seguimiento adecuado para la restitución de sus derechos.</p>	<p>b) Garantizar que la información de estos registros confluya en un registro único de personas desplazadas bajo la responsabilidad de una institución federal con las facultades pertinentes, con el propósito de ajustar las políticas públicas y asegurar la complementariedad y la coordinación de los registros estatales, incluyendo mecanismos de valoración de los hechos de desplazamiento, y con el objetivo final de coordinar la restitución de derechos y bienes según corresponda en cada caso;</p> <p>c) Reconocer que la inscripción e inclusión en el registro de víctimas es un trámite meramente administrativo cuya función principal es facilitar la identificación de las víctimas, sus necesidades y la estrategia de atención. En todo caso, se debe reconocer que la condición de víctima de desplazamiento no se da por la inclusión en dicho registro, sino en virtud de las violaciones de los derechos de elección libre de residencia y de circulación, entre otros.</p> <p>100. Recomienda la adopción de medidas suficientes para garantizar las condiciones de acceso a la justicia de las personas desplazadas internas o en riesgo de desplazamiento interno, incluyendo:</p> <p>[...]</p> <p>e) Fortalecer el Instituto Federal de Defensoría Pública y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que desempeñan un papel importante en la defensa de los derechos humanos de las personas desplazadas internas;</p>
--	--	--	---

<p>Comité contra la Desaparición Forzada.</p> <p>Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención. CED/C/R.9 (Findings)</p>	<p>12 de abril de 2022</p>	<p>Garantizar la coordinación sistemática y efectiva de las instituciones</p> <p>[...]</p> <p>28. Además, la falta de una coordinación interinstitucional sistemática y efectiva afecta a los procedimientos que involucran a otras instituciones. El Comité ha sido informado de complicaciones generadas por la falta de coordinación con las comisiones de derechos humanos y comisiones de atención a víctimas, para apoyar las labores de búsqueda y acompañamiento a las familias, o con las secretarías de seguridad pública cuando las comisiones de búsqueda deben intervenir en casos donde la persona localizada está detenida tras la comisión de un delito. Las deficiencias de coordinación también impiden un funcionamiento óptimo de los mecanismos de seguridad y protección que han sido imprescindibles para las víctimas, sus acompañantes y los servidores públicos involucrados en los procesos de búsqueda e investigación.</p> <p>Atender debidamente a las desapariciones ocurridas en el contexto migratorio</p> <p>41. Desde 2016 se han interpuesto 124 denuncias por desaparición de personas migrantes, a través de los consulados de México en Guatemala, El Salvador y Honduras. Solo representan una parte de los casos documentados. Los testimonios recibidos demuestran que si las víctimas no</p>	<p>30. En vista de lo anterior, el Comité considera prioritario que el Estado parte aclare las competencias de la Fiscalía General de la República, de las fiscalías especializadas federal y estatales y de las comisiones de búsqueda para permitirles cumplir con sus funciones de manera eficaz.</p> <p>31. El Estado parte debe asegurar la implementación efectiva de los principios establecidos en los protocolos homologados de búsqueda e investigación en materia de coordinación intrainstitucional e interinstitucional. Ello requiere: a) establecer mecanismos y canales de comunicación intrainstitucionales e interinstitucionales que permitan intercambios de información sistemáticos, instantáneos, y flexibles en función de las necesidades del caso; b) disponer y gestionar adecuadamente la información; c) otorgar por ley facultades de primer respondiente a las comisiones de búsqueda, que sean concomitantes con las de las fiscalías; y d) asegurar el involucramiento de todas las instituciones primarias, transmisoras, informadoras y difusoras identificadas en los protocolos.</p> <p>44. El Estado parte debe garantizar la búsqueda e investigación de las desapariciones ocurridas en el contexto migratorio, así como la judicialización efectiva de estos casos.</p> <p>45. A tal efecto, es prioritaria la implementación del marco normativo e institucional existente en la materia. Así, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Fiscalía General de la República deben adoptar sin demora los lineamientos operativos del Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación, que sean acordes a la</p>
--	----------------------------	---	--

	<p>impulsan las investigaciones con la Unidad de Migrantes de la Fiscalía General de la República y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Fiscalía General de la República y las fiscalías locales sólo realizan gestiones documentales y los casos no avanzan.</p> <p>Facilitar el acceso a la búsqueda, verdad, justicia y reparación con enfoque diferencial</p> <p>72. Actualmente, la inaplicación de los marcos legales e institucionales existentes, que ya ha sido señalada, constituye una seria limitación al acceso a la búsqueda, verdad, justicia y reparación. A ello se suma la actitud pasiva de muchas instituciones judiciales frente a las desapariciones. Además, según la información recibida, el entendimiento vigente de la distribución competencial entre la federación y las entidades federativas en materia de atención a víctimas genera un trato desigual en el acceso a los derechos a la justicia y a la verdad. Ello, en tanto los servicios ofrecidos y la atención prestada dependen en muchos casos de las normas, prácticas y decisiones adoptadas a nivel estatal.</p> <p>Reconocer el papel de las víctimas y atender debidamente sus necesidades de atención y protección</p> <p>76. El impulso y lucha diaria de las víctimas han sido indispensables para lograr los avances referidos en este informe. El papel central de las víctimas está claramente</p>	<p>Ley General y los estándares internacionales e incluyan criterios claros de coordinación entre estas y otras instituciones, principalmente la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Nacional de Búsqueda. También es urgente que el Grupo de Trabajo Interinstitucional Especializado en la Búsqueda de Personas Migrantes Extranjeras y la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas entren en funcionamiento, empezando con la adopción de sus lineamientos operativos.</p> <p>46. Conforme a la Ley General y la Ley de Víctimas, el Estado parte debe adoptar medidas que faciliten la presentación desde el extranjero de denuncias por la desaparición de personas migrantes, bien sea por medios electrónicos o a través de los consulados.</p> <p>74. En vista de lo anterior, el Comité recomienda al Estado parte que garantice el acceso de las víctimas, en condiciones de igualdad, a la búsqueda, justicia, la verdad y la reparación revisando cuando sea pertinente la distribución competencial entre la federación y las entidades federativas en materia de atención a víctimas.</p> <p>75. En este contexto, el Estado parte debe tomar en cuenta y atender las necesidades específicas de las víctimas, con enfoque diferencial. También debe atender las causas de los obstáculos existentes, incluso a través de amplias campañas de prevención y lucha contra la discriminación.</p> <p>92.El Comité considera prioritario que las autoridades estatales y federales</p>
--	--	--

	<p>establecido en el artículo 24 de la Convención y en los principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas, así como en la legislación nacional (Ley de Víctimas y Ley General). Sin embargo, la participación de las víctimas en los procesos parece depender principalmente de la voluntad de los servidores públicos encargados de atenderles.</p> <p>78. A comienzos de 2013, entró en vigor la Ley de Víctimas. De conformidad con esta ley, se creó el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, como espacio de articulación de instituciones, y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, como un órgano descentralizado (semiautónomo) de la Administración Pública Federal y dirigido por una persona titular, nombrada por el Congreso. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas cuenta con 32 Centros de Atención Integral en todo el país.</p> <p>79. En los casos de personas desaparecidas, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las Comisiones Locales de Atención a Víctimas tienen competencia, entre otros, la canalización a instituciones de salud, apoyo psicológico, representación legal en los procesos de investigación, cobertura de gastos de viaje para revisión de carpetas de investigación y cobertura de gastos derivados de un desplazamiento por ataques o amenazas. Sin embargo, después de casi nueve años de la adopción de la Ley de Víctimas, sus</p>	<p>creen Comisiones Ejecutivas de Atención a Víctimas en todas las entidades federativas que todavía no tienen y brinden el apoyo material y sustantivo que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las comisiones locales de atención a víctimas requieren para cumplir con sus funciones.</p> <p>93. El Comité también considera urgente reformar el funcionamiento del sistema de apoyo a las víctimas. Invita al Estado parte a revisar la Ley de Víctimas y los criterios de asignación del apoyo aplicados por la Comisión ejecutiva de Atención a Víctimas con el fin de multiplicar el número de familias beneficiarias, diversificar el tipo de apoyo ofrecido y asegurar su plena adaptación a las necesidades de las víctimas, con enfoque diferencial. Dichas revisiones deben establecer principios y mecanismos para prevenir cualquier forma de abuso del sistema.</p> <p>94. Además, el Estado parte debe clarificar los procesos y responsabilidades de las instituciones y del Poder Ejecutivo, asegurando su involucramiento real en la materia.</p> <p>95. Asimismo, el Estado parte debe asegurar que todas las autoridades actúen basándose en criterios claros y conformes al artículo 24 de la Convención, para facilitar la participación de las víctimas, así como su acceso a la información en todos los procesos relacionados con sus casos.</p> <p>96. El Estado parte debe garantizar un sistema de asistencia jurídica efectivo para las víctimas, que esté disponible cada vez que sea necesario en los procesos relacionados con sus casos.</p> <p>97. Además, es urgente la creación de un programa nacional de</p>
--	---	---

	<p>resultados han sido muy criticados.</p> <p>80. En primer lugar, el Sistema Nacional de Atención a Víctimas solo se ha reunido una vez en 2015. Como consecuencia, no hay corresponsabilidad institucional en la atención, en áreas como salud, desarrollo social o educación; y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas no cuenta con medios para que otras instituciones se vinculen en estos procesos, lo que provoca que las víctimas queden desatendidas.</p> <p>81. En segundo lugar, si bien en principio la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas únicamente abarca la atención y reparación de casos ante el fuero federal, excepcionalmente puede intervenir si el estado correspondiente no cuenta con los medios para atender los derechos de las víctimas. Sin embargo, varias de las personas entrevistadas durante la visita denunciaron que esta atracción de casos locales se suele ejercer de forma discrecional.</p> <p>82. Varios interlocutores del Comité denunciaron que la política de atención y reparación a las víctimas se enfoca excesivamente en el pago de dinero, entendiendo la reparación únicamente como indemnización. Esto ha provocado que, a pesar de la situación dramática en la que se encuentran las víctimas, la atención que se les brinda sea extremadamente limitada y no cubra sus necesidades reales. Miles de ellas quedan desatendidas.</p>	<p>reparaciones, que se prevé en el proyecto de reforma a la Ley General de Víctimas. Dicho programa debe promover una visión integral de la reparación, con enfoque diferencial, que abarque todas las formas de reparación contempladas en el artículo 24, párrafo 5, de la Convención y clarificar las responsabilidades institucionales de todas las autoridades involucradas. [..].</p> <p>99. El Comité también recuerda que la solidaridad y empatía con las víctimas deben ser una prioridad para la sociedad en su conjunto.</p>
--	---	---

	<p>83. La falta de recursos de las Comisiones de atención a víctimas ha sido mencionada de forma reiterada: cinco de las entidades federativas todavía no cuentan con una Comisión estatal y la mayoría de las que existen carecen de recursos humanos y financieros. El presupuesto de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas ha sido reducido en los últimos años, lo cual limita cada vez más su capacidad de intervención. Adicionalmente, el fondo presupuestal creado por la Ley de Víctimas bajo la figura de un fideicomiso fue eliminado por el Gobierno en 2020, junto a una gran cantidad de fideicomisos públicos. Por lo tanto, el presupuesto de atención a víctimas ha quedado indefinido lo cual ha imposibilitado cubrir los gastos afrontados por las víctimas como, por ejemplo, los realizados para viajar hasta la Ciudad de México para consultar las carpetas de sus casos.</p> <p>84. Muchos asesores jurídicos llevan cientos de casos, lo que les impide brindar la debida asistencia a las víctimas. Además, interlocutores del Comité señalaron que los criterios aplicados para otorgar apoyo no son adaptados a las víctimas de desaparición. Así, por ejemplo, mencionaron que los resultados académicos exigidos para acceder a becas de estudio son muy difíciles de conseguir en un contexto familiar destrozado por una desaparición. Ante ello, los hijos e hijas de personas desaparecidas frecuentemente han de abandonar sus estudios, situación que se convierte en un factor de revictimización.</p>	
--	---	--

		<p>85. Supuestamente, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas debe asumir los costos de las reparaciones con fondos propios, ya que las instituciones y dependencias responsables de violaciones de derechos humanos no los cubren. Sin embargo, carece de los recursos necesarios para hacerlo. De hecho, en la mayoría de los casos, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las comisiones estatales no tramitan las solicitudes de medidas de reparación.</p> <p>86. Varias personas denunciaron que los agentes de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de las comisiones estatales no asumen el papel de representante de las víctimas y que no siempre tienen los conocimientos necesarios para orientar debidamente a las víctimas de desaparición. Como no existe un sistema de asistencia judicial para las víctimas, varias organizaciones no gubernamentales y colectivos han desarrollado proyectos para suplir este vacío institucional. No obstante, su apoyo depende de recursos temporales, lo cual limita su capacidad de intervención. 87. Muchas víctimas mencionaron las dificultades que enfrentan para acceder a los servicios médicos que necesitan para tratar los problemas de salud que sufren como consecuencia de las desapariciones, tales como depresión, enfermedades cardiovasculares, desarreglos hormonales graves, cáncer, etc. Y pocas de las víctimas reciben el apoyo psicológico que necesitan. Al respecto, los impactos</p>	
--	--	---	--

		transgeneracionales de la desaparición y la situación de los hijos de las personas desaparecidas son particularmente preocupantes. Múltiples testimonios relataron casos de depresión y suicidio.	
Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, CCPR/C/MEX/CO/6	4 de diciembre de 2019	<p>Ley General de Víctimas</p> <p>8. Preocupa al Comité que, pese a la adopción de la Ley General de Víctimas, su implementación ha sido insuficiente. En concreto, el Comité está preocupado por el hecho de que varias entidades federativas aún no cuentan con un organismo garante de la aplicación de dicha Ley; la mayor parte de los organismos locales carecen de los recursos necesarios y del personal calificado para brindar las medidas previstas en la Ley; las medidas de reparación se enfocan casi exclusivamente en la indemnización; y los trámites administrativos para lograr el reconocimiento de la calidad de víctima son complejos y, a menudo, revictimizantes. Le preocupa, asimismo, la falta de accesibilidad de parte de la población, particularmente la población indígena, a los mecanismos establecidos por dicha Ley y la falta de atención especializada a las mujeres víctimas de violaciones de derechos humanos (art. 2)</p>	9. El Comité insta al Estado parte a que provea a los organismos encargados de aplicar la Ley General de Víctimas de los recursos necesarios, de la capacitación adecuada y de los mecanismos de control eficaces para que las víctimas de violaciones de derechos humanos reciban con prontitud una reparación integral, que sea sensible a aspectos culturales y cuestiones de género. El Estado parte debe, asimismo, garantizar, incluso mediante reformas legislativas, un trámite rápido y eficaz para lograr el reconocimiento legal de la calidad de las víctimas.
Comité contra la Desaparición Forzada Observaciones de seguimiento sobre la	6 de septiembre de 2019	Derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada	37. El Comité reitera su recomendación (CED/C/MEX/CO/1, párr. 39) y recomienda al Estado parte:

<p>información complementaria presentada por México con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención* CED/C/MEX/FAI/1</p>		<p>36. El Comité toma nota de los esfuerzos del Estado parte para implementar la Ley General de Víctimas, incluyendo las reglas de operación de los distintos fondos y la expresión de preocupación por la eliminación de trámites que obstaculizan la reparación eficaz. Sin embargo, el Comité mantiene su preocupación sobre la plena implementación de dicha Ley General, principalmente en los estados federales. Asimismo, preocupa al Comité la falta de garantías para el ejercicio de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, notando que no se ha garantizado el otorgamiento de reparaciones integrales y adecuadas.</p>	<p>a) Seguir fortaleciendo a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, dotándola de personal idóneo y recursos materiales suficientes para su correcto funcionamiento;</p> <p>b) Redoblar esfuerzos para agilizar el acceso al Registro Nacional de Víctimas y a las distintas ayudas emergentes, incluyendo el acceso para aquellas víctimas que residen en el extranjero;</p> <p>c) Armonizar las legislaciones locales con la Ley General de Víctimas para su correcta implementación y crear todas las comisiones estatales de atención a víctimas, dotándolas de personal idóneo y recursos materiales suficientes y adecuados para su correcto funcionamiento;</p> <p>d) Garantizar la igualdad efectiva en el acceso a derechos en materia de reparación y atención a las víctimas de desaparición con independencia del carácter federal o estatal de la dependencia encargada de su atención y de si existe o no sentencia condenatoria o determinación firme de un órgano nacional, regional o internacional de derechos humanos.</p>
<p>Naciones Unidas, Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, CAT/C/MEX/CO/7</p>	<p>24 de julio de 2019</p>	<p>46. El Comité agradece las explicaciones de la delegación sobre las medidas de rehabilitación otorgadas en favor de 403 víctimas de tortura y malos tratos y toma nota de que entre 2014 y 2018 la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas recibió 241 solicitudes de compensación por violaciones de derechos humanos, incluida la tortura. De estas solicitudes, la Comisión Ejecutiva de Atención de Víctimas emitió 51 resoluciones de reparación integral en las que se acreditó tortura y malos tratos, entre otras</p>	<p>47. El Comité señala a la atención del Estado parte su observación general núm. 3 (2012), sobre la aplicación del artículo 14 por los Estados partes, en la que se refiere de forma detallada a la naturaleza y alcance de la obligación que les incumbe en virtud de la Convención de otorgar plena reparación a las víctimas de tortura. En particular, el Estado debe:</p> <p>a) Velar por que todas las víctimas de tortura obtengan una reparación que incluya el derecho a una indemnización justa y adecuada exigible ante los tribunales, así como</p>

		<p>violaciones de derechos humanos, atendiendo 217 solicitudes de compensación de víctimas, 52 directas y 165 indirectas. Sin embargo, el Comité lamenta que el Estado parte no haya proporcionado información completa sobre las medidas de reparación e indemnización decretadas por los tribunales u otros órganos del Estado y efectivamente proporcionadas a las víctimas de tortura y sus familiares durante el período examinado, ni sobre el nivel de cooperación existente en este ámbito con las organizaciones no gubernamentales especializadas. Por otro lado, el Comité toma nota de la reciente solicitud de la Comisión Ejecutiva de Atención de Víctimas al Sistema Nacional de Salud para que se cree un programa de atención y rehabilitación integral, multidisciplinar y especializado, en afectaciones derivadas de violaciones graves de derechos humanos (art. 14).</p>	<p>los medios para una rehabilitación lo más completa posible;</p> <p>b) Asegurar el seguimiento continuo y la evaluación de la eficacia de los programas de rehabilitación de víctimas de tortura, y recabar datos sobre el número de víctimas y sus necesidades específicas de rehabilitación;</p> <p>c) Crear comisiones de atención a víctimas en aquellas entidades federativas que aún no cuentan con una; garantizar que la Comisión Ejecutiva de Atención de Víctimas y las comisiones de las entidades federativas cuenten con personal especializado debidamente formado y los recursos materiales necesarios para su correcto funcionamiento; y considerar la ampliación de sus prestaciones y servicios actuales;</p> <p>d) Colaborar con organizaciones de la sociedad civil en diseño y prestación de servicios de rehabilitación;</p> <p>e) Garantizar que las víctimas tengan una opción libre de servicios entre proveedores de servicios estatales y no estatales;</p> <p>f) Garantizar la asistencia a las víctimas de tortura mediante la aplicación de medidas de ayuda inmediata e inscripción en el Registro Nacional de Víctimas.</p>
<p>Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, A/HRC/40/8</p>	<p>27 de diciembre de 2018</p>	<p>N/A</p>	<p>132.90 Reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y reparación para las víctimas de violaciones de los derechos humanos y sus familiares (Ecuador);</p> <p>132.107 Garantizar el resarcimiento y la reparación debidos a las víctimas de la violencia (Santa Sede)</p>

<p>Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México</p>	<p>13 de noviembre de 2018</p>	<p>32. El Gobierno ha adoptado medidas significativas para fortalecer el funcionamiento y la eficacia del Mecanismo y para implementar las recomendaciones formuladas por la sociedad civil y expertos del sector, y eso ha contribuido a generar más confianza entre beneficiarios y periodistas. No obstante, muchos de los desafíos todavía no fueron abordados adecuadamente. La coordinación entre el Mecanismo y las autoridades locales para la implementación de medidas de prevención y protección sigue siendo problemática. Los relatores especiales consideran positiva la adopción, en el año 2017, del protocolo para estandarizar los procedimientos operativos y facilitar esta coordinación. El Gobierno debería asegurar que se capacite al personal local sobre cómo cumplir sus obligaciones conforme al protocolo y que entiendan cabalmente la importancia del rol de los periodistas en una sociedad democrática. El Gobierno debería dar prioridad al fortalecimiento del Mecanismo Federal por sobre mecanismos estatales, no solo para asegurar una coordinación eficaz con las autoridades locales, sino además para dotarlo de la posibilidad de actuar a nivel local de manera sostenible. También se debería fortalecer la coordinación entre el Mecanismo y otros organismos federales e instituciones nacionales, como la PGR, la CEAV y la CNDH. En particular, el cumplimiento por la PGR de su responsabilidad de identificar e investigar los riesgos que enfrentan los beneficiarios debería percibirse como un</p>	<p>Atención a víctimas</p> <p>85. Fortalecer la capacidad de la CEAV de garantizar una asistencia legal y psicosocial integral a las víctimas y sus familiares que hayan sufrido delitos que impliquen violaciones a la libertad de expresión. Al tratar con víctimas y familiares, la CEAV debe ocuparse de reducir al mínimo el posible perjuicio que sus procedimientos podrían provocar a su bienestar intelectual y capacitar a sus funcionarios de manera consecuente con esto.</p> <p>86. Crear un grupo de trabajo entre la CEAV, la SEGOB y la PGR, con la participación de la sociedad civil, a fin de asegurar la coordinación —y evitar la confusión— dentro de sus distintos mandatos sobre asistencia a víctimas, protección y búsqueda de justicia. Se debería brindar a las víctimas información clara sobre los roles y las funciones de cada institución, de modo que puedan dirigir sus casos a la autoridad pertinente.</p>
---	--------------------------------	--	--

		aspecto esencial de todo programa de protección.	
Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, CEDAW/C/MEX/CO/9	25 de julio de 2018	<p>Violencia de género contra las mujeres</p> <p>23. El Comité acoge con satisfacción las importantes medidas legislativas e institucionales adoptadas por el Estado parte para luchar contra los altos niveles de violencia de género en el Estado parte. Sin embargo, sigue profundamente preocupado por:</p> <p>[..]</p> <p>a) La persistencia de los patrones de uso generalizado de la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas en el Estado parte, incluidas la violencia física, psicológica, sexual y económica, así como el aumento de la violencia doméstica, las desapariciones forzadas, la tortura sexual y los asesinatos, especialmente los feminicidios;</p> <p>b) El hecho de que los delitos mencionados anteriormente a menudo son perpetrados por agentes estatales y no estatales, incluidos los grupos de delincuentes organizados;</p> <p>c) El carácter incompleto de la armonización de la legislación estatal con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para tipificar como delito el feminicidio;</p> <p>d) La alta incidencia de desapariciones forzadas que afectan a las mujeres, ya sean víctimas directas, cuando son ellas las desaparecidas, o</p>	<p>24. El Comité recuerda su recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, y reitera su recomendación al Estado parte de que:</p> <p>[..]</p> <p>d) Simplifique y armonice en los estados los procedimientos de activación del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba, agilice la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, adopte políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, como el feminicidio y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso, y vele por que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas refuerce su perspectiva de género;</p>

		<p>indirectas, cuando quien desaparece es un familiar, en cuyo caso las mujeres suelen cargar con la responsabilidad no solo de buscar a la persona desaparecida e iniciar las investigaciones sino también de servir de sostén principal de la familia;</p> <p>e) Las barreras persistentes que siguen impidiendo la aplicación efectiva del mecanismo de alerta de violencia de género contra las mujeres a nivel federal, estatal y municipal.</p>	
<p>Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, E/C.12/MEX/CO/5-6</p>	<p>17 de abril de 2018</p>	<p>Violencia contra la mujer</p> <p>39. Preocupa al Comité la persistente violencia contra la mujer en todos los ámbitos, incluyendo en el ámbito doméstico. Especialmente, le preocupa el alto número de feminicidios y los altos índices de impunidad (arts. 3 y 10).</p> <p>Familiares de personas desaparecidas</p> <p>43. Aun cuando el Comité toma nota de las informaciones proporcionadas por el Estado parte sobre las medidas adoptadas para brindar protección y apoyo a las víctimas de desapariciones forzadas, le preocupan las dificultades encontradas diariamente por los familiares y allegados de las personas desaparecidas en el goce efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales (arts. 10 y 11).</p>	<p>d) Redoble sus esfuerzos para garantizar una protección adecuada a todas las mujeres víctimas de violencia, asegurándoles el acceso a la justicia, por medio de recursos efectivos que incluyan medios de reparación e indemnización, y proporcionándoles un acceso adecuado a centros de acogida para ofrecerles una protección física inmediata, asesoramiento jurídico y servicios médicos y psicológicos.</p> <p>44. El Comité recomienda al Estado parte asegurar que el acceso e implementación de los programas de apoyo a los familiares y allegados de las personas desaparecidas se realice evitando la revictimización de los beneficiarios. Asimismo, le recomienda que las medidas de apoyo y protección sean determinadas e implementadas en consulta con los beneficiarios a fin de garantizar que respondan a sus necesidades y les asegure el disfrute efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la educación.</p>
<p>Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la</p>	<p>12 de febrero de 2018.-</p>	<p>10. En 2012, el Congreso aprobó una ley federal para proteger a los defensores de los derechos humanos y a los periodistas, por la</p>	<p>115. El Relator Especial recomienda al Gobierno de México que: [...]</p>

<p>situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México. A/HRC/37/51/Add.2</p>		<p>que se estableció un mecanismo nacional de protección para velar por su vida, su integridad, su libertad y su seguridad. En 2013 entró en vigor la Ley General de Víctimas, en virtud de la cual se crearon el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y el Registro Nacional de Víctimas. Los progresos en la aplicación de esa Ley General han sido lentos, y las víctimas se han quejado de la existencia de obstáculos al ejercicio y al reconocimiento de sus derechos, como, por ejemplo, los trámites burocráticos. Las demoras y deficiencias han afectado tanto a la capacidad de las víctimas para acceder a asistencia jurídica y financiera como al grado de cumplimiento de la nueva Ley por parte de las 32 entidades federativas de México. Tan solo diez estados han creado sus propias comisiones de los derechos de las víctimas. En 2016 se modificó la Ley General para solventar algunos de estos problemas</p>	<p>k) Apruebe políticas públicas para la protección de los defensores de los derechos humanos desplazados dentro del país que atiendan a sus necesidades socioeconómicas y estén coordinadas con los planes de apoyo a las víctimas;</p>
<p>Naciones Unidas, Comité de los Trabajadores Migrantes, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México, CMW/C/MEX/CO/3</p>	<p>13 de septiembre de 2017</p>	<p>Derecho a una reparación efectiva</p> <p>31.El Comité sigue preocupado por la falta de acceso a la justicia y reparación para las víctimas de abusos y violaciones de derechos establecidos por la Convención. Observa con mucha preocupación la alta impunidad de los delitos denunciados, la falta de confianza en las autoridades públicas y el escaso presupuesto asignado para investigar adecuadamente esos delitos y asegurar una reparación apropiada.</p>	<p>32. El Comité reitera su recomendación anterior (véase CMW/C/MEX/CO/2, párr. 26) y urge el Estado parte a que:</p> <p>[...]</p> <p>d) Asegure las garantías de un debido proceso, acceso a las medidas de asistencia social y a la reparación integral de conformidad con la Ley General de Víctimas, incluyendo a través de planes interinstitucionales de restitución de derechos, no repetición y reparación integral del daño, que incluyan la posibilidad de regularización migratoria.</p>

<p>Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes – México. A/HRC/ 34/54/Add.4</p>	<p>17 de febrero de 2017</p>	<p>54. El Relator tiene conocimiento que las reparaciones recomendadas por las comisiones de derechos humanos no son suficientes ni son generalmente cumplidas. Resalta la importancia de que se garantice el derecho de todas las personas a contar con una reparación integral, tal y como fue destacado en el reporte anterior, en el cual también el Relator enfatizó en la oportunidad que representaba la adopción de la Ley General de Víctimas para avanzar en esta materia. Sin embargo, el Relator lamenta las múltiples fallas en la implementación de esta ley, que van desde la revictimización de personas que solicitan los servicios del órgano ejecutor de la ley, hasta la falta de aplicación del presupuesto destinado a implementar medidas de reparación por parte de dicho órgano. [..]</p>	<p>54. [...] El Relator espera que la reciente reforma a la ley contribuya a su efectiva implementación.</p>
<p>Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca del seguimiento de su misión a México</p>	<p>6 de mayo de 2016</p>	<p>33. El Relator Especial expresó su consternación por la información recibida sobre la intimidación de testigos, así como sobre represalias y amenazas contra las familias de las víctimas, por parte de las autoridades estatales o los grupos delictivos organizados. También observó que los testigos y las familias eran reacios a confiar en los funcionarios públicos o los programas de protección, ya que a menudo consideraban que eran ineficaces o susceptibles de corrupción. El Relator Especial hizo hincapié en que el Gobierno debería proporcionar una mayor protección a las familias de las víctimas y acogió con beneplácito la aprobación de la Ley General de Víctimas y el Código Federal de Procedimientos Penales, que</p>	

	<p>incluían medidas de protección de las víctimas. Recomendó la aplicación pronta y efectiva de la Ley General de Víctimas, incluso a escala local, y la adopción de medidas para garantizar la participación plena y representativa de la sociedad civil y de las víctimas en la aplicación y el funcionamiento de la Ley (párr. 122).</p> <p>36. El Relator Especial recomendó que no se estigmatizara nunca a las víctimas de la violencia y que los funcionarios gubernamentales no hicieran declaraciones públicas sobre la legalidad de las muertes sin la debida consideración de los hechos (párr. 121). [...] El Relator Especial lamenta que la respuesta del Gobierno se refiera a las actividades anteriores a la visita al país y sea insuficiente para ponerlo al día sobre el estado de aplicación de la recomendación. También lamenta que sigan produciéndose casos de estigmatización y criminalización de las víctimas.</p> <p>64. Sin embargo, México sigue afrontando diversas dificultades en relación con la protección del derecho a la vida. Los actos de violencia cometidos por agentes estatales y no estatales siguen afectando a la vida, en particular, de las personas vulnerables. Las medidas de protección de los grupos en situación de riesgo siguen siendo insuficientes e ineficaces. A pesar de una serie de reformas jurídicas e institucionales, la falta de rendición de cuentas por las violaciones del derecho a la vida sigue siendo un grave problema que fomenta la percepción pública</p>	
--	--	--

		de impunidad y alimenta el ciclo de la violencia. Las víctimas siguen sin recibir una reparación adecuada. Deben adoptarse medidas adicionales para aplicar plenamente las recomendaciones anteriores del Relator Especial a fin de garantizar mejor la protección del derecho a la vida.	
Naciones Unidas, Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales - México, CED/C/MEX/CO/1	5 de marzo de 2015	<p>Derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada</p> <p>38. El Comité acoge con beneplácito la adopción de la Ley General de Víctimas que, entre otros aspectos, contempla la reparación integral para las víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos y establece que podrá considerarse víctima a una persona con independencia de que se identifique, aprehenda o condene al responsable del daño o de que participe en algún procedimiento judicial o administrativo. Asimismo, saluda la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) para poner en práctica los amplios derechos de las víctimas garantizados en la ley. Sin embargo, al Comité le preocupa que la ley todavía no haya sido plenamente implementada, en particular a nivel estatal (art. 24).</p>	<p>39. A fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada de todas las personas que hubieran sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada, el Comité recomienda que el Estado parte:</p> <p>a) Intensifique sus esfuerzos con miras a asegurar que la Ley General de Víctimas sea plenamente implementada en todo el Estado parte a la mayor brevedad posible;</p> <p>b) Garantice que el acceso a la reparación y a una indemnización no se vea obstaculizado por cuestiones formales tales como la falta de implementación de la ley a nivel estatal;</p> <p>c) Tome medidas para asegurar que todas las instancias que tengan información de una víctima en el sentido de la ley procuren la inscripción de esta persona en el registro de víctimas de la CEAV.</p>
Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez Adición Misión a México. A/ HRC/ 28/68 /Add. 3	29 de diciembre de 2014.	17. El Relator Especial resalta la aprobación, en enero de 2013, de la Ley General de Víctimas que garantiza el derecho a la reparación integral de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, incluyendo tortura y malos tratos. La Ley creó el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, encabezado por el Presidente de la República y operado por la Comisión Ejecutiva	31. El derecho a la reparación integral para las víctimas de tortura y malos tratos es ilusorio ya que apenas existen casos de víctimas que hayan sido compensadas, asistidas médica y psicológicamente o rehabilitadas en conformidad con estándares internacionales. Las reparaciones recomendadas por las comisiones de derechos humanos no son suficientes ni son generalmente cumplidas. Legalmente la indemnización

		de Atención a Víctimas, que cuenta con el Comité de Tortura para atender a las víctimas y contribuir al diseño de políticas. La ley creó el Registro Nacional de Víctimas (en implementación) y el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, y garantiza la asesoría y atención a víctimas a nivel federal y local.	económica recae sobre la persona penalmente responsable del delito, que en un contexto de impunidad predominante casi nunca ocurre. La Ley General de Víctimas representa una excelente oportunidad para avanzar en esta materia, por lo que el Relator Especial llama a fortalecer su implementación con efectiva cobertura nacional.
Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns Adición Misión a México	28 de abril de 2014	59. El Relator Especial acoge favorablemente la aprobación del nuevo Código Federal de Procedimientos Penales, en el que se establecen algunas medidas de protección de las víctimas. La aprobación de la Ley General de Víctimas es también un acontecimiento positivo. Ahora bien, al Relator Especial le preocupa que el énfasis que la Ley pone en la indemnización de las víctimas no vaya aparejado con medidas adecuadas para alentar la rendición de cuentas por violaciones graves.	122. Se debería procurar la aplicación pronta y efectiva de la Ley General de Víctimas y garantizar la participación plena y representativa de la sociedad civil y de las víctimas en la aplicación y el funcionamiento de la Ley. México debería asegurarse de que ello ocurra también a nivel local.
Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal, A/HRC/25/7	11 de diciembre de 2013		Aplicar de manera efectiva la Ley de víctimas mediante la armonización de la legislación vigente. Incorporar las disposiciones de la ley al nuevo Código de Procedimiento Penal. Asegurar que la ley se aplique a todos los niveles (Francia);

