

DESARROLLO NORMATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS

Enero 2023



Eloísa González Hidalgo

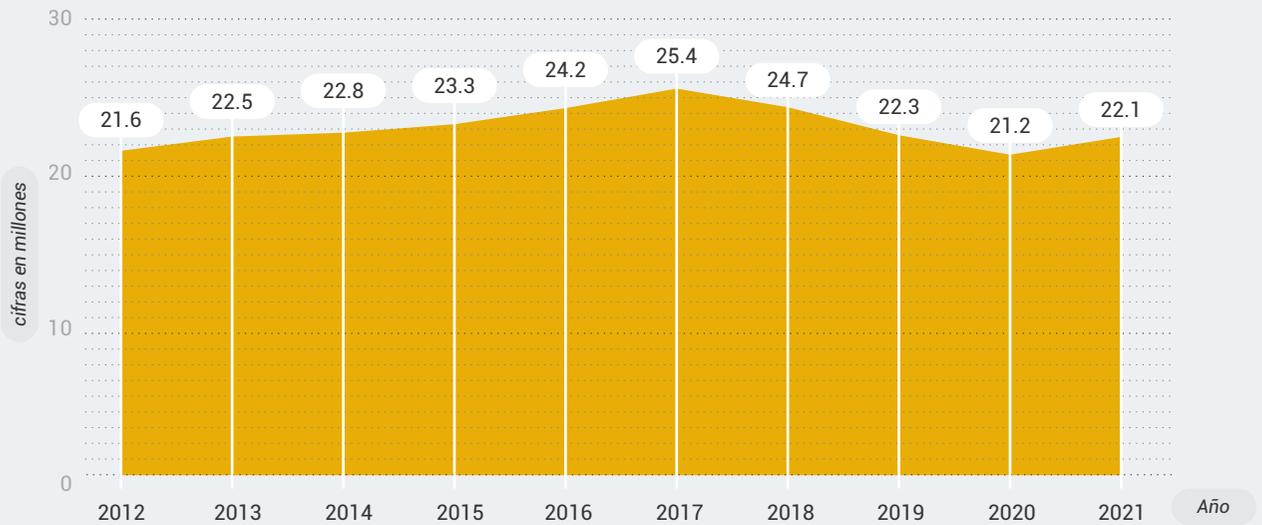


Desde hace tres décadas, México atraviesa una crisis de derechos humanos. Diferentes instituciones y organizaciones de la sociedad civil dan cuenta de ello a través del incremento de casos de tortura, de desaparición de personas, de homicidios dolosos, de trata de personas o la violencia sexual. Con respecto a las cifras oficiales, el INEGI estimó 22.1 millones de víctimas de algún delito de 18 años y más, durante 2021. Cifras que han crecido cada año, a partir de 2012, tal y como se observa en el siguiente cuadro, llegando a una cifra máxima en 2017 con 25.4 millones de víctimas¹.

1 INEGI. Victimización, prevalencia e incidencia delictiva. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_presentacion_nacional.pdf

Los delitos comprenden varios tipos, a saber, robo a casa habitación o automóviles, extorsión, fraude, secuestros, delitos sexuales, homicidios, etcétera. De acuerdo con el INEGI, en 2021, los estados con mayor incidencia fueron el Estado de México, Ciudad de México, Puebla, Tabasco, Nuevo León, Morelos y Jalisco.

↓ **Gráfico 1.** Número de víctimas a nivel nacional en millones (2012-2020)



↑ Fuente: INEGI, 2022

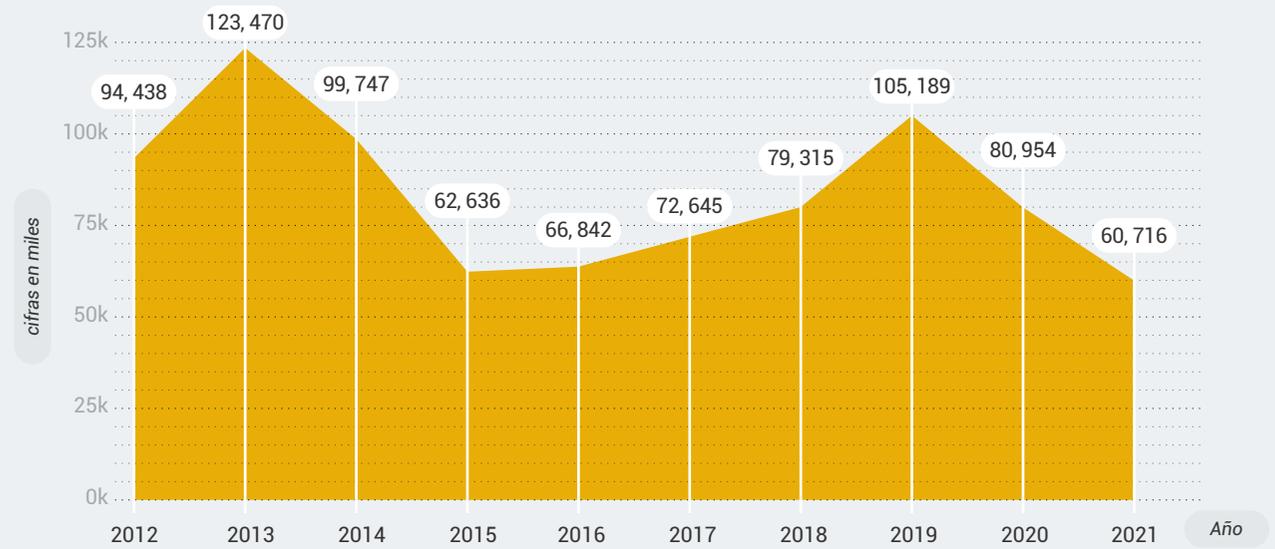
Sin embargo, existen otros que son considerados como violaciones graves a derechos humanos, entre ellos, el secuestro, la desaparición forzada o la tortura. En el primer semestre de 2022, 15 893 víctimas fueron asesinadas a nivel nacional, un promedio de 88 personas asesinadas diariamente. Con respecto al secuestro, en 2021, fueron registradas 60,716 víctimas de secuestro. Cifra que ha oscilado desde 2012 como se aprecia en el siguiente cuadro.

Con respecto a la desaparición de personas. De acuerdo con la Comisión Nacional de Búsqueda, del 15 de marzo de 1964 al 15 de diciembre del 2021, 95 mil 859 personas se encuentran en calidad de desaparecidas o no localizadas². No obstante, al finalizar 2022, esta cifra alcanzó las

2 <https://www.milenio.com/politica/25-desapariciones-mexico-3-anos-onu>

109 mil personas. A lo que se añaden 52,000 personas fallecidas sin identificar que se encuentran en los Servicios Médicos Forenses en todo el país³, provocando una crisis forense.

↓ **Gráfico 2.** Víctimas de secuestro (2012-2020)



↑ Fuente: INEGI, 2022

En tanto que la tortura. El 26 de junio de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en la cual se estableció el Registro Nacional del Delito de Tortura (RENADET) como una herramienta de investigación y de información estadística que incluye los datos sobre todos los casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Entre abril 2018 y noviembre de 2022, a nivel federal se han abierto 5,564 expedientes, de los cuales principalmente fueron en Veracruz 10.5% (582), Oaxaca 10.1% (563), Jalisco 9.3% (520), México 8.5% (472) y Nayarit 8.2% (456)⁴

3 <https://www.onu.org.mx/95000-personas-desaparecidas-y-52000-personas-fallecidas-sin-identificar-el-comite-de-la-onu-urge-a-mexico-a-actuar-de-inmediato-para-buscar-investigar-e-identificar/>

4 FGR. https://renadet.fgr.org.mx/assets/docs/RENADET_Info_Federal_18-Nov22.pdf

¿Por qué la crisis de derechos humanos?

La crisis de derechos humanos es un problema producto de causas estructurales como la impunidad y la debilidad del sistema de impartición de justicia, entre otras. Tal y como lo señaló el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, durante su visita a México del 15 al 26 de noviembre de 2021. Además de que las instituciones ordinarias –Fiscalías Generales, Ministerios Públicos, etc. - no cuentan con los recursos técnicos ni humanos para responder a esta problemática.

Con respecto a la impunidad, el nivel de delitos no denunciados o denunciados que no derivaron en una carpeta de investigación, durante 2020, fue de 93.3% a nivel nacional, según el INEGI⁵. Es decir, solo el 6.7 % de los delitos son investigados, y de ese porcentaje solo el 1% es esclarecido⁶. En los años posteriores, este porcentaje no ha variado⁷.

Para afrontar esta problemática, a lo largo de más de tres décadas, el Estado mexicano ha ido desarrollando un entramado de instituciones destinadas a la protección de los derechos humanos y atención a víctimas. Por ejemplo, el 6 de junio de 1990, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, paulatinamente se han establecido las 32 comisiones estatales. De igual manera, se implementó un Sistema Nacional de Atención a Víctimas mediante la Ley General de Víctimas (LGV), publicada en el Diario de la Federación el 9 de enero de 2013; de la cual, se deberán crear 32 sistemas estatales. A lo anterior, se suma el Sistema Nacional de Búsqueda establecido por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares (LGMDF) publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de noviembre de 2017. A partir de la misma, se deberán crear 32 sistemas estatales de búsqueda. Vale la pena enfatizar que la creación de los dos sistemas nacionales ha sido el resultado de la presión y el arduo trabajo de los colectivos de familiares y víctimas de graves violaciones a derechos humanos.

5 https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf

6 IMPUNIDADCERO (2021). *Índice estatal de desempeño de Procuradurías y Fiscalías*. Véase: <https://www.impunidadcero.org>

7 Véase también: Índice Global de Impunidad México 2022 (IGI mex-2022). <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/IGI-MEX-2022-UDLAP.pdf>

Con respecto al Sistema Nacional de Atención a Víctimas, según el Decreto que emite la LGV, en los artículos transitorios se establece lo siguiente:

"Noveno.- En un plazo de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las modificaciones legislativas y presupuestales conforme a lo dispuesto en el presente Decreto.

Décimo.- Las entidades federativas en un plazo de 90 días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán integrar su Comisión de Atención a Víctimas.

Décimo Primero.- En un plazo de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Comisiones de víctimas de las entidades federativas que se encuentren operando con antelación deberán realizar las adecuaciones conducentes en términos de lo previsto por el presente Decreto".

Tras diez años de haberse publicado la LGV, se visualizará en este documento cuál es el grado del desarrollo normativo del sistema de protección y atención a víctimas en las 32 entidades estados, a partir de cinco elementos que, consideramos, son mínimos para la consolidación normativa de los sistemas estatales como son: la promulgación de las leyes estatales de atención a víctimas; la aprobación del reglamento de la ley; el establecimiento de las comisiones estatal de atención a víctimas, el reglamento de la comisiones estatales y su código de conducta.

¿Por qué estos cinco elementos?

- Las leyes en materia de atención y protección a las víctimas son instrumentos donde se establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, tanto a nivel individual como colectivo, en beneficio de las víctimas, posibilitando el goce efectivo sus derechos como: a la justicia, a la verdad, a la reparación integral y a las medidas de no repetición.

- Los Reglamentos son imprescindibles para determinar la forma en que se aplican las leyes, dado que es el conjunto de procedimientos para su validación y su forma de ejecución.
- Las comisiones estatales de atención a víctimas son órganos ejecutivos, es decir, son las instituciones que ejecutan las disposiciones de la ley.
- Los códigos de conducta de las comisiones estatales son instrumentos que orientan el comportamiento ético al que deben sujetarse las personas servidoras públicas.

Para este ejercicio realizamos dos acciones, principalmente. La primera fue llevar a cabo una búsqueda extensiva y exhaustiva en la red de los diferentes documentos mencionados, tras comprobar que, muchos de ellos, no se encontraban en ésta; se pasó a la siguiente acción que fue solicitarlos a las instituciones competentes mediante la Plataforma de Transparencia. Se enviaron cerca de 96 solicitudes (Secretaría General de Gobierno, Congresos Locales y Poderes Ejecutivos). El proceso inició en el mes de septiembre de 2021, algunas autoridades de los estados de Baja California Sur, Tamaulipas y Tlaxcala nunca enviaron respuesta. O en otros casos, los diferentes poderes del estado se declaran incompetentes para proporcionar la información como es el caso de Campeche (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Secretaría General de Gobierno).

De acuerdo con Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental todas las personas tenemos garantizada el acceso a la información en posesión de los Poderes de la Unión, de los órganos Constitucionales Autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal y estatal. Información que debe ser pública y accesible. Dado que esto último, en innumerables ocasiones no se cumple, es necesario recurrir a la Plataforma de Transparencia. No obstante, la información que envían las instituciones, en ocasiones, es incompleta, equivocada o se declaran incompetentes, pese a ser las instituciones obligadas a proporcionar la información.

Sistema Nacional de Atención a Víctimas

El 9 de enero de 2013, se estableció el Sistema Nacional de Atención a Víctimas al ser publicada la Ley General de Víctimas (LGV) en el Diario Oficial de la Federación. Esta ley obliga a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas, por un lado, a velar por la protección de las víctimas y, por otro, proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral.

En este sentido, la LGV menciona los derechos pertenecientes a las víctimas:

- A una investigación pronta y eficaz que lleve, en su caso, a la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones al Derecho Internacional de los derechos humanos, y a su reparación integral;
- A ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron.

- A conocer la verdad de lo ocurrido acerca de los hechos en que le fueron violados sus derechos humanos.
- A que se le brinde protección y se salvaguarde su vida y su integridad corporal.
- A solicitar y a recibir ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva por personal especializado.
- A la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces.
- A la protección del Estado. Esto es el derecho a la protección de su intimidad contra injerencias ilegítimas, así como derecho a contar con medidas de protección eficaces cuando su vida o integridad personal o libertad personal sean amenazadas o se hallen en riesgo en razón de su condición de víctima y/o del ejercicio de sus derechos.
- A solicitar y a recibir información clara, precisa y accesible sobre las rutas y los medios de acceso a los procedimientos, mecanismos y medidas que se establecen en la presente Ley.

Los anteriores derechos para ser cumplidos, la LGV establece el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) que es la instancia encargada de definir y aplicar política pública de apoyo a las víctimas. El SNAV para llevar a cabo sus tareas cuenta con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y Comisiones Ejecutivas de atención a víctimas estatales y de la Ciudad de México, quienes conocerán y resolverán los asuntos de su competencia, de conformidad con las disposiciones establecidas en la LGV.

De conformidad con la LGV, cada una de las 32 entidades federativas que integran la República mexicana deberá aprobar una ley estatal en materia de la atención a las víctimas e implementar el Sistema Estatal en esa materia. Lo anterior implica la creación de una Comisión Estatal de Atención a Víctimas con sus reglamentos, sus protocolos, etcétera; misma que será la encargada de brindar ayuda a las víctimas mediante

medidas de apoyo médico, psicológico, jurídico y, en sí todas aquellas necesarias relacionadas con la reparación integral.

Desde la publicación de la LGV, en 2013 a enero de 2022, esta es la situación en que se encuentran todas las entidades federativas, teniendo en cuenta:

1. Ley de Atención y Protección a Víctimas
2. Reglamento de la ley
3. Existencia de la Comisión Estatal Estatales de Atención a Víctimas (CEEAV)
4. Reglamento de la CEEAV
5. Código de conducta de la CEEAV

↓ Cuadro 3. Situación normativa de las entidades con respecto a la protección y atención a víctimas

Estado	Ley de Atención y Protección a Víctimas	Reglamento ley de víctimas	Existencia CEBP	Reglamento CEBP	Código de conducta CEBP
Aguascalientes	Publicada: 20 de abril de 2009. Reforma: 20 de septiembre de 2016	No	No	No	No
Baja California	Publicada: 29 de octubre de 2018. Reforma: 22 de marzo de 2019	No	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	No	No
Baja California Sur	Publicada: 30 de noviembre de 2014. Reforma: 20 de abril de 2019	S/I	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	S/I	S/I
Campeche	Publicada: 2 de octubre de 2014. Sin armonizar	S/I	No	S/I	S/I
Chiapas	Publicada: 20 de mayo de 2015. Reforma: 20 de enero de 2021	No	Se creó por Decreto Publicado: 31 de diciembre de 2018	Sí	En elaboración
Chihuahua	Publicada: 27 de febrero de 2016. Reforma: 20 de junio de 2018	En revisión	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	En elaboración	No

S/I = La autoridad no envió nada al respecto.



Estado	Ley de Atención y Protección a Víctimas	Reglamento ley de víctimas	Existencia CEBP	Reglamento CEBP	Código de conducta CEBP
Ciudad de México	Publicada: 19 de feb 2018. Reformada: 24 de diciembre de 2019	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	Sí	Sí
Coahuila	Publicada: 2 de mayo de 2014. Reforma: 23 de febrero de 2021	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	Sí	Sí
Colima	Publicada: 13 de diciembre del 2014. Reforma: 7 de marzo de 2020	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	No	No
Durango	Publicada: 28 de diciembre de 2017. Reforma: 29 de diciembre de 2019	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	Sí	En revisión
Estado de México	Publicada: 17 de agosto de 2015. Reforma: 29 de septiembre de 2020	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	S/I	Se rige por el de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos
Guanajuato	Publicada: 27 de mayo de 2020	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	Sí	No
Guerrero	Publicada: 12 de mayo de 2017	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	Sí	No
Hidalgo	Publicada: 10 de septiembre de 2021	No	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley (aún sin titular)	No	No
Jalisco	Publicada: 27 de febrero de 2014. Reforma: 11 de mayo de 2021	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	Sí	Sí
Michoacán	Publicada: 10 de diciembre de 2014. Reforma: 28 de agosto de 2019	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	Sí	Sí
Morelos	Publicada: 17 de julio de 2013. Reforma: 23 de diciembre de 2020.	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	Sí	Sí
Nayarit	Publicada: 23 de agosto de 2014. Reforma: 3 de junio de 2019	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	Sí	No
Nuevo León	Publicada: 7 de diciembre de 2013. Reforma: 21 de mayo de 2021	Proyecto de Ley	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	No	Se rige mediante el Código de Ética de Personas Servidoras Públicos
Puebla	Publicada: 9 de diciembre de 2017. Reforma: 10 de noviembre de 2018	No	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley (sin operación)	No	No
Quintana Roo	Publicada: 6 de diciembre de 2019	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	Sí	No

Estado	Ley de Atención y Protección a Víctimas	Reglamento ley de víctimas	Existencia CEBP	Reglamento CEBP	Código de conducta CEBP
Oaxaca	Publicada: 7 de abril de 2014. Reforma: 29 de mayo de 2019	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	No	No
Querétaro	Publicada: 20 de marzo de 2014. Reforma: 6 de marzo de 2019	No	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	Se rige bajo el de la Secretaría de Seguridad Ciudadana	Se rige bajo el de la Secretaría de Seguridad Ciudadana
San Luis Potosí	Publicada: 28 de julio de 2017. Reforma: 17 de marzo de 2020	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	S/I	Sí
Sinaloa	Publicada: 30 de julio de 2014. Reforma: 22 de julio de 2019	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	S/I	Se rige por el Código de Ética de las personas servidoras Públicos
Sonora	Publicada: 26 de noviembre de 2015. Reforma: 25 de septiembre de 2019	No	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	No	No
Tabasco	Publicada: 2 de diciembre de 2015. Reforma: 16 de octubre de 2019	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	En proceso	Se rige por el código de funcionarios públicos
Tamaulipas	Publicada: 8 de mayo de 2017. Reforma: 17 de diciembre de 2020	S/I	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	S/I	S/I
Tlaxcala	Publicada: 3 de mayo del 2014. Reforma: 28 de noviembre de 2014	S/I	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	S/I	S/I
Veracruz	Publicada: 4 de abril de 2017. Reforma: 29 de noviembre de 2018	En revisión	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	En revisión	Sí
Yucatán	Publicada: 2 de Mayo de 2016. Reforma: 31 de julio de 2019	No	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	Tiene estatuto orgánico	Sí
Zacatecas	Publicada: 13 de diciembre de 2014	Sí	Creada por mandato jurídico expresado en la Ley	No	Se rige mediante el Código de Ética de las personas Servidoras Públicas

Del cuadro anterior se desprende lo siguiente:

- Ley de Atención y Protección a Víctimas: 32 entidades cuentan con ley local, sin embargo, la del estado de Campeche aún no está armonizada con respecto a la LGV.

- Reglamento de las leyes locales de atención y protección a víctimas: ocho (25%) entidades aún no cuentan con este instrumento; cuatro (12%) no proporcionaron información; tres (9%) entidades señalaron que el documento se encuentra en elaboración o revisión y, 17 (53%) entidades sí cuentan con dicho reglamento.
- Existencia de la Comisión Estatal Estatales de Atención a Víctimas (CEEAV): dos (6%) entidades no cuenta con dicha institución; dos (6%) sí, pero aún sin operación y 28 (88%) entidades cuentan con su comisión estatal.
- Reglamento de la CEEAV: nueve (28%) entidades no cuentan con éste; siete (22%) no proporcionaron información; tres (9%) señalaron que están en proceso de elaboración o revisión; 11 (35%) sí tienen reglamento; una (3%) se rige bajo el reglamento de la institución a la cual está adscrita y una (3%) tiene un estatuto orgánico.
- Código de conducta de la CEEAV: 12 (37%) entidades no cuentan con éste; cuatro (13%) no proporcionaron información; dos (6%) mencionaron que están en proceso de elaboración o revisión; seis (19%) se rigen bajo el código de la institución a la que está adscrita la CEEAV y ocho (25%) entidades sí cuentan con el código.

Así mismo, se observa en el cuadro que solo los estados de Ciudad de México, Coahuila, Jalisco, Michoacán y Morelos cuentan con los cinco instrumentos jurídicos; mientras Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala solamente cuentan con uno o dos de los cinco instrumentos jurídicos.



www.jtmexico.org →



@JTEnMexico



JTMX - Justicia Transicional en México



@jtmx_org



JTMX. Justicia Transicional en México



JTMX