



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE
ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE 2014 A 2016”
TESINA**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
ESPECIALISTA EN SEGURIDAD PÚBLICA**

**PRESENTA:
CRISTIAN HERIBERTO MORALES ESCALONA**

**DIRECTOR DE TESINA:
DR. CHRISTIAN AMAURY ASCENSIO MARTÍNEZ
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**CIUDAD DE MÉXICO
ABRIL DE 2018**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción	4
CAPÍTULO 1. Marco teórico de la categoría victimal y el contexto de aprobación de la Ley General de Víctimas en México.	6
1.1 La perspectiva criminológica de la víctima	6
1.2 La acepción de Víctima	8
1.3 La Victimología	10
1.4 Primeros países en abordar programas de atención a víctimas.....	12
1.5 La indiferencia del gobierno federal a las víctimas de la “guerra contra el narcotráfico”: el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad	14
1.5.1 PROVICTIMA.....	17
1.6 Aprobación y publicación de la Ley General de Víctimas	18
1.7 Alcances de la Ley General de Víctimas	20
1.8 La reparación integral del daño a las víctimas de un delito o violación a los derechos humanos.....	21
1.9 La Reforma Constitucional de 2008 en materia penal.....	24
CAPÍTULO 2. El enfoque de seguridad pública y seguridad ciudadana: el modelo de seguridad pública en México.....	28
2.1. Seguridad, Estado y Estado de Derecho.....	28
2.2. El enfoque de Seguridad Pública	29
2.3. El modelo de Seguridad Ciudadana	32
2.4 La Seguridad Humana	35
2.5 La Seguridad en México.....	35
2.6 El gasto en seguridad pública en México	39
CAPÍTULO 3. Estructura operativa de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).	42
3.1 Elementos formales de operación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.....	42
3.2 Facultades legales de operación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de 2014 a 2016.....	44
3.3 Organización operativa de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	50
3.3.1 Registro Nacional de Víctimas	50
3.3.3 La Asesoría Jurídica	55
3.4. Casos resueltos por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de 2014 a 2016	56

Conclusiones	62
Propuestas para mejorar el desempeño de la CEAV	64
Fuentes Consultadas.....	66

Introducción

La presente investigación es el resultado de una inquietud que surgió hace más de un año al ingresar a la especialización en Seguridad Pública que se imparte en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Considerando el conocimiento previo que tenía sobre la Ley General de Víctimas me propuse analizar uno de sus elementos más significativos: la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante CEAV). Este trabajo es un acercamiento documental que tiene como objetivo presentar un análisis crítico del trabajo desempeñado por la CEAV desde su fundación en 2014 hasta el 2016 bajo el marco de garantizar el derecho a la verdad, justicia y reparación del daño a quien fuese víctima del delito o violación a los derechos humanos al interior del Estado mexicano. Para alcanzar ese objetivo esta investigación está dividida en tres capítulos de estudio:

El primero está encaminado en acercar el enfoque teórico que existe sobre la categoría victimal. Se presentan aproximaciones puntuales de la disciplina criminológica y victimológica sobre dicha categoría. Se muestran sus encuentros y desencuentros en la materia. Se define quién es una víctima desde el marco internacional para señalar a los primeros países que implementaron programas de atención a las víctimas del delito o violación a los derechos humanos. Este capítulo incluye un apartado dedicado al contexto político y social derivado de la política de confrontación directa al crimen organizado implementada por el gobierno federal mexicano de 2006 a 2012 que daría paso a la aprobación y posterior publicación de la Ley General de Víctimas. Se explica cómo dicha ley fue el resultado de miles de víctimas organizadas en el llamado *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad* al que nos referiremos en este mismo capítulo. Asimismo, se presentan los alcances y beneficios, como la reparación integral del daño, de una ley con éstas características para cerrar este capítulo con la reforma constitucional de 2008 del sistema penal mexicano y la relación que guarda con la atención a víctimas.

El segundo capítulo del trabajo establece aproximaciones conceptuales respecto a los enfoques de seguridad pública y seguridad ciudadana. Se hace una revisión del modelo de seguridad que implementa el Estado mexicano. Los datos que se muestran en este segundo capítulo manifiestan el detrimento de un esquema de seguridad caracterizado por una confrontación directa al crimen organizado y que se refleja en un número creciente de víctimas al interior del país. El capítulo finaliza con el aporte de elementos relacionados con el presupuesto destinado para cumplir con la función de seguridad por parte del Estado mexicano con el propósito de señalar la relación que guarda con las víctimas generadas bajo dicho enfoque de seguridad.

El último capítulo de esta investigación se sustenta en la presentación legal y el análisis operativo del trabajo realizado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de 2014 al 2016, y observar si se ha hecho válido el derecho de las víctimas de acceder a la verdad, justicia y reparación del daño. Para ello, se revisa el marco legal y formal que da vida a la labor de la CEAV y se señalan los elementos fundamentales que garantizan los derechos de las víctimas del delito o violación a los derechos humanos: 1) el Registro Nacional de Víctimas; 2) el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral y, 3) la Asesoría Jurídica. Finalmente, se lleva a cabo el análisis correspondiente de la atención y resolución de cinco casos atendidos por la CEAV para encontrar aquellos elementos que se hicieron presentes y que han caracterizado el trabajo de la Comisión.

Esta investigación busca aportar a la *explicación* del marco operativo de una institución del Estado mexicano como lo es la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, pretendiendo ser un referente de consulta para la elaboración de futuros diagnósticos en esta materia. También, se busca que sea una herramienta de *divulgación* en materia del derecho a la verdad, justicia y reparación del daño en México, que brinde a especialistas en derechos humanos, juristas, sociólogos, politólogos y sociedad civil, algunos recursos fundamentales para la profundización y enriquecimiento en este camino.

CAPÍTULO 1. Marco teórico de la categoría victimal y el contexto de aprobación de la Ley General de Víctimas en México.

1.1 La perspectiva criminológica de la víctima

En este primer apartado se presenta un acercamiento concreto a las diferentes posturas de pensamiento que han dominado el impulso de la Criminología en su relación con la categoría victimal para contextualizar su desarrollo hasta el día de hoy.

Una de las definiciones acerca de la Criminología señala que ésta es la ciencia que pone de relieve los factores de la criminalidad mediante la investigación empírica, es decir, los factores individuales y sociales que fundamentan la conducta criminal (Rodríguez 1981, 6). Al respecto, Alessandro Baratta retoma la obra “*Del delito y de la pena*” escrito por Cesare Beccaria en 1764 y afirma que en ésta se estableció “la formulación programática de los presupuestos de una teoría jurídica del delito y de la pena” (Baratta 2004, 25).

A partir de dicha acotación el pensamiento teórico sobre la Criminología derivó en diferentes perspectivas de interpretación del fenómeno delictivo: en primer lugar, durante el siglo XVIII, la escuela clásica centró su atención en el delito, mientras con la llegada del siglo XIX el pensamiento positivista se hizo presente al interior de la Criminología y dominó hasta mediados del siglo XX, situando su objeto de estudio en el delincuente y sus patologías. Durante mucho tiempo, la frenología estableció una correlación directa entre la forma del cráneo y el carácter y cualidad de las personas. Esta rama de saber sostenía que “la mente residía en el cerebro y que este, como órgano maestro de la percepción, la cognición, el razonamiento y la subjetividad, era receptáculo de la totalidad de las facultades intelectuales de los individuos” (Spota 2014, 5).

Basándose en estos postulados la escuela positivista estableció los primeros estudios del “hombre delincuente” y sus principales representantes fueron Cesare Lombroso, Enrico Ferri y Rafael Garófalo, quienes llevaron a cabo estudios antropológicos, médicos, sociológicos y jurídicos tendientes a desarrollar un paradigma causal-etiológico de la conducta criminal, y buscaron dar fundamento a sus conclusiones apoyándose en el método científico de las ciencias naturales (Cunjama y García 2015).

Por otro lado, también en el siglo XX, la perspectiva estructural funcionalista enfocó su atención en el papel de la sociedad, sus normas y sus “anomias”. Robert Merton fue un importante representante de dicha escuela y, desde la perspectiva criminológica, resultaron sumamente relevantes sus explicaciones en torno a la tensión estructural entre las metas culturales establecidas socialmente y las restricciones de numerosos individuos y grupos, favoreciendo “una explicación sociológica de la dinámica delictiva” (Cunjama y García 2015, 52).

Hacia 1960 surgió una mirada muy particular de estudio que rompió con los postulados que habían dominado hasta entonces el pensamiento criminológico: *el interaccionismo simbólico*. Para esta perspectiva el delito y el delincuente se construyen socialmente, nacen y son en sociedad. Uno de sus más dignos representantes fue Howard Becker con su teoría de la “desviación”. Para este autor la desviación es creada por la sociedad cuando “los grupos sociales crean la desviación al establecer las normas cuya infracción constituye una desviación y al aplicar esas normas a personas en particular y etiquetarlas como marginales” (Becker 2009, 28). Desde esta óptica la desviación no es una cualidad del acto que el individuo comete, sino el resultado de la aplicación de reglas y sanciones sobre el infractor a manos de terceros.

A partir de 1970 la Criminología crítica se alejó de aquéllas posturas que habían prevalecido hasta entonces al observar al sistema penal desde la estructura capitalista (Baratta 2004). Sus planteamientos estaban dirigidos al análisis de los sistemas de poder y de justicia penal como generadores de la criminalidad, y a la

comprensión de la delincuencia como resultado del conflicto entre el capital y el trabajo, como reflejo claro de la lucha de clases¹.

Las posturas de pensamiento presentadas comparten un rasgo fundamental: la mayoría fijaron su atención en el delito, el delincuente, la sociedad, el sistema jurídico, el castigo y la reinserción. Es decir, dejaron de lado un elemento sustancial del fenómeno delictivo: la víctima, como lo plantea Zamora Grant "(...) el Derecho Penal moderno no fue concebido precisamente pensado en la víctima" (Zamora 2009, 19). Incluso, se ha llegado a señalar que el sistema penal despojó a la víctima de su calidad individual y, en cambio, convirtió a la comunidad en el referente victimal por excelencia, como lo señala la especialista en el tema María de la Luz Lima Malvido (2004, 2): "el sistema penal ha sustituido a la víctima real y concreta por una víctima simbólica y abstracta: la comunidad".

En consecuencia, será hasta mediados de la década de 1950 cuando surjan los primeros autores interesados en trabajar teóricamente acerca del rol de la víctima individual en el fenómeno delictivo y en los abusos del poder político, dando una nueva acepción a la víctima en el sistema penal.

1.2 La acepción de Víctima

Para efectos del trabajo que nos ocupa, nos remitiremos en particular a la definición de víctima que hace referencia a la "persona que padece las consecuencias dañosas de un delito"² y del sentido que guarda esta perspectiva en el sistema penal moderno. El término "víctima" proviene del latín *víctima* y sus

¹ Al respecto Baratta escribía que "La forma de la mediación jurídica de las relaciones de producción y las relaciones sociales en la sociedad capitalista moderna (el derecho igual) es *ideológica*: el funcionamiento del derecho no sirve en efecto para producir la igualdad, sino para reproducir y mantener la desigualdad. El derecho contribuye a asegurar, reproducir y aun legitimar (esto último es una función esencial para el mecanismo de reproducción de la realidad social) las relaciones de desigualdad que caracterizan a nuestra sociedad, en particular la escala social vertical, es decir la distribución diversa de recursos y de poder, la consecuencia visible del modo de producción capitalista." (Baratta, Alejandro. 2004. *Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*. Argentina: Siglo XXI Editores Argentina, p. 229).

² Tomado de lo que señala el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como un primer acercamiento para presentar una definición más precisa del término.

diferentes acepciones pueden conducir a un análisis mucho más detallado y sustancioso del mismo³.

En un sentido jurídico más amplio la víctima es concebida como aquella persona que sufre un daño por culpa ajena o fortuitamente, entendiéndose por daño: “el detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio, que de cualquier modo se provoca” (Zamora 2009, 35).

La búsqueda del reconocimiento a la acepción de víctima ha recorrido un largo camino y será hasta la década de los cuarenta del siglo XX en el mundo occidental, cuando los trabajos teórico-empíricos de Benjamin Mendelsohn contemplen la condición individual de la víctima y cinco distintas formas de victimización: 1) por un criminal; 2) por sí mismo; 3) por el comportamiento antisocial, individual o colectivo; 4) por la tecnología, y 5) por energía no controlada. Actualmente, también se pueden agregar aquéllas víctimas del sistema penal (Zamora 2009).

En el mismo sentido, en 1982 la Sociedad Mundial de Victimología⁴ llevó a cabo diferentes estrategias de trabajo con funcionarios de la Organización de las Naciones Unidas para establecer una declaración internacional que favoreciera los derechos de las víctimas de un delito (Waller 2004) y como resultado el 29 de noviembre de 1985 la Asamblea General de la ONU emitió la *Declaración Sobre los Principios Fundamentales de Justicia Para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (resolución 40/34)* expresando en sus preceptos 1 y 2, que:

³ Para iniciar en esta discusión se pueden consultar las obras de Luis Rodríguez Manzanera, *Victimología: estudio de la víctima*, México, Porrúa, 2003; y de Elías Neuman, *El rol de la víctima en los delitos convencionales y no convencionales*, Universidad Buenos Aires, 1984.

⁴ La Sociedad Mundial de Victimología nace en 1971 al organizarse en Israel el primer simposium Internacional de Victimología. Entre otros propósitos esta organización busca enriquecer el conocimiento teórico-metodológico y de atención a las víctimas del sistema de justicia criminal y víctimas del abuso del poder a nivel mundial. Colabora de manera directa con organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Europea.

Se entenderá por “víctimas” (a) las personas que, individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso del poder.

Con esta declaratoria se elevó el nivel de discusión y atención de la víctima a un plano internacional, pues por fin existía un documento con carácter internacional que velaba y protegía los derechos de las víctimas. De igual modo, con esta resolución se abrió el campo de análisis de las víctimas en dos sentidos: por un lado, las víctimas de la comisión de un delito, y por el otro, las víctimas de violaciones a los derechos humanos por parte de un Estado.

Como categoría de estudio, la víctima del delito o del abuso del poder, ocupará gran parte de la atención por parte de la disciplina que se encarga de estudiarla: la Victimología.

1.3 La Victimología

Como se ha visto, el camino que ha recorrido la Victimología hasta nuestros días ha resultado complejo y la relación que guarda con la ciencia criminológica es muy fuerte. Hoy en día, existen debates sobre la validez de reconocer a la Victimología como una verdadera ciencia independiente⁵.

En esta tercera sección del capítulo se brindarán los elementos sustanciales que hacen referencia a la Victimología como la disciplina que se encarga de estudiar el fenómeno victimal. Al respecto, María de la Luz Lima Malvido señala que la Victimología tiene por objeto el estudio de la víctima, “tanto individual como

⁵ Hay quienes señalan argumentos en detrimento de disciplina victimológica: “existe un riesgo al añadir un logos al término víctima, otorgando de esta forma una imagen de ciencia a un conjunto de estudios que no poseen autonomía científica” (Álvarez, 2004: 219). El debate que pueda surgir al respecto no será un elemento que ocupe este trabajo.

colectivamente, la etiología del fenómeno victimal y su comprensión, a fin de crear una infraestructura humana y técnica que pueda y permita brindarles atención, apoyo y prevención” (Lima 2004, 1).

Por su parte, Raúl Goldstein, especialista en el tema, afirma que la Victimología “es la parte de la criminología que estudia a la víctima no como efecto nacido en la realización de una conducta delictiva, sino como una de las causas, a veces principalísima, que influyen en la producción de los delitos” (Goldstein 1978, 47). Como se observa, en este caso se considera a la Victimología sólo a la luz de una perspectiva criminológica que la coloca como un elemento causal del hecho delictivo. En contraposición, Benjamín Mendelsohn propondrá que la Victimología es una “nueva ciencia” que implica un punto de vista curativo, biológico, psicológico y sociológico (referido en Álvarez 2004,221).

Por último, Luis Rodríguez Manzanera, reconocido por sus aportes a la disciplina criminológica con sus estudios acerca de la víctima (Rodríguez 2003), señala que en los trabajos de Lombroso, Enrico Ferri y Garófalo, se pueden encontrar las primeras referencias a la situación de la víctima al interior del fenómeno delictivo, pero que los primeros en trabajar con rigor sobre el papel de las víctimas fueron Benjamin Mendelsohn y Hans Von Henting.

Según Rodríguez, los trabajos desarrollados por los citados autores, hicieron emerger en la academia un verdadero interés por rescatar la importancia de la figura de la víctima en el hecho delictivo y en los siguientes años se llevaron a cabo diferentes actividades en las que se fue haciendo evidente la necesidad de crear una disciplina que particularizara su trabajo. Aunque se presentaron y aún se presentan argumentos en su contra, la victimología goza en la actualidad de un alto grado de reconocimiento académico debido a la contribución que dichos autores han aportado al análisis de la categoría victimal. Hoy en día, podemos recuperar tres enfoques de interpretación del fenómeno delictivo considerando el análisis de las víctimas: 1) positivista; 2) interaccionista, y 3) crítica.

- Para la visión positivista, dice Zamora Grant, la situación de la víctima resulta eminentemente causalista y se prioriza el estudio de la relación entre el criminal y su víctima. La víctima se identifica como el sujeto pasivo del delito, se estudia a las víctimas conocidas, a las que llegan a las instancias del sistema penal.
- Bajo un enfoque interaccionista la víctima es estigmatizada cuando se presenta ese proceso de interacción, entre etiquetador y etiquetado. Cuestiones como el aspecto físico, la raza, forma de vestir, de hablar; una enfermedad, una discapacidad, ó la situación de pobreza, de nacionalidad, sexo, edad, etc., serán elementos que evidencien un potencial victimización (Zamora 2009).
- Para el enfoque crítico sus postulados están encaminados a señalar que el delito es real, existente y productor de víctimas. Esta corriente “mantiene una visión de protección a los derechos humanos, el respeto por la dignidad, y en consecuencia, de crítica a las desigualdades socioeconómicas producidas por el capitalismo global y el poder despótico” (Cunjama y García 2015, 53).

Se ha presentado un acercamiento del trabajo que lleva a cabo la Victimología como disciplina de estudio de la víctima desde un enfoque teórico-metodológico. Veamos ahora el apartado práctico en relación a las víctimas de delitos.

1.4 Primeros países en abordar programas de atención a víctimas

Este punto del trabajo hace mención de aquellos países que fueron pioneros en asumir programas de atención a las necesidades de las víctimas de un delito y que a la postre serían un referente en la atención a víctimas del abuso del poder político. Para ello, se parte de los trabajos alcanzados por Irvin Waller (Waller 2004) en el tema.

Irvin Waller escribe que durante la década de 1960 el entonces ministro de Inglaterra, Marjory Fry, fijó su atención en la necesidad de brindar una mejor asistencia a las víctimas del delito. Por ello, buscó en su país y en el extranjero, la aprobación de los gobiernos para determinar las formas de compensar a estas personas, señalando que deberían tener por lo menos la misma respuesta que las víctimas de accidentes laborales.

En esa misma década, Nueva Zelanda se convirtió en el primer país en llevar a cabo “el primer programa estatal de compensaciones para las víctimas de delitos. Para 1964 Inglaterra introdujo su estrategia y gradualmente lo hicieron Estados Unidos y Australia; las provincias de Canadá y muchos otros países occidentales no se quedaron atrás” (Waller 2004, 16).

En la década de los 70 y 80, Estados Unidos y la Gran Bretaña redireccionaron la manera de abordar el fenómeno delictivo. La mirada centró, en forma considerable, “la atención cada vez mayor que se prestaba a las víctimas de actos criminales” (Maguire 1999, 85). La observación que se prestó a las víctimas del delito influyó para investigar, discutir y proponer políticas orientadas a los derechos de las víctimas, a las políticas policiales, la prevención del delito, los procesos en tribunales y la mediación (Maguire 1999).

Pese a todo, será en la década de los noventa cuando la ONU apruebe la *Guía para los elaboradores de las políticas sobre la implementación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del poder*, así como el *Manual sobre justicia para las Víctimas en el uso y la aplicación de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder* (Waller 2004, 19). Ambos instrumentos se realizaron con el liderazgo de la Oficina para las Víctimas del Delito del Departamento de Justicia de los Estados Unidos y del Ministerio de Justicia de Holanda con apoyo de la Sociedad Mundial de Victimología.

Estos instrumentos son los cimientos bajo los cuales los Estados desarrollan cualquier programa dirigido a la atención de víctimas del delito o del abuso del poder. Cada Estado, dependiendo de su situación política y contexto social, así como de su marco constitucional, deberá apegarse a los criterios establecidos por aquellos instrumentos en dicha materia.

No es la intención de este trabajo ahondar en todos los programas de atención a víctimas que existen alrededor del mundo, por ello nos enfocaremos en el contexto político, económico y social en México que dará paso a la existencia de una Ley General de Víctimas.

1.5 La indiferencia del gobierno federal a las víctimas de la “guerra contra el narcotráfico”: el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad

Este apartado del trabajo presentará un acercamiento al contexto político y social resultado de una política de confrontación directa al crimen organizado implementada por la administración del gobierno federal mexicano de 2006-2012 y que derivó en una cifra nunca antes vista de víctimas de delito y violación a los derechos humanos en México y que llevaría a la conformación del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.

La administración del ejecutivo federal de 2006-2012 implementó como eje central de ejercicio una política de “recuperación de la fortaleza del estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado” (PND 2007)⁶. Las consecuencias de la

⁶Siguiendo lo que establece Jorge Chabat (Chabat, 2010) Felipe Calderón Hinojosa asumió la presidencia de México bajo un contexto de crisis de legitimidad interna en diciembre de 2006 y heredando una situación en materia de seguridad caracterizada por los siguientes aspectos:

- 1) Presencia y control del narcotráfico en diferentes zonas del país;
- 2) Una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia;
- 3) Renuencia del gobierno de Vicente Fox para hacer uso de la fuerza pública;
- 4) Conflictos con Estados Unidos derivado de la narcoviolencia en la frontera;
- 5) Un flujo estable de drogas hacia Estados Unidos; y,
- 6) Incremento del consumo de drogas ilícitas en México.

Además, Chabat apunta que desde mediados de la década de los noventa, el gobierno mexicano comenzó a recurrir de manera creciente al uso del ejército para apoyar en operativos de captura de narcotraficantes. De igual manera, el ejército inició realizando en esos años funciones en apoyo a la seguridad. El argumento primordial de quienes criticaron que se usara al ejército en labores de

implementación de esta política de confrontación directa al crimen organizado dejó como saldo en ese sexenio entre 47,000 y 70,000 personas asesinadas, más de 25,000 personas desaparecidas o extraviadas y más de 100,000 personas desplazadas (Antillón y Vega 2014). Desafortunadamente, los daños ocasionados en la población civil y en las víctimas no fueron reconocidos por el gobierno federal sino que éste sólo se refirió a ellos como “daños colaterales” (Ballinas 2010)⁷.

En lo que se refiere a los espacios para las víctimas, estos fueron marginales en los discursos y en los hechos durante el período de gobierno de 2006-2012. No fue sino hasta la última etapa del gobierno de Felipe Calderón cuando las víctimas comenzaron a desempeñar un papel activo en la agenda política en temas de seguridad. Un hecho clave en este sentido fue el asesinato de Juan Francisco, hijo del poeta Javier Sicilia. El 28 de marzo de 2011 Juan Francisco Sicilia Ortega de 24 años fue encontrado muerto en un vehículo junto con seis cadáveres más en Temixco, Morelos. Los cuerpos presentaban cinta canela enrollada en el cráneo, la cara, las muñecas y tobillos.

Dos días después la policía ministerial de Cuernavaca señalaba que en el móvil del múltiple homicidio estaban las hipótesis de la casualidad y un ajuste de cuentas del narcotráfico⁸. Este hecho daría paso a la conformación del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad en ese mismo mes. Lo que este movimiento alcanzó no sólo fue el reconocimiento de la muerte de una persona, sino el reconocimiento de la muerte de miles de personas en el país bajo contextos similares.

seguridad giraba en torno a que éste no estaba preparado para ejercer funciones policiales y que se exponía a las fuerzas armadas a la corrupción del narcotráfico. El uso de las fuerzas armadas en el combate directo al narcotráfico fue presentado por el gobierno federal mexicano como una medida temporal ante la evidente incapacidad de los cuerpos policiacos para combatir dicho fenómeno. Sin embargo su uso, lejos de reducirse, aumentó en los años siguientes (Chabat, 2010:27).

⁷ La utilización del lenguaje militar no solamente demostró el desinterés que el gobierno tuvo durante el sexenio 2006-2012 hacia la ciudadanía no inmiscuida en la guerra, sino que al mismo tiempo el discurso utilizado daba a entender que los daños colaterales no eran víctimas, por el contrario, habían obtenido su merecido al fallecer. Una muerte merecida. (García 2014, 156)

⁸ Para profundizar más en el desarrollo de las investigaciones del crimen consulte <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2014/cronologia-sicilia-979830.html>

En mayo de 2011 el Movimiento convocó a un pacto nacional que contenía seis puntos: 1) verdad y justicia; 2) poner fin a la estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana; 3) combatir la corrupción y la impunidad; 4) combatir la raíz económica y las ganancias del crimen; 5) atención de emergencia a la juventud y acciones efectivas de recuperación del tejido social, y 6) democracia participativa y democratización en los medios de comunicación. Estos puntos serían abordados y trabajados durante meses con representantes del Poder Ejecutivo. Sin embargo, los resultados obtenidos no fueron los deseados dada la negativa de reconocer la dimensión del problema por parte del gobierno federal⁹.

Poco después, de manera unilateral, el 6 de septiembre de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto bajo el cual se creaba la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (en adelante PROVICTIMA). Representantes del Movimiento consideraron que este decreto era “una respuesta insuficiente e inapropiada, tanto por las escasas facultades de esta institución como porque no se le dotó de recursos” (Azaola 2012, 161).

Para ahondar en lo que representó PROVICTIMA como una respuesta del Estado para minimizar el problema de atención a las miles de víctimas que dejaba la “guerra contra el narcotráfico” se dedica la siguiente sección de este capítulo a analizar las características de esta institución.

⁹ Aunado a los trabajos con el Poder Ejecutivo, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad se fijó llevar a cabo un diálogo con el Poder Legislativo y con los partidos políticos. El Movimiento se pronunció en contra de la Iniciativa de Ley de Seguridad Nacional, que proponía legalizar y ampliar la participación del ejército en labores de seguridad pública. Asimismo, se opuso también a la aprobación del Código Federal de Procedimientos Penales, dado que contenía disposiciones violatorias a los derechos humanos. Ambos instrumentos se detuvieron. Se apoyaron las iniciativas de ley para crear un auditor especial de las Policías Federales; la de Reforma Política; la Ley de Guarderías; la de Obligatoriedad del Estado para Impartir Educación Media Superior, así como lo relativo a la creación de una Comisión de la Verdad. Sin embargo, la ley en que el Movimiento tuvo mayor injerencia y a la que dedicó gran parte de sus esfuerzos al trabajar de cerca con víctimas, especialistas y legisladores fue la Ley General de Víctimas (Azaola, 2012).

1.5.1 PROVICTIMA

El decreto del 6 de septiembre de 2011 bajo el que se dio a conocer la existencia de la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, señaló que se trataba de un organismo descentralizado no sectorizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios¹⁰. El objetivo de esta instancia de gobierno era brindar atención oportuna e integral a las víctimas u ofendidos de delitos, por sí misma o en coordinación con instituciones especializadas, en términos de la legislación vigente. Sin embargo, esta dependencia dejaba sin protección a quienes pudieran ser víctimas de los abusos del poder político, minando con ello su legitimidad.

El segundo artículo del decreto mencionaba que el fin de PROVICTIMA era “asegurar el acceso a los servicios multidisciplinarios y especializados que el Estado proporcionará a las víctimas u ofendidos de delitos, para lograr el pleno ejercicio de sus derechos y su reincorporación a la vida cotidiana...” (Lima 2015, 281). Asimismo, dicha procuraduría sería la instancia responsable de diseñar, instrumentar y fortalecer los mecanismos de apoyo a las víctimas u ofendidos de delitos, con la intención de que su atención fuese oportuna, adecuada e integral, además de asesorar a la víctima u ofendido de delitos a fin de proteger y defender sus derechos. Finalmente, se indicó que esta dependencia brindaría servicios dirigidos a la asistencia médica, asistencia psicológica especializada, orientación y asesoría jurídica, así como gestoría de trabajo social a víctimas u ofendidos del delito, tanto del fuero común como del federal.

¹⁰ Esta procuraduría no sería incluida en el presupuesto de 2012 y con el fin de que pudiera funcionar se decidió “llevar a cabo todos los actos necesarios para transferir de manera inmediata y no onerosa al organismo los recursos materiales, financieros, humanos y tecnológicos que correspondieran en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, y resultas en necesarios para la atención a las víctimas u ofendidos de delitos, con que en ese momento contarán la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública” (Lima, 2015: 281).

Las buenas intenciones de PROVICTIMA no se vieron reflejadas en sus resultados, entre otras cosas porque: 1) No se siguió el camino adecuado para ser una política pública eficaz; 2) En su implementación, se dejó de lado a los movimientos sociales entonces existentes a favor de las víctimas; 3) No hubo programación de recursos para su operación desde un inicio; 4) Se privilegió la asistencia social en vez de favorecer el acceso a la justicia de forma integral, y 5) Se favoreció atender a toda clase de víctimas y en poco tiempo el organismo se vio rebasado por sus propias características de atención (Lima 2015, 284).

1.6 Aprobación y publicación de la Ley General de Víctimas

Como lo escribe García Huitrón, uno de los fenómenos de mayor repercusión en la relación sociedad-Estado en el ámbito de la seguridad y la justicia, fundamental en cualquier política pública comprometida con el respeto y el reconocimiento a los derechos humanos, el gobierno del ex presidente Felipe Calderón se caracterizó por “la vergonzosa indiferencia que se mostró hacia las víctimas de la guerra contra el delito. Víctimas no sólo desde el punto de vista del Derecho penal, sino a partir de la concepción de seguridad humana del PNUD de 1994” (García 2014, 152).

El contexto de violencia que prevalecía en México y por consecuencia el número de víctimas que dejaba la política de confrontación directa del gobierno federal contra el crimen organizado propició que las propias víctimas, directas e indirectas, así como diferentes organizaciones de la sociedad civil e incluso parte de la academia mexicana, comenzaran a encontrar diferentes estrategias de presencia en el espacio público con la intención de que el gobierno federal reconociera la dimensión del problema y asumiera su responsabilidad. Esta situación motivó que comenzará a discutirse al interior del Poder Legislativo la necesidad de una ley que reconociera los derechos de las víctimas y de la

atención a sus necesidades y que, además, fuera el complemento de lo que señalaban los artículos 1º y 20º Constitucional¹¹.

Ante este contexto, y después de arduos trabajos de diversas organizaciones que luchaban a favor de las víctimas, en abril de 2012 se aprobaría por unanimidad en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores la Ley General de Víctimas, sin embargo, el ejecutivo federal en turno se negó a publicarla. Fue hasta el cambió de administración en el Ejecutivo Federal que dicha ley vio su

¹¹ **Artículo 1º.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. *Párrafo adicionado DOF 10-06-2011.* Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. *Párrafo adicionado DOF 10-06-2011.*

Artículo 20 (Fragmento). El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. (...)

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

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. *Párrafo reformado DOF 14-07-2011.* El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas las sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño. *Fe de erratas al artículo DOF 06-02-1917. Artículo reformado DOF 02-12-1948, 14-01-1985, 03-09-1993, 03-07-1996, 21-09-2000, 18-06-2008*

publicación en enero de 2013, siendo reformada en mayo del mismo año (Ley General de Víctimas 2013) para propiciar su implementación dentro del territorio nacional.

La ley establece las directrices que deben seguir los gobiernos federal y local, los poderes legislativo y judicial, así como las organizaciones de la sociedad civil, para garantizar el derecho a la verdad, justicia y reparación del daño a las víctimas de un delito o violación a los derechos humanos al interior del país. Por ello, el siguiente punto ahondará en el significado que guarda una ley con tales características al interior del Estado mexicano.

1.7 Alcances de la Ley General de Víctimas

Para presentar los alcances de la Ley General de Víctimas en este apartado, retomo el estudio de la especialista en el tema María de la Luz Lima Malvido. Ella señala que la ley retomó la definición de víctima del estándar internacional de derechos de las víctimas con algunas variaciones. Se establecieron los principios que guiarán la conducta de los servidores públicos, que también son aplicables a las organizaciones que defienden los derechos de las víctimas o que las representan. Se acotó la definición de víctimas colectivas para referirse particularmente a las victimizaciones que sufren comunidades y pueblos indígenas en México (Lima 2015, 287).

Una parte sustancial de la ley es la inclusión del principio *pro-persona* que obliga a la interpretación extensiva de la norma cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la restringida cuando se determinan limitaciones permanentes a su ejercicio o suspensión extraordinaria.

Un punto más a favor de la Ley tiene que ver con el enfoque diferencial y especializado, que permite al operador de justicia reconocer en su actuación la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor

situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, orientación sexual, etnia, condición de discapacidad, entre otros (Lima 2015, 288).

La Ley General de Víctimas otorga 34 derechos que tienen las víctimas de delitos y de abuso del poder. Algunos muy difíciles de otorgar reconoce Lima Malvido. La ley otorga a las víctimas el derecho a optar por la solución de conflictos conforme a la reglas de la justicia alternativa, que están contempladas en la Constitución Política de nuestro país, a través de mecanismos como la conciliación y la mediación, a fin de facilitar la reparación del daño, la reconciliación de las partes y las medidas de no repetición (Lima 2015, 288). Además, se promueven acciones en favor de la víctima como la ayuda inmediata y medidas de protección que resultan vitales para salvaguardar la vida e integridad de las víctimas.

Un punto más a destacar en esta ley es el concepto de *reparación del daño*, que ya se encontraba presente en casi todos los Códigos Penales del país pero se acotó a la idea de *reparación integral* el cual es tomado de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Lima 2015, 289). La trascendencia de este tema merece la atención particular del siguiente bloque del capítulo.

1.8 La reparación integral del daño a las víctimas de un delito o violación a los derechos humanos

La reparación integral del daño es un elemento sustancial de cualquier política pública encaminada a la atención de víctimas de un delito o abuso del poder estatal. Significa regresar a la víctima a un estadio en el que se encontraba antes de sufrir el acto delictivo o violatorio de sus derechos. Por ello, y para los fines que persigue este trabajo, se vuelve necesario presentar un breve comentario al respecto tomando como punto de referencia el trabajo realizado por Bernardino Esparza Martínez¹² en esta materia.

¹² Bernardino Esparza Martínez, *“La reparación del daño”*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2015.

En el plano de las disciplinas jurídicas la reparación del daño hace referencia a palabras tales como indemnización, resarcimiento, reparación, responsabilidad moral, civil, penal y daño. Se dice que estas son las palabras que se emplean de manera principal, pero también en lo particular se emplean en materia penal las palabras víctima y ofendido (Esparza 2015, 55).

El análisis de la reparación del daño se estudia en el perímetro del Derecho constitucional y de derechos humanos. Desde un enfoque teórico se distinguen dos formas generales de reparación del daño: a) en forma específica o *in natura*, y b) por equivalente. En la primera se busca restablecer la situación que existía con anterioridad al daño, sustituyéndola por una cosa igual a la destruida; la segunda refiere la entrega al perjudicado de una cantidad suficiente o apta para su reparación¹³ (Esparza 2015, 58).

Así, se entiende que la reparación del daño “es un medio de tutela de una persona perjudicada, que se emplea en diversas ramas del Derecho, se utiliza para resarcir a la víctima de violaciones de derechos humanos, a la víctima de un delito y al perjudicado en una controversia civil” (Esparza 2015, 59).

Si bien en México la reparación del daño ha estado presente en el Derecho penal mexicano, sus alcances han sufrido modificaciones con las reformas constitucionales de 1993 y 2000 sobre derechos de las víctimas y las reformas de 2008 y 2011¹⁴. El Estado está obligado a respetar, proteger, garantizar y

¹³ La reparación del daño *in natura* supone la más idónea en tanto que tiende al restablecimiento del perjuicio y a la resolución del mismo mediante un resarcimiento específico de la cosa dañada. Sin embargo, en términos prácticos, señalan los teóricos han advertido que no siempre puede ser aplicable en todos los supuestos, al tiempo que tampoco alcanza a reparar aquellos perjuicios producidos en el intervalo de tiempo existente entre que se causa un daño y que el mismo es resarcido. Por tales motivos, se utiliza la reparación equivalente de manera reiterada. En ella se establece una valoración a fin de determinar la entrega de una cantidad pecuniaria al perjudicado con la finalidad de compensar el daño (Esparza 2015, 58).

¹⁴La primera tiene que ver con la reforma Constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública: Diario Oficial de la Federación (DOF), **SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Único.** Se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...). La segunda tiene que ver

promover el derecho a la reparación del daño dado que dicha reforma elevó a rango constitucional este derecho y tiene que procurar que sea efectivo para todo aquel que se halle víctima de la comisión de un ilícito.

En este sentido, la reparación del daño, vista desde el marco de los derechos humanos, genera un nuevo espectro en la obligación que adquiere el responsable, principalmente desde el marco penal. El Estado, como el principal regulador de la paz pública y la protección de los individuos dentro de su sociedad, tiene la obligación de hacerla cumplir (Esparza 2015, 85).

El último tratado internacional firmado y ratificado por México que refiere la reparación del daño como principio de los derechos humanos es el de *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del Derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, de la Organización de las Naciones Unidas*, publicado el 16 de diciembre de 2005.

Entre otros deberes, este documento establece que se deben investigar las violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial de conformidad con el derecho interno e internacional. Se debe brindar a quienes afirman ser víctimas de una violación de sus derechos humanos o del derecho humanitario un acceso

con la reforma en materia de derechos humanos que los eleva a nivel constitucional: Diario Oficial de la Federación (DOF) **SE APRUEBA EL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO PRIMERO Y REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ARTÍCULO ÚNICO.-** Se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1o.; el segundo párrafo del artículo 3o.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

equitativo y efectivo a la justicia, con independencia de quien resulte ser en definitiva el responsable de la violación, así como proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluso la reparación.

Además, se puntualiza que las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y que han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico, psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. La reparación del daño ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario¹⁵.

Por otro lado, éste marco jurídico internacional llevaría a que el Estado mexicano efectuara una serie de reformas al interior de su sistema penal. Reformas que también serían fundamentales para permitir la aparición de una Ley General de Víctimas. A este tenor se dedica el siguiente apartado.

1.9 La Reforma Constitucional de 2008 en materia penal

La reforma constitucional de 2008 implicó una serie de cambios a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123 para hacer efectiva la transformación del sistema penal inquisitivo que caracterizaba la procuración e impartición de justicia del Estado mexicano a un sistema penal acusatorio acorde con estándares internacionales de protección de derechos humanos. Para los fines que busca este trabajo se hará mención en aquéllos aspectos que destacan de la reforma en materia de atención a víctimas del delito o de violación a los derechos humanos.

¹⁵Fuente: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>

El sistema penal que se implementó en México hasta antes de 2008 se caracterizó por ser injusto y muy ineficaz: “injusto porque tiene un modelo inquisitivo y autoritario en el que las ineficiencias de la policía y del Ministerio Público están subsidiadas (...). En muchos casos se violan los derechos humanos de víctimas y acusados, y sólo en algunos casos, después de prolongados procesos de amparo se pueden revertir esas arbitrariedades” (Zepeda 2011, 262). Resulta ineficiente porque pocos son los delitos que se denuncian, pocas las investigaciones que se concluyen y pocos los presuntos culpables presentados ante un juez.

Zepeda señalaba que bajo el sistema tradicional inquisitorio 75% de los recursos se orientaba a los delitos menores ya que el endurecimiento de la legislación provoca que se “sobrecriminalicen” conductas no violentas y no graves. Las reformas constitucionales de 2008 en materia procesal penal buscaban atender y dar cabida a ambos problemas: la injusticia y la ineficiencia del sistema.

Para Miguel Carbonell dicha reforma suministraba las bases para llevar a cabo una profunda transformación del sistema penal mexicano ya que sus modificaciones tocaban puntos que tienen que ver con la seguridad pública, la procuración de justicia, la administración de la justicia y la ejecución de las penas privativas de la libertad. Se establecía que “el procedimiento penal mexicano está en completa bancarrota: es muy caro y no satisface ni garantiza los derechos de las víctimas, de los procesados y de los agentes de la autoridad que intervienen en su desarrollo” (Carbonell 2011, 60).

En términos generales, siguiendo a Carbonell, los sistemas acusatorios son orales, públicos y con elevados niveles de transparencia. En cambio, los sistemas inquisitivos son escritos, cerrados y con elevados niveles de hermetismo. De acuerdo con Miguel Carbonell, se presentan a continuación las diferencias entre un sistema inquisitivo y uno acusatorio.

Sistema Inquisitivo

Sistema acusatorio

<p><i>Las funciones de investigar, acusar y juzgar se concentran en una misma autoridad.</i></p> <p><i>El Ministerio Público investiga, acusa e influye como autoridad para juzgar la culpabilidad o inocencia del acusado.</i></p>	<p>Las funciones de investigación, acusación y juicio recaen en autoridades distintas.</p> <p>Una autoridad acepta o rechaza la procedencia del caso y dicta medidas cautelares para proteger los derechos de víctimas y acusados: juez de garantías.</p> <p>Otra autoridad juzga la culpabilidad o inocencia del acusado y establece la pena consecuente.</p>
<p><i>El acusado al ser objeto de la investigación no participa de ella, tiene derecho a un abogado cuando ya existe una acusación en su contra. Su declaración comúnmente no es un medio de defensa sino un medio de prueba.</i></p>	<p>El acusado es sujeto de derechos y debe ser escuchado durante todo el proceso. Tiene derecho a conocer los actos de investigación y a ser tratado como inocente.</p>
<p><i>La víctima generalmente no participa durante el proceso de investigación, ni durante la celebración del proceso penal. El sistema penal está diseñado para castigar al culpable del delito pero no precisamente en resarcir el daño que sufrió la víctima.</i></p>	<p>La víctima ocupa un rol central durante el proceso penal. Participa de las investigaciones, tiene derecho a que se le informe del desarrollo de su caso, participa directamente en la audiencia ante el juez y el sistema penal buscará resarcir el daño que ha sufrido.</p>
<p><i>El expediente que se construye es escrito, secreto y poco transparente. El nivel de acceso al expediente para víctimas y acusados es limitado y parcial durante las etapas del proceso.</i></p>	<p>Existe un sistema de audiencias públicas orales; generalmente se vuelven públicas y transparentes. Tanto la víctima como el acusado tienen acceso a las pruebas del caso durante el proceso penal</p>

El objeto del proceso penal es imponer una pena a quien sea declarado culpable. Se agotan cada una de las etapas del procedimiento penal para cada uno de los casos.

Existe un principio de oportunidad. El objeto del proceso es solucionar de la mejor manera el conflicto generado por la violación de la ley. Se permite la suspensión del proceso para aceptar sistemas alternativos para la solución de controversias y procesos penales simplificados o abreviados.

Fuente: Carbonell, Miguel. *La reforma constitucional en materia penal: luces y sombras*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3069/8.pdf>

Con tales diferencias se ha reconocido que el garantismo que favorece el sistema penal acusatorio “se concreta en una serie de prácticas encaminadas a subsanar y proteger a la víctima y a considerar la presunción de inocencia del imputado (...). Entonces se puede observar cómo en el nuevo sistema de justicia penal el proceso, las prácticas y los roles van encaminados a salvaguardar la integridad de las personas” (Cuéllar, et. al. 2017, 208). Sin esta reforma al sistema de justicia penal mexicana difícilmente, pese al contexto político-social que prevalecía en México durante el sexenio 2006-2012, hubiera sido posible la publicación de una Ley General de Víctimas.

Como se ha visto a lo largo de este capítulo el estudio de la categoría victimal desde la criminología y la victimología ha presentado encuentros y desencuentros en su abordaje. Sin embargo, se ha mostrado que dichos encuentros derivaron en políticas públicas de atención a víctimas de un delito en un primer momento para luego atender a víctimas por violación a los derechos humanos. Bajo el contexto mexicano se han comentado las circunstancias que favorecieron la promulgación de una ley en la materia, y de los ajustes legales que la precedieron. Se vuelve oportuno llevar a cabo un análisis del enfoque de seguridad que prevalecen bajo la tutela del Estado mexicano y que permite, o no, la implementación y el fortalecimiento institucional de una Ley General de Víctimas.

CAPÍTULO 2. El enfoque de seguridad pública y seguridad ciudadana: el modelo de seguridad pública en México.

2.1. Seguridad, Estado y Estado de Derecho

En la primera sección de este capítulo se presentarán acercamientos conceptuales claves en la construcción de un marco que garantiza la seguridad del individuo al interior del Estado así como la implementación de un Estado de Derecho fundamental en la construcción de un Estado democrático.

En su sentido etimológico la palabra seguridad proviene “de la voz latina *securitas*, *securitatis* significa calidad de seguro; es decir, libre y exento de todo peligro, daño o riesgo” (Fernández 2003, 23). Para alcanzar éste propósito y salvaguardar la propia existencia individual, el ser humano, siguiendo la visión contractualista de Hobbes y Locke “se une en sociedad para protegerse de otros y de sí mismo. El hombre le otorga al estado/autoridad la facultad para ejercer la violencia con el fin de garantizar el orden y la paz dentro de cada sociedad organizada” (Pérez 2004, 9).

De acuerdo con los autores señalados, no serán los individuos quienes aseguren por sí solos la garantía de estar libres y exentos de todo peligro, daño o riesgo, sino que se delegará al Estado la potestad para lograrlo. El Estado para alcanzar éste objetivo hará uso de una serie de instrumentos a su alcance y uno de ellos estará fundamentado en el uso legítimo de un sistema jurídico que respalde su actuar.

Al respecto, Guillermo O’Donell nos recuerda que el Estado “es un conjunto de instituciones y relaciones sociales (casi todas ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente” (PNUD

2004,12). La penetración del sistema legal en múltiples relaciones sociales es la característica primordial del estado moderno señala O'Donnell. Esta característica es lo que se conoce como Estado de Derecho el cual se entiende como "una situación permanente de seguridad, de tranquilidad y de orden que adquirimos al sacrificar una parte de nuestros derechos y libertades originales a efecto de disfrutar pacíficamente de nuestros restantes derechos, bienes y libertades" (PNUD 2004, 24).

Un elemento más que favorece un Estado de Derecho es el marco jurídico vigente a nivel internacional el cual tiene su fundamento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948. Los estados que forman parte de la Organización de las Naciones Unidas "se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de la seguridad y de todos los demás derechos civiles y políticos enunciados en el mismo" (PNUD 2004, 25). En esta declaratoria se establece la seguridad como uno más de los derechos humanos al señalar que "todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".

El derecho internacional favorece la preeminencia de un Estado de derecho que garantice un estadio constante de seguridad a los integrantes del Estado. Es el Estado quien está facultado para ejercer las funciones de seguridad al interior de su territorio. El tipo de seguridad que implemente y favorezca será una de sus características esenciales. En la actualidad se habla de por lo menos tres enfoques distintos de seguridad: 1) seguridad pública; 2) seguridad ciudadana, y 3) seguridad humana. Veamos sus diferencias en los siguientes apartados de este capítulo.

2.2. El enfoque de Seguridad Pública

Este apartado del capítulo mencionará las características que definen al enfoque tradicional de seguridad pública con el objetivo de vislumbrar el enfoque

de seguridad que se ha implementado por parte del Estado mexicano en su relación con las víctimas de un delito o violación a los derechos humanos.

Es prudente señalar que el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014* del Programa de las Naciones Unidas para América Latina apunta que la definición tradicional de seguridad ha experimentado cambios importantes en las tres últimas décadas, entre otras cosas, “debido particularmente a raíz de los procesos asociados con la globalización” (PNUD 2013, 5). Además, se hace referencia a que el concepto de seguridad que se adopte girará en torno al análisis que adoptan el individuo, la comunidad, el estado, la región, así como con las amenazas que subrayan o, incluso, desde el tipo de políticas públicas que se desarrollen.

Desde un punto de vista objetivo, la seguridad pública se define “como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa” (González *et al.* 1994, 49).

Jorge Fernández Ruiz escribe que un modelo de seguridad pública se explica como una actividad esencial del Estado y que es el resultado de una función pública que conlleva el ejercicio de su autoridad, de su soberanía y está dirigida a “garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; o sea, a estar seguro en el entorno sociopolítico, comunitario y supraindividual; y encaminada, también, a preservar las libertades, la paz y el orden públicos” (Fernández 2003, 73).

Este enfoque de seguridad pública fija al Estado como el centro de dicho modelo. La seguridad pública se vuelve una función exclusiva del Estado y de sus instituciones. Las personas se vuelven pasivas ante las políticas de seguridad del Estado; se convierten en simples receptores del impacto de dichas políticas (Jiménez y Silva 2015, 26). Bajo esta visión el Estado ejerce el *ius puniendi*

(derecho a castigar) a través del sistema de justicia penal con reglas específicas de formulación¹⁶.

El carácter punitivo-represivo del modelo de seguridad pública favorece una visión Estado-céntrica de políticas de seguridad implementadas para alcanzar el orden y la paz pública. La naturaleza de este modelo se caracteriza por la preferencia de los componentes cuantitativos sobre los intangibles; se favorece la asignación de recursos en infraestructura y equipamiento policial, minimizando con ello “la profesionalización del factor humano y la canalización de las energías sociales; la subestimación cuando no exclusión de la participación ciudadana, que solo permanece en los planes y discursos, entre otros” (Moloeznik 2007, 218).

Lucia Dammert escribió que en América Latina de manera histórica se han generado prejuicios en torno al concepto de seguridad implementado en las políticas públicas de seguridad de los estados latinoamericanos. Muchos de esos prejuicios se generaron a partir del papel represivo que se implementó en las políticas de seguridad ejecutadas en los países que se encontraban en transición democrática (Dammert, 2007).

Un enfoque de seguridad pública que privilegie el uso de la fuerza para la represión, la contención y el control del fenómeno delictivo, favorecerá, a su vez, la constante presencia de víctimas, tanto de delitos como de violación a los derechos humanos. Las víctimas son el precio que se tiene que pagar para minimizar el fenómeno delictivo bajo este enfoque de seguridad. Sin embargo, existe un enfoque de seguridad que apela a otros mecanismos de tratamiento del delito o abusos del poder político y que va de la mano con los ciudadanos del

¹⁶ “No hay delito sin ley; reglas específicas de aplicación: no hay pena sin delito, y reglas específicas de ejecución: no hay pena sin ley. De ahí que el funcionamiento del sistema de justicia penal abarque desde la procuración de justicia, continúe con la impartición de la misma y culmine con la ejecución de la pena. Dado que a la pena le ha sido asignada la función de prevención general (dada su ejemplaridad, inhibe la realización de conductas delictivas), y de prevención especial (segrega y readapta al que cometió delitos) desde una perspectiva amplia, una política de seguridad pública implicará todos los aspectos del sistema de control penal” (González, 1994: 49)

Estado. Dediquemos el siguiente punto de este trabajo para hablar del enfoque de seguridad ciudadana.

2.3. El modelo de Seguridad Ciudadana

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sostiene que es necesario virar hacia una perspectiva distinta del enfoque de seguridad respecto de lo que ya se comentó en el apartado anterior. En este punto del trabajo se presentaran argumentos que favorecen la adopción de un enfoque de seguridad ciudadana por encima de un enfoque de seguridad pública.

Algunos argumentos refuerzan esta idea al señalar que tanto la seguridad como la justicia “deben alcanzarse utilizando medios democráticos dentro del marco del Estado de Derecho. Es decir, la gestión democrática se debe de convertir en una herramienta para alcanzar estas metas” (Pérez 2004, 11).

Cuando se va de un modelo de seguridad pública a uno de seguridad ciudadana, la ciudadanía se convierte en destinataria de las políticas de seguridad. Se favorecen políticas públicas de seguridad que dan respuesta a las demandas de los ciudadanos para garantizar el cumplimiento de sus derechos.

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo un modelo de seguridad ciudadana consiste “en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (PNUD 2013, 5).

Lucia Dammert sostiene que derivado del cambio de enfoque de seguridad pública a uno de seguridad ciudadana “se presenta en el plano discursivo un cambio del paradigma que en la práctica se traduce como la búsqueda de mayor participación comunitaria en las políticas de seguridad y de mejorar la relación con la policía” (Dammert 2007, 45)¹⁷.

¹⁷ Esta autora parte de la hipótesis donde las políticas de participación ciudadana tienen tres objetivos específicos: 1) mejorar la –muchas veces deteriorada- relación entre la comunidad y

El modelo de seguridad ciudadana involucra a diferentes actores de la sociedad civil y a la población en general. A diferencia del enfoque de seguridad pública donde la población es un actor pasivo ante las políticas de seguridad implementadas por Estado, en el enfoque de seguridad ciudadana las personas se convierten “en activos constructores de demandas, posibles soluciones y mecanismos de control y rendición de cuentas” (Jiménez y Silva 2015, 26).

El fortalecimiento de la seguridad ciudadana depende de la construcción de instituciones y formas de convivencia democráticas entre el Estado y la ciudadanía que, a su vez, permitirán proteger de manera efectiva, sostenible y con apego a los derechos humanos la integridad física y material de las personas (PNUD 2013, 20).

El enfoque de seguridad ciudadana permite implementar políticas dirigidas en al menos siete acciones concretas (Pérez 2004, 11-12):

- 1) Garantizar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos al sistema penal;
- 2) Equilibrar las exigencias legítimas de protección de los individuos con las garantías constitucionales de los ciudadanos;
- 3) Experimentar con un abanico más amplio de medidas para la resolución de conflictos (mediación, conciliación, negociación, penas alternativas);
- 4) Incluir a las víctimas dentro del proceso de resolución de conflictos de carácter penal;
- 5) Educar a la ciudadanía en temas de justicia y derecho;
- 6) Admite la participación de la sociedad civil en las discusiones y busca la transparencia de sus procesos de información;

la policía, con la esperanza de consolidar un lazo de trabajo común donde la comunidad participe en la prevención de la criminalidad y respalde el accionar policial; 2) se busca fortalecer las redes sociales existentes bajo la presunción de que esto permitirá el desarrollo y consolidación del capital social local y, a su vez, se convertirá en una estrategia central de prevención de la violencia; y, 3) estas políticas de participación tienden a consolidar el proceso de descentralización, que otorgan los municipios un rol cada vez más activo en la formulación e implementación de dichas estrategias.

7) Propone que la seguridad ciudadana forme parte de una estrategia más amplia de desarrollo social.

El PNUD, además, señala la importancia del reconocimiento de las víctimas individuales y colectivas como un eje transversal de las políticas de seguridad ciudadana. Se vuelve imperativo tener una política pública dirigida a las personas y a las comunidades afectadas por la violencia y el delito, que contemple una infraestructura de apoyo y asesoría profesional, así como canales de información sobre la justicia penal, acceso a servicios médicos y sociales, mecanismos para la reparación, la prevención de la revictimización, sistemas de protección de víctimas y testigos, así como un compromiso firme para reducir la violencia (PNUD 2013, 107).

Bajo la perspectiva del PNUD, y de acuerdo al marco del derecho internacional humanitario, se apela a la existencia de una “ley de víctimas” en la que se defina claramente el universo de personas que se encuentran en esta categoría, con la autorización de recursos y responsabilidades institucionales correspondientes a nivel nacional y local.

Para alcanzar estas metas hay quienes proponen repensar el fenómeno delictivo, el enfoque de seguridad, el uso de la prevención, las prácticas policiales, entre otras. Se señala que “es necesario ampliar la mirada estrecha, restringida al momento de la transgresión de la ley penal y a las reacciones preventivas o reactivas de las instituciones del sistema penal” (Font 2009, 161) para favorecer y reconocer el rol que juegan o pueden jugar otros actores que proponen otras lógicas.

Algunos estudios de los últimos años señalan que los estados tendrían que reconocer sus limitaciones del control del delito a través del sistema penal. Se observa cómo se llevan a cabo políticas de seguridad “volátiles y contradictorias”. Se promueven, por un lado, procesos de pluralización pero, por otro lado, se recurre a respuestas punitivas o coercitivas, relacionadas con la retórica de la “guerra al delito” (Font 2009, 162).

Como fundamento de la seguridad ciudadana se halla presente el nuevo enfoque de seguridad humana que favorecen organismos internacionales como la ONU o el PNUD. Al respecto hagamos un breve comentario en el siguiente punto del este trabajo.

2.4 La Seguridad Humana

En estas líneas presentaremos las características esenciales de lo que significa el enfoque de seguridad humana. El enfoque de seguridad humana debe entenderse como un modelo multidimensional de la seguridad enfocado en las personas y comunidades y no en el Estado. Encuentra su fundamento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Dicho enfoque procura que el individuo pueda garantizarse una vida plena (Baena, 2015).

La ONU reportó en 2010 que el enfoque de seguridad humana debía contener cuatro características básicas: 1) universalidad; 2) centrada en la gente; 3) independiente, y 4) prevención temprana. A su vez, sus acciones están dirigidas a favorecer siete elementos clave: 1) económico; 2) alimentario; 3) de salud; 4) ambiental; 5) personal; 6) comunitario, y 7) político.

Se hace pertinente, una vez presentadas las características de los distintos modelos de seguridad, revisar el enfoque de seguridad que impera legalmente dentro del Estado mexicano para encontrar su relación con las víctimas de un delito o de violación a los derechos humanos.

2.5 La Seguridad en México

Esta sección se desarrollará en torno a los elementos legales que caracterizan el enfoque de seguridad en México. Se presentaran datos que señalan el detrimento de un esquema de seguridad caracterizado por la lucha frontal a la delincuencia organizada en particular y que sigue derivando en un creciente número de víctimas al interior del país.

En México, dentro del artículo 21 constitucional se establece que la seguridad pública “es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución” (CPEUM 2017). Esta función se refuerza, además, con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De lo anterior se pueden encontrar cuatro fases en las que se deriva el Sistema Nacional de Seguridad Pública en México¹⁸:

- a) La prevención del delito, se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, corresponde la actuación de la policía preventiva y de investigación que se localiza en el más alto orden gubernamental;
- b) La procuración de justicia inicia su actuación en los casos en que se registre la comisión de algún delito, continua en el ámbito del Ejecutivo Federal, y ese trabajo lo lleva a cabo la Procuraduría General de la República en lo concerniente al ejercicio de la acción penal en la esfera ministerial;
- c) La administración de justicia se aleja de la esfera del Poder Ejecutivo Federal y se desahoga en el ámbito del Poder Judicial quien resolverá mediante los tribunales competentes los procedimientos correspondientes;
- d) La sanción y reinserción social está bajo la tutela del Poder Ejecutivo Federal, quien se encargará de ejecutar las resoluciones emitidas por los

¹⁸ Ver, Reyes Tepach. 2016. *El Presupuesto Público Federal para la FUNCIÓN SEGURIDAD PÚBLICA, 2015-2016*, Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-22-15.pdf>

Tribunales en caso de encontrar culpable al infractor de la ley y del orden público, cumpliendo la sanción correspondiente en el sistema penitenciario.

Veamos ahora algunos datos que se relacionan con lo anterior. De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2015, en México, el número de víctimas de un delito fue de 23.3 millones. La misma encuesta señaló que en 2015 se denunció solamente 10.5% de los delitos y del total de delitos denunciados, se inició averiguación previa en 6.3% de los casos lo que representa 93.7% de delitos donde no hubo denuncia o no se inició averiguación previa. Además, dicha encuesta apuntó que 59.1% de la población de 18 años y más considera la inseguridad y delincuencia como el problema más importante que aqueja hoy en el estado donde viven (ENVIPE 2016).

Asimismo, diferentes organizaciones de la sociedad civil como *Open Society Foundations* sostienen que entre diciembre de 2006 y finales de 2015, más de 150 000 personas fueron asesinadas intencionalmente en México. Por otro lado, el Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la Organización de las Naciones Unidas, que se llevó a cabo de México y que fue presentado en febrero-marzo de 2017 ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas arroja datos preocupantes del sistemático y generalizado uso de la tortura y malos tratos a la población civil.

Dicho informe sostenía que al momento de escribirse, de acuerdo con registros oficiales, se encontraban 29 951 personas desaparecidas, muchas posiblemente como resultado de desapariciones forzadas. Se apuntaba con preocupación que a partir de la información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil 30% de las personas registradas oficialmente como desaparecidas sean niñas, niños o adolescentes.

México afronta una situación de inseguridad e impunidad, apunta el informe del relator. La lucha contra la delincuencia organizada ha incrementado la tortura y los malos tratos. Según cifras de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) entre 2006 y abril de 2014 se recibieron 11 608 quejas por torturas y malos tratos. El número de recomendaciones en la materia realizadas por la CNDH y las comisiones estatales difiere considerablemente del número de quejas recibidas por estos organismos. La CNDH formuló sólo 223 recomendaciones, de las cuales no existe una sola sentencia penal, situación que a nivel estatal se reproduce igualmente.

En 2014 se hacía referencia a que el derecho a la reparación integral del daño para las víctimas de tortura y malos tratos era ilusorio ya que apenas existían “casos de víctimas que hayan sido compensadas, asistidas médica y psicológicamente o rehabilitadas en conformidad con los estándares internacionales” (ONU 2016, 28).

Las reparaciones recomendadas por las comisiones de derechos humanos no fueron suficientes ni generalmente cumplidas. La ley establece que la indemnización económica “recae sobre la persona penalmente responsable del delito” pero en un contexto donde predomina un estadio de impunidad eso casi nunca ocurre. Se hacía referencia, en 2014, a que la Ley General de Víctimas representaba una excelente oportunidad para avanzar en esta materia por lo que se hizo un llamado a fortalecer su implementación con efectiva cobertura nacional.

Por otro lado, el informe presentado en el año 2014 por la Organización de las Naciones Unidas en cuanto a las desapariciones forzadas en México reconocía con beneplácito la adopción de la Ley General de Víctimas que, entre otras cosas, contemplaba la reparación integral para las víctimas de delitos y violaciones a los derechos humanos. Celebraba 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.

Se incitaba al Estado mexicano para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la reparación además de que acrecentará los esfuerzos con el propósito de garantizar que la Ley General de Víctimas fuese implementada en todo el territorio lo más rápido posible. El acceso a la reparación y a una indemnización no se debería ver obstaculizado por cuestiones formales tales como la falta de implementación de la Ley a nivel estatal. Se exhortaba al gobierno federal para que “se tomen 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” (ONU 2016, 26)

Sin embargo, ante el incremento de la violencia, las autoridades encargadas de las políticas de seguridad han decidido aumentar el papel de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Se mantiene una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales (CIDH 2015). Los recursos económicos destinados a esta labor continúan creciendo y los resultados parecen ser los mismos: magros. Vayamos al siguiente apartado para argumentar al respecto

2.6 El gasto en seguridad pública en México

Este apartado presentará elementos relacionados con el presupuesto destinado para cumplir con la función de seguridad pública del Estado mexicano y derivará en una breve conclusión con relación a las víctimas generadas por la preeminencia de un enfoque de seguridad pública con las características que ya se han comentado en apartados anteriores de este capítulo.

La conformación del gasto en materia de seguridad pública en México se construye teniendo en cuenta la estructura del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁹ que se presentó en el apartado anterior de este trabajo: 1) la prevención

¹⁹ Reyes Tepach. Op. Cit.

del delito; 2) la procuración de justicia; 3) la administración de justicia, y 4) la sanción y reinserción social.

En el año 2006 el gasto público federal para la seguridad pública fue de 50 936.25 millones de pesos. Para el año 2016 el presupuesto aprobado para dicha función fue de 163 346.76 millones de pesos, lo que implica que el Estado mexicano ha triplicado el gasto en esta materia en los últimos 10 años.

Uno de los dilemas más fuertes que enfrenta el gasto en seguridad pública es que 87.38% se destina para gasto corriente, es decir para cubrir los servicios personales como sueldos o prestaciones de seguridad social, gasto de operación, subsidios, entre otras cosas. Sólo 12.62% de presupuesto se destina para el gasto de inversión, necesario para la modernización de las actividades que conforma esta función y que tiene que ver con la compra de patrullas, armamentos de vanguardia, medios de comunicación móvil, tecnologías de investigación, infraestructura de los centros de readaptación social y de juzgados para la impartición de justicia por mencionar algunos²⁰.

Antes del año 2006 el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública era ejercido únicamente por los gobiernos estatales. Hoy en día se ha adicionado el 20% al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y una partida específica denominada SUBSEMUN para aquellos municipios que ejercen la función de Seguridad Pública. Sin embargo, para el ejercicio fiscal de 2016 del gasto total para la seguridad pública 84.44% fue ejercido por las dependencias del gobierno Federal y sólo 15.56% por las autoridades estatales y municipales.

De antemano establecemos en este trabajo que a mayor inversión económica no significa mejores resultados. Las últimas dos administraciones del gobierno federal han dedicado mayor gasto en cuestiones de seguridad por encima de rubros como

²⁰ Reyes Tepach. Op. Cit.

el desarrollo social. La seguridad está presente en la mayoría de los discursos políticos y económicos de los gobiernos. Por eso, se continúa destinando un mayor presupuesto a cuestiones militares, de policía científica, a la construcción de más prisiones, a la formación y la capacitación de más jueces, ministerios públicos, peritos y policías. Así pues, “la idea punitiva se irá expandiendo hacia otras áreas como las escuelas y los medios de comunicación. La idea del delito y del castigo ahora rondará alrededor de la vida cotidiana” (García 2014, 78).

Por otro lado, los recursos destinados para otorgar el acceso a la justicia y reparación del daño a las víctimas de un delito o violación a los derechos humanos en México parece ser el velo que disfraza las consecuencias negativas de favorecer un enfoque de seguridad pública por parte del Estado mexicano.

En contraste, se han presentado las cualidades que favorecen el ejercicio de un enfoque de seguridad ciudadana por encima de un enfoque de seguridad pública. Sin embargo, las reformas legales, institucionales e incluso culturales para alcanzar ese objetivo se convierten en el reto por venir de las futuras generaciones de la clase política del país. Por el momento, sólo queda agradecer la existencia de una Ley General de Víctimas en México que continúe velando por los derechos de las víctimas. Veamos con el siguiente capítulo lo que ha arrojado en los últimos 3 años la implementación de dicha ley dentro del territorio nacional.

CAPÍTULO 3. Estructura operativa de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

Hasta aquí, este trabajo ha presentado el desarrollo de la categoría victimal desde un enfoque teórico. Se han presentado las características de los enfoques de seguridad pública y seguridad ciudadana en relación con dicha categoría. Se fundamentó el enfoque de seguridad que prevalece al interior del Estado mexicano. Contextualizamos el surgimiento de la Ley General de Víctimas en 2013 en México. Veamos ahora con este tercer capítulo uno de los elementos más significativos de la implementación de la Ley General de Víctimas en México: el trabajo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

3.1 Elementos formales de operación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

El primer punto de este capítulo establecerá aquellos elementos legales que fundamentan la implementación de la Ley General de Víctimas y de la relación intrínseca que guarda con la CEAV al interior del Estado mexicano.

El Plan Nacional de Desarrollo es la principal herramienta de planeación del Estado mexicano. En él se constituyen las prioridades nacionales, las acciones de gobierno con objetivos, estrategias y líneas de acción que regirán las dependencias de las entidades de la Administración Pública Federal.

El 20 de mayo de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En dicho plan se establece en la meta nacional *México en Paz*, que se tiene por objetivo garantizar el respeto y protección de los derechos humanos así como la erradicación de la discriminación (PND 2013). Para alcanzar estas metas se tiene contemplado desarrollar políticas públicas en materia de atención a víctimas de delitos y violación a derechos humanos. Particularmente la estrategia 1.5.3 del Plan Nacional de Desarrollo hace referencia a “proporcionar servicios integrales a las víctimas u ofendidos de delitos” (PND

2013, 11) estableciendo los canales de acción de acuerdo con el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

La reforma constitucional de junio de 2008 enfatizó el reconocimiento de los derechos de aquellas personas en situación de víctimas en el artículo 20 y su apartado C. Asimismo, el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformó en 2011 para establecer la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos para todas las personas (CPEUM 2017). Con el objetivo de cumplir lo establecido por ambas reformas y como resultado del movimiento social que se llevó a cabo en México para reconocer a las víctimas de la *guerra contra el narcotráfico* (movimiento comentado en el capítulo 1 de este trabajo) se publicó en 2013 la Ley General de Víctimas (y que a la fecha presenta dos reformas).

Para hacer operativa y funcional la Ley General de Víctimas la propia ley establece la actuación de un Sistema Nacional de Atención a Víctimas que es el órgano superior de coordinación y formulación de políticas públicas de atención a víctimas de delitos o violación a los derechos humanos en México.

Por otro lado, y según lo señala la Ley General de Víctimas, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas es el órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y es el responsable de establecer políticas públicas en materia de atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, la verdad y la reparación integral de las personas en situación de víctimas.

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas fue creada por decreto presidencial el 9 de enero de 2014 (DOF 2014). Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio así como con autonomía técnica, de gestión y cuenta con los recursos que le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación, encargándose de garantizar la representación y participación directa de las

víctimas y organizaciones de la sociedad civil, propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas en materia de atención a víctimas (LGV 2013).

De la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas depende el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, la Asesoría Jurídica Federal y el Registro Nacional de Víctimas, esenciales en la atención de las víctimas. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas cuenta con una Junta de Gobierno y un Comisionado Ejecutivo para su administración, así como con una Asamblea Consultiva, como órgano de consulta y vinculación con las víctimas y la sociedad (art. 88, LGV).

Para particularizar en las funciones que debe cumplir la Comisión se presenta el siguiente aparatado de este capítulo con ese objetivo.

[3.2 Facultades legales de operación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de 2014 a 2016](#)

Este apartado del trabajo se hará mención de las facultades legales que debe cumplir la CEAV y que se encuentran presentes al interior de la propia Ley General de Víctimas.

El artículo 88 de la Ley General de Víctimas establece en sus incisos que las facultades de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas estén orientadas a garantizar la atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a las víctimas u ofendidos de acuerdo con los principios establecidos en la propia ley con el objetivo de lograr su reincorporación a la vida social.

Para ello deberá, entre otras cosas, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones adoptados por el Sistema Nacional de Atención a Víctimas; garantizar que las víctimas tengan acceso a los servicios proporcionados por el Estado para su atención; elaborar proyectos y proponer políticas de prevención, atención, asistencia y protección a las víctimas u ofendidos; asegurar la

participación de las víctimas en el cumplimiento de las obligaciones y las recomendaciones en materia de derechos humanos; ejecutar las acciones necesarias para la adecuada operación del Registro Nacional de Víctimas (incluyendo un Registro Federal y una Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas) y velar por un correcto ejercicio del Fondo de Ayuda para la atención a víctimas.

Asimismo, deberá emitir lineamientos para canalizar de forma oportuna y eficaz los recursos técnicos, humanos, administrativos y económicos que sean necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Víctimas. En caso de violaciones graves a los derechos humanos proponer al SNAV programas emergentes de ayuda, atención, asistencia, protección y acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral; elaborar diagnósticos nacionales que permitan evaluar las problemáticas concretas que enfrentan las víctimas; realizar diagnósticos específicos sobre las necesidades de las entidades federativas y municipios en materia de capacitación, recursos humanos y materiales que se requieran para garantizar un estándar mínimo de atención digna a víctimas.

Finalmente, deberá implementar mecanismos de control, con la participación de la sociedad civil, que permitan supervisar y evaluar las acciones, programas, planes y políticas públicas en materia de víctimas y hacer públicos los informes anuales sobre el funcionamiento del fondo de la Asesoría Jurídica Federa, así como sobre el programa y las recomendaciones pertinentes a fin de garantizar un óptimo y eficaz funcionamiento. Se hace prioritario conocer y aprobar los casos a que se refiere el artículo 88 bis de la ley²¹.

²¹ El artículo 88 bis al que se hace referencia y que es producto de la última reforma de 2017 señala que la Comisión Ejecutiva podrá ayudar, atender, asistir y, en su caso, cubrir una compensación subsidiaria en términos de esta Ley, en aquellos casos de víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal en los siguientes supuestos: **I.** Cuando en el lugar de la comisión del delito o de la violación a derechos humanos no se cuente con el Fondo respectivo o carezca de fondos suficientes; **II.** Cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos así calificados por ley o autoridad competente; **III.** Cuando el Ministerio Público de la Federación o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ejerzan su facultad de atracción en el ámbito de sus competencias;

Asimismo, la CEAV cuenta 12 comités especializados que brindan atención a Víctimas²², a saber:

1. *Comité Especializado en Violencia Familiar: Contribuye mediante medidas, lineamientos o directrices para la generación de condiciones dignas, integrales y efectivas de, atención y asistencia a las víctimas de violencia familiar, que coadyuven en el debido ejercicio de sus derechos humanos.*
2. *Comité Especializado en Violencia Sexual: Contribuir mediante medidas, lineamientos o directrices para la generación de condiciones dignas, integrales y efectivas de atención y asistencia a las víctimas de violencia sexual, que coadyuven en el debido ejercicio de sus derechos humanos.*

IV. Cuando exista una resolución por parte de algún organismo internacional, jurisdiccional o no jurisdiccional, de protección de derechos humanos, cuya competencia derive de un tratado en el que el Estado mexicano sea parte o bien del reconocimiento expreso de competencia formulado por éste; **V.** Cuando las circunstancias del caso lo justifiquen, por estar involucradas autoridades de diversas entidades federativas, o cuando aquél posea trascendencia nacional por cualquier otro motivo, y **VI.** Cuando la Comisión Ejecutiva, atendiendo a las características propias del hecho delictivo o violatorio de derechos humanos, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, así lo determine en los siguientes supuestos:

a) Cuando una autoridad competente determine que existe un riesgo a la vida o integridad física de la víctima;

b) Cuando el hecho constitutivo de delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas, y

c) A solicitud de la Secretaría de Gobernación, cuando el hecho constitutivo victimizante revista trascendencia nacional.

La Comisión Ejecutiva podrá valorar estos casos, de oficio, o a petición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos públicos de derechos humanos locales, las Comisiones de víctimas locales, la autoridad ministerial o jurisdiccional correspondiente, o bien de las víctimas o sus representantes. La determinación que al respecto realice la Comisión Ejecutiva deberá atender a la obligación de garantizar de manera oportuna y efectiva los derechos de las víctimas.

Los recursos erogados bajo este supuesto deberán ser reintegrados al Fondo Federal, por la Comisión de víctimas local con cargo al Fondo Local correspondiente, en cuanto éste cuente con los recursos para tal efecto, o por la entidad federativa, con cargo a su presupuesto, en caso de que aún no exista la Comisión de víctimas local o se haya constituido el Fondo Local.

²² Derivado del trabajo que desarrollan estos comités la CEAV ha elaborado documentos de diagnóstico en temas relacionados con la práctica de la tortura en México y de la violencia sexual en México. Asimismo, apoyándose de instituciones como el Colegio de México llevó a cabo un informe de los hechos ocurridos en Allende, Coahuila y San Fernando, Tamaulipas con el propósito de brindar certidumbre de lo ocurrido en esos casos y favorecer el camino a la verdad y la justicia. Ver: <https://www.gob.mx/ceav/documentos/primer-diagnostico-sobre-la-atencion-de-la-violencia-sexual-en-mexico>, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79018/Documento-Ejecutivo-Tortura10Marzo2016.pdf> y, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/151790/Fcompleto.pdf>

3. *Comité Especializado en Trata y Tráfico de Personas: Contribuir mediante medidas, lineamientos o directrices para la generación de condiciones dignas, integrales y efectivas de atención y asistencia a las víctimas de trata y tráfico de personas, que coadyuven en el debido ejercicio de sus derechos humanos.*
4. *Comité Especializado en Personas Desaparecidas, No localizadas, Ausentes o Extraviadas. Objetivo: Contribuir mediante medidas, lineamientos o directrices para la generación de condiciones dignas, integrales y efectivas de atención y asistencia a las víctimas de desaparición, que coadyuven en el debido ejercicio de sus derechos humanos.*
5. *Comité Especializado en Personas Víctimas de Homicidio. Objetivo: Contribuir mediante medidas, lineamientos o directrices para la generación de condiciones dignas, integrales y efectivas de atención y asistencia a las víctimas de homicidio, que coadyuven en el debido ejercicio de sus derechos humanos.*
6. *Comité Especializado en Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes. Objetivo: Se propone, desde el ámbito de su competencia, la visibilización del fenómeno de la tortura en México a fin de aspirar a su erradicación a través de tres ejes principales: la prevención, la debida investigación y la atención integral a las personas en situación de víctima.*
7. *Comité Especializado en Detención Arbitraria. Objetivo: Contribuir mediante medidas, lineamientos o directrices para la generación de condiciones dignas, integrales y efectivas de, atención y asistencia a las víctimas de detención arbitraria, que coadyuven en el debido ejercicio de sus derechos humanos.*
8. *Comité Especializado en Secuestro. Objetivo: Contribuir mediante medidas, lineamientos o directrices para la generación de condiciones dignas, integrales y efectivas de atención y asistencia a las víctimas de secuestro.*
9. *Comité Especializado en Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Objetivo: Contribuir mediante medidas, lineamientos o directrices para la generación de condiciones dignas, integrales y efectivas de atención y asistencia a las víctimas de violaciones a sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que coadyuven en el debido ejercicio de sus derechos humanos.*
10. *Comité Interdisciplinario Evaluador. Objetivo: Realizar el proceso de integración, estudio, análisis y elaboración de proyectos de dictámenes respecto del reconocimiento de calidad de víctima, cuando se requiera valoración; acceso a los*

recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral en lo referente a ayudas inmediatas y reparación integral; cancelación del registro; conclusión de servicios que proporciona la institución; creación de fondos de emergencias y opiniones técnicas en materia de reparación integral.

11. *Comité Especializado en Igualdad, No discriminación y Grupos de Víctimas. Objetivo: Contribuir a la generación de condiciones dignas, integrales y efectivas de prevención, atención y asistencia a las víctimas mediante la emisión de medidas, lineamientos o directrices específicas para grupos de víctimas cuyas características y contextos de discriminación o desigualdad profundizan y agravan los hechos victimizantes, así como fungir como la Unidad de Género de la CEAV.*
12. *Comité Especializado en Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas del Delito o de Violaciones a los Derechos Humanos. Objetivo: Contribuir mediante la emisión de medidas, lineamientos o directrices a la generación de condiciones dignas, integrales y efectivas de prevención, atención y asistencia a las niñas, niños y adolescentes víctimas del delito o de violaciones a sus derechos humanos, que coadyuven en el debido ejercicio de sus derechos humanos.*

De estos comités destaca por su naturaleza el Comité Interdisciplinario Evaluador. Sus atribuciones están fundamentadas en lo que señala el artículo 93 de la Ley General de Víctimas. El Comité Interdisciplinario Evaluador tiene como una de sus principales funciones llevar a cabo los dictámenes y planes de reparación por delitos del fuero federal y por violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales. Al finalizar el 2016, la CEAV había aprobado cerca de 70 proyectos de dictamen en materia de reparación integral presentados por el Comité Interdisciplinario Evaluador en beneficio de más de 450 víctimas. Los proyectos de dictamen contemplan planes de Reparación Integral conforme a los criterios establecidos en el Título Quinto de la Ley General de Víctimas, entre los que se encuentran las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y no repetición.

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, con lo dispuesto en la fracción III del artículo 88 de la Ley General de Víctimas y el artículo 19 del reglamento de la Ley General de Víctimas, elaboró *El Programa de Atención Integral a Víctimas*

2014-2018 que incluye el programa anual 2015 del Sistema Nacional de Atención a Víctimas. Dicho programa es la síntesis de un trabajo implementado por diferentes instituciones del Estado mexicano y organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo una política pública integral que reorienta, dirige, coordina, ejecuta y supervisa el trabajo con víctimas de un delito o violación a los derechos humanos en México.

El *Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018 que incluye el programa anual 2015* es el eje rector que guía el funcionamiento y operación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

El cuerpo normativo de este programa se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en diferentes instrumentos internacionales como La Carta de las Naciones Unidas, La Convención Americana sobre Derechos Humanos, La Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre muchos otros; se apoya en leyes nacionales como La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley de Seguridad Nacional, La Ley del Seguro Social, La Ley General de Víctimas, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Además de diversos reglamentos, acuerdos, oficios, circulares, lineamientos, planes, programas y convenios de la administración pública federal.

El Programa de Atención Integral a Víctimas es un instrumento programático diseñado de manera transversal que rige a todas las autoridades involucradas en el Sistema Nacional de Atención a Víctimas en materia de víctimas. Su implementación es coordinada por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas e implica el trabajo conjunto de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), los organismos autónomos, los diferentes sectores de la sociedad civil así como la participación de la iniciativa privada.

3.3 Organización operativa de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

Con esta sección del capítulo se presentan las características de los tres elementos sustanciales que favorecen un trabajo oportuno por parte de la Comisión en favor de las víctimas: 1) Registro Nacional de Víctimas; 2) Fondo de ayuda, asistencia y reparación integral, y 3) Asesoría jurídica.

3.3.1 Registro Nacional de Víctimas

La Ley General de Víctimas consiente en el capítulo IV de los apartados del Sistema Nacional de Atención a Víctimas que el Registro Nacional de Víctimas es una unidad administrativa encargada de llevar y salvaguardar el padrón de víctimas a nivel nacional e inscribir los datos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos del orden federal y en ciertos casos del orden común.

Al respecto, la LGV señala en su artículo 96 que el Registro Nacional de Víctimas, es el mecanismo administrativo y técnico que soporta todo el proceso para ingresar y registrar en el Sistema a todas las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos. Constituye un soporte fundamental para garantizar que las víctimas tengan un acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia y reparación integral previstas en dicha Ley.

En ese mismo artículo se puntualiza que las entidades federativas contarán con sus propios registros. Se señala que la Federación, y las entidades federativas estarán obligadas a intercambiar, sistematizar, analizar y actualizar la información que diariamente se genere en materia de víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos para la debida integración del Registro. La integración del registro federal estará a cargo de la CEAV.

La Ley establece que la solicitud de inscripción de la víctima no implica de oficio su ingreso al Registro. Para acceder a las medidas de atención, asistencia y reparación integral previstos en la ley, deberá realizarse el ingreso, y valoración por parte de la autoridad correspondiente.

Se prevé que el ingreso al Registro podrá solicitarse y tramitarse de manera personal y directa por la víctima, o a través de representante que, además de cumplir con las disposiciones aplicables, esté debidamente inscrito en el padrón de representantes que para tal efecto establezca la Comisión Ejecutiva o las correspondientes a las entidades federativas, conforme a lo que se determine en las disposiciones reglamentarias correspondientes.

El artículo 101 de la LGV apunta que una vez que se presenta la solicitud al Registro Nacional de Víctimas, aquélla deberá ingresarse al Registro, y se procederá a la valoración de la información recogida en el formato único junto con la documentación remitida que acompañe dicho formato.

Si hubiera una duda razonable sobre la ocurrencia de los hechos se escuchará a la víctima o a quien haya solicitado la inscripción, quienes podrán asistir ante la comisión respectiva. En caso de hechos probados o de naturaleza pública deberá aplicarse el principio de buena fe a que hace referencia la Ley.

La realización del proceso de valoración al que se hace referencia en los párrafos anteriores, no suspende, en ningún caso, las medidas de ayuda de emergencia a las que tiene derecho la víctima.

La ley señala que no se requerirá la valoración de los hechos de la declaración y que se adquiere el carácter de víctima, cuando:

- a) Exista sentencia condenatoria o resolución por parte de la autoridad jurisdiccional o administrativa competente;
- b) Exista una determinación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las comisiones estatales en esta materia que dé cuenta de esos hechos, incluidas recomendaciones, conciliaciones o medidas precautorias;
- c) La víctima haya sido reconocida como tal por el Ministerio Público, por una autoridad judicial, o por un organismo público de derechos humanos, aún cuando no se haya dictado sentencia o resolución;

- d) Cuando la víctima cuente con informe que le reconozca tal carácter emitido por algún mecanismo internacional de protección de derechos humanos al que México le reconozca competencia;
- e) Cuando la autoridad responsable de la violación a los derechos humanos le reconozca tal carácter, y
- f) Cuando así lo acuerde la CEAV.

El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto que la víctima pueda acceder a los recursos del Fondo y a la reparación integral de conformidad con lo previsto en la Ley General de Víctimas y en su Reglamento.

El último informe presentado por el Registro Nacional de Víctimas²³ apuntaba que para 2014 se recibieron 2 814 solicitudes al Registro, de las cuales se inscribieron 998; para 2015 se recibieron 4 711 solicitudes, de las cuales se inscribieron 2 584, y para 2016 se recibieron 3 926 solicitudes y se inscribieron 2 943. En suma, durante tres años de operación del Registro se han recibido 11 451 solicitudes y se han inscrito 7 525.

En el documento se señala que 84% de los inscritos en el Registro se debe a cuestiones del delito; 7% de los inscritos está por casos de violación a derechos humanos, y 9% por causas de delito y violación a los derechos humanos.

3.3.2 Fondo de Ayuda Asistencia y Reparación Integral

En la Ley General de Víctimas se establece que el Fondo de Ayuda tiene por objeto brindar los Recursos de Ayuda y la reparación integral de las víctimas del delito y a las víctimas de violación a los derechos humanos, guiándose bajo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas.

²³Fuente:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288666/Transparencia_focalizada_2017_al_31122017.pdf

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

En el Artículo 131 de la Ley General de Víctimas se dice que para ser beneficiarios del apoyo del Fondo, además de los requisitos que al efecto establezca la ley y su reglamento, las víctimas deberán estar inscritas en el Registro Nacional de Víctimas a efecto de que la CEAV realice una evaluación integral de su entorno familiar y social con el objeto de contar con los elementos suficientes para determinar las medidas de ayuda, asistencia, protección, reparación integral y, en su caso, la compensación.

Este Fondo se conforma principalmente con los recursos previstos expresamente para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el rubro correspondiente, sin que pueda disponerse de dichos recursos para un fin diverso, y sin que pueda ser disminuido. La aportación al Fondo se realizará siempre y cuando el patrimonio total del mismo sea inferior al 0.014% del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación del año inmediato anterior.

Además, el Fondo puede complementarse de las siguientes formas:

- 1) Con el producto de la enajenación de los bienes que sean decomisados en los procedimientos penales, en la proporción que corresponda, una vez que se haya cubierto la compensación, en los términos establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales o en la legislación respectiva;
- 2) De los recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad;
- 3) Por el monto de las reparaciones del daño no reclamadas;
- 4) Mediante las aportaciones que a este fin hagan en efectivo o en especie las personas físicas o morales de carácter público, privado o social nacionales o extranjeros de manera altruista;
- 5) Con los rendimientos que generen los recursos que obren en el Fondo;

- 6) De los montos que se recuperen en virtud del derecho de repetición en los términos que señala la ley, y
- 7) Los demás recursos que se determinen en las disposiciones aplicables.

La ley aclara que la aplicación de recursos establecidos en otros mecanismos en favor de la víctima y los de la Ley General de Víctimas se hará de manera complementaria, a fin de evitar su duplicidad. El acceso a los recursos en favor de cada víctima no podrá ser superior a los límites establecidos en el marco de la misma ley y las disposiciones correspondientes.

La CEAV deberá emitir las reglas de operación para el funcionamiento y operación del Fondo. Asimismo, la ley prevé la creación de un “fondo de emergencia” para el otorgamiento de los Recursos de Ayuda por un tiempo determinado cuando la situación lo amerite y en los términos que la ley contempla.

Al 31 de diciembre de 2016 el patrimonio del Fondo²⁴ registraba un saldo neto de 1 424.1 millones de pesos, como resultado de ingresos por 1 593.2 millones de pesos y egresos por 169.1 millones de pesos de 2014 a 2016.

Los egresos del Fondo se han derogado de la siguiente manera:

- a) Pago por compensación como parte de la reparación integral a víctimas directas e indirectas: 138.4 millones de pesos;
- b) Pago por concepto de ayudas inmediatas a víctimas directas e indirectas: 13.2 millones de pesos;
- c) Cuarto, sexto, séptimo, octavo y noveno Fondo de Emergencia: 14.8 millones de pesos, y
- d) Pago de honorarios a fiduciaria de 2014 a 2016: 2.5 millones de pesos.

²⁴Fuente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/183357/Situacion_Financiera_del_FAARI_al_31_de_diciembre_de_2016_Publicacion.pdf

El informe del Fondo señala que se ha beneficiado a un total de 668 víctimas de las cuales 387 fueron mujeres y 281 fueron hombres. Del total de víctimas beneficiadas 380 recibieron el apoyo como parte de la ayuda inmediata que brinda el Fondo (13.2 millones de pesos); 159 víctimas recibieron el apoyo como Compensación subsidiaria por comisión de un delito del fuero federal (64.1 millones de pesos), y finalmente 129 víctimas lo recibieron como parte de la Compensación por violación a los derechos humanos cometidas por autoridades federales (74.3 millones de pesos).

3.3.3 La Asesoría Jurídica

La Ley General de Víctimas contempla que tanto las autoridades del orden federal como de las entidades federativas y municipios brinden 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 CEAV es la responsable de garantizar este precepto a través de la Asesoría Jurídica Federal.

Dicha atención se brindará en forma gratuita y con profesionales conocedores de los derechos de las víctimas (abogados, peritos, psicólogos), con el propósito de salvaguardar un trato respetuoso a las víctimas en su dignidad y hacer efectivo el acceso al ejercicio pleno y tranquilo de todos sus derechos.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos que persigue la ley, se menciona que la Asesoría Jurídica contará con un servicio civil de carrera que comprende la selección, ingreso, adscripción, permanencia, formación, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones, en términos del reglamento contemplado para dicho fin.

En particular, corresponde al Asesor Jurídico de víctimas procurar hacer efectivos cada uno de los derechos y garantías de la víctima, en especial el derecho a la protección, la verdad, la justicia y a la reparación integral. Para ello podrá contar

con servicios de atención médica y psicológica, trabajo social y aquellas que considere necesarias para cumplir con los propósitos contemplados en la ley.

3.4. Casos resueltos por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de 2014 a 2016

Mediante diferentes comunicados emitidos por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas se presentan a continuación la selección de cinco casos atendidos por dicha Comisión. La selección de casos se llevo a cabo debido a sus características mediáticas y de repercusión nacional, además de su similar resolución por parte de la CEAV. Al finalizar su presentación se harán los comentarios pertinentes en relación a su atención.

1. En mayo de 2017, a través del comunicado B026/2017 la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas establece que dicha comisión lleva a cabo un acompañamiento y reconocimiento de todas las víctimas del Caso Iguala; víctimas directas, indirectas y circunstanciales. Se señala que se incorporó en el Registro Nacional de Víctimas al grupo de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos. En octubre de 2016 la CEAV llevó a cabo la reparación del daño a familiares de un jugador, familiares del chofer del autobús que falleció, así como a 19 víctimas que viajaban a bordo del camión. A partir de marzo del año en curso la CEAV da seguimiento al proceso de reparación integral de otras seis víctimas que viajaban en dicho vehículo. El comunicado enfatiza que sólo han recibido reparación quienes viajaban en al autobús que se vio involucrado en los hechos y quienes cuentan con registro y están vinculados con la averiguación previa. El comunicado finaliza señalando que el artículo 7 de la Ley General de Víctimas obliga a la CEAV a reservar nombres, montos y mecanismos de reparación.²⁵

²⁵ Fuente: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/ceav-informa-sobre-atencion-y-reparacion-a-victimas-de-igual-guerrero?idiom=es>

2. En mayo de 2015 mediante el comunicado B059/2015 la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas declaraba que había iniciado las acciones de reparación integral a las personas afectadas por los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en el municipio de Tlatlaya, Estado de México. La reparación del caso está sustentada en la recomendación 51/2014 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quién concluyó la existencia de diferentes violaciones a derechos humanos cometidos por agentes del Estado mexicano en contra de la población civil. Se mencionaba que la compensación se otorgaría por los perjuicios, sufrimientos y pérdida económicamente evaluables que fueran consecuencia del delito o violación de derechos humanos. En este caso se consideraba un monto total para todas las familias afectadas de más de 50 millones de pesos. Bajo este mismo contexto, la CEAV, en octubre de 2016, bajo el comunicado B073/2016 daba a conocer que el pleno de la CEAV integrado por sólo tres comisionados autorizaban el acceso a los recursos del Fondo de Ayuda Asistencia y Reparación Integral, por concepto de compensación subsidiaria a una de las víctimas de los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en el municipio de Tlatlaya, Estado de México, en favor de un militar en activo y de sus familiares sin que existiera de por medio una sentencia judicial ejecutoria o una declaratoria de víctima emitida por la CNDH.²⁶

3. En agosto de 2016 mediante un comunicado de prensa la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas declaraba que se había entregado el reembolso de gastos médicos y funerarios correspondientes a 81 familias que fueron declaradas víctimas de los sucesos del 19 de junio en Asunción Nochixtlán, Oaxaca. El pago se llevó a cabo con recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación integral de la CEAV y fue autorizado por la resolución del pleno de la Comisión integrado por los entonces cuatro comisionados de la CEAV. No se revelaron públicamente los montos de los recursos entregados.²⁷

²⁶ Fuente: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/la-ceav-inicia-las-acciones-de-reparacion-a-las-familias-afectadas-del-caso-tlatlaya?idiom=es>

²⁷ Fuente: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/ceav-paga-gastos-a-victimas-de-nochixtlan?idiom=es>

4. En noviembre de 2016, mediante el comunicado B097/2016 se escribía que la Comisión ejecutiva de Atención a Víctimas alistaba la reparación integral para la familia de Jonathan “N”, que había sido víctima de acoso escolar o bullying, que al recibir negligencia por parte de hospitales del Instituto Mexicano del Seguro Social en el estado de Jalisco, a los 7 años de edad perdió la vida el 9 de marzo de 2013. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ejecutó la recomendación 36/2016 para que las personas afectadas en este caso se incluyeran en el Registro Nacional de Víctimas para tener acceso a la reparación integral. El entonces comisionado de la CEAV dejaba claro que “no hay nada, no hay dinero en el mundo, que alcance a cubrir la vida de un hijo” pero apuntaba que dicha reparación incluiría una compensación económica que tendría como finalidad que la familia del menor fallecido pudiera “comenzar un nuevo proyecto de vida”.²⁸

5. En diciembre de 2016, mediante el comunicado B126/2016 el pleno de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, integrado por sólo dos comisionados, autorizaba el acceso a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, por concepto de compensación subsidiaria, en favor de víctimas indirectas en el caso de cuatro militares que fallecieron en hechos vinculados con el combate a la delincuencia organizada en Sinaloa y Tamaulipas; el primer caso ocurrido el 18 de agosto de 2015 en Reynosa Tamaulipas, y el segundo caso ocurrido en septiembre de 2016 en Sinaloa. Dicha reparación incluía medidas de rehabilitación, satisfacción de no repetición, de compensación y de restitución en el goce de sus derechos, para quienes hayan sido víctimas directas o indirectas de delito o de violación a derechos humanos. Este comunicado dejaba en claro que “a partir de la gestión del comisionado presidente Julio Hernández Barros, el pleno de la CEAV autorizaba la reparación integral a miembros de las fuerzas armadas y de la policía federal que fueran víctimas de delito, para que soldados, marinos y

²⁸ Fuente: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/la-ceav-asume-la-reparacion-integral-a-victima-de-bullying-y-negligencia-medica-en-jalisco?idiom=es>

miembros de corporaciones federales, fueran contemplados dentro de la Ley General de Víctimas vigente”.²⁹

Los casos uno, dos y tres que fueron atendidos por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas tienen como característica principal la participación de autoridades estatales que cometieron flagrantes violaciones a derechos humanos en contra de población civil. En el caso uno se demostró la participación de cuerpos policiacos en la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos en Ayotzinapa, Guerrero. En el caso dos se comprobó la ejecución extrajudicial por parte de elementos de las fuerzas armadas en contra de 15 civiles en la localidad de Tlatlaya, Estado de México. En el caso tres se determinó que el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades correspondientes derivó en una confrontación entre habitantes del poblado de Nochixtlán en Oaxaca y agentes de la policía federal dejando como saldo ocho pobladores fallecidos y alrededor de 108 personas con algún grado de lesión.

En los tres casos señalados se hace referencia al pago económico como medida de reparación de los daños sufridos por víctimas directas e indirectas derivadas de aquéllos acontecimientos. Se hace mención del acompañamiento jurídico que se llevó a cabo de las víctimas reconocidas en estos casos con la intención de salvaguardar su derecho a la verdad y justicia.

Desafortunadamente, no hay información que haga referencia a los mecanismos que se habrían de seguir para salvaguardar el derecho a la verdad y justicia integral de las víctimas. Tampoco se hace mención de la manera en que se implementarían las medidas de “no repetición” que la ley contempla. Estos vacíos han derivado en que las víctimas indirectas derivadas del caso uno se hayan negado a recibir cualquier apoyo o asistencia por parte de la CEAV.

²⁹ Fuente: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/autoriza-la-ceav-reparacion-integral-a-familiares-de-militares-victimas-de-la-delincuencia-organizada?idiom=es>

El caso cuatro se escogió porque evidencia el proceder de las instituciones del Estado mexicano que favorecen la violación sistemática de derechos humanos fundamentales como lo es el derecho a la salud. La capacidad de respuesta de las instituciones que brindan atención médica derivó en la muerte de un menor. La resolución de la CNDH evidenció las fallas del sistema de salud que ofrece el Estado mexicano a su población. Al igual que en los casos uno, dos y tres, la CEAV privilegió la reparación del daño de manera económica. Una vez más se desconocen los mecanismos que favorecen la no repetición de este tipo de hechos por parte de las instituciones que forman parte del Estado mexicano.

El caso cinco fue elegido porque presenta características muy particulares de atención y resolución por parte de la CEAV. Para ese momento, finales de 2016, la CEAV recibía duras críticas respecto a la opacidad que presentaba en la atención a las víctimas de delitos o violaciones a derechos humanos. Se cuestionaba el manejo discrecional de los recursos económicos que favorecían a quién fuese reconocido como víctima. Se hizo evidente la crisis de legitimidad de los comisionados representantes de la CEAV al pasar de siete en 2014 a sólo 2 en 2016.

El argumento que ofreció el entonces comisionado de la CEAV para favorecer el apoyo de la Comisión a miembros de las fuerzas armadas parecía dirigido más bien a apoyar la política de confrontación en contra del crimen organizado implementada por el gobierno federal que en resarcir los daños ocasionados a las víctimas derivadas de dicha política.

Al presentar estos casos de atención por parte de la CEAV podemos encontrar puntos de convergencia en su resolución. Por un lado, se ha favorecido el reconocimiento de la condición de víctimas directas e indirectas como resultado de la comisión de un delito o violación a los derechos humanos. Se ha llevado a cabo un acompañamiento jurídico por parte de la Comisión en la mayoría de los casos atendidos, con el propósito de garantizar que otros derechos no sean vulnerados a quien ya ha sido reconocido como víctima.

Desafortunadamente, la reparación integral del daño se enfocó en el pago monetario por una pérdida humana o lesión sufrida. No se deja en claro cuáles son los mecanismos que garantizan la no repetición. El camino de acceso a la verdad, justicia y reparación integral del daño se quebranta cuando se favorece sólo uno de los elementos que lo conforman. Es aún más grave que representantes de instancias como la CEAV se limiten a contener las consecuencias derivadas del enfoque de seguridad que el Estado mexicano sigue favoreciendo en vez de manifestarse por otras estrategias de solución del fenómeno.

Conclusiones

Con el desarrollo de esta investigación se presentó un balance general del proceder de una joven dependencia del Estado mexicano de 2014 a 2016: la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Este recuento está cimentado a partir de una perspectiva teórica de la categoría victimal, pasando por una crítica del modelo de seguridad que ha favorecido el Estado mexicano y la resolución que ha dado la CEAV a casos puntuales de violaciones graves a los derechos humanos cometidos en el país.

En el primer capítulo se pudo observar el enfoque teórico que predomina en relación a la categoría victimal a partir de las disciplinas de la criminología y la victimología. Se pudo precisar a partir del marco legal internacional la definición de víctima. Dentro del desarrollo de este capítulo se presentó el contexto político y social que prevaleció en el país como resultado de la confrontación directa al crimen organizado ejecutada por el gobierno federal de 2006 a 2012 y que daría pie a la conformación de un gran movimiento social que a la postre exigiría la publicación de la Ley General de Víctimas.

Durante el segundo capítulo de la investigación se mostraron las características de los enfoques de seguridad pública y seguridad ciudadana así como el análisis del modelo de seguridad que ha implementado el Estado mexicano en los últimos 15 años. Se presentaron datos contundentes que hacen énfasis en el deterioro de un esquema de seguridad caracterizado por la confrontación directa a la delincuencia organizada y que se ha reflejado en un número creciente de víctimas al interior del país.

Con el tercer capítulo se presentó el marco jurídico que favorece el actuar de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de 2014 a 2016. Se presentó la selección de cinco casos que fueron atendidos y resueltos por dicha comisión. Lamentablemente, la resolución de los casos se llevó a cabo de manera discrecional y apelando a la compensación monetaria como medida de reparación

integral del daño. Esta situación ha derivado en críticas y señalamientos puntuales del proceder de dicha instancia en relación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos al interior del país. Se ha llegado, incluso a la necesidad de reformar la ley para favorecer una mejor atención a quien fuese víctima de violaciones a sus derechos humanos. Sin embargo los resultados de dicha reforma sólo se verán en los años por venir.

Con lo expuesto hasta aquí podemos establecer que, a pesar de la existencia de un marco legal e institucional de atención a víctimas de un delito o violación a los derechos humanos, el actual modelo de seguridad pública que impera en México, continúa privilegiando políticas de represión y control del delito, dejando de lado la perspectiva de la prevención. La legislación vigente del Estado mexicano continúa favoreciendo la implementación de políticas enfocadas en un modelo de seguridad pública tradicional, dejando a un lado la participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de las mismas. Dicho esquema de seguridad no ha favorecido la reducción en el número de víctimas de algún delito, por un lado. Por otro lado, se favorece que cualquier ciudadano pueda convertirse en víctima de violaciones graves a los derechos humanos al favorecer estrategias de confrontación directa al crimen organizado.

De igual manera, ese mismo marco jurídico tampoco favorece a que por sí misma tanto la Ley General de Víctimas como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas garanticen el acceso a la verdad, justicia y reparación del daño de aquellas personas en situación de víctimas. Es más, como se revisó en los cinco casos presentados resueltos por la CEAV la justicia y la reparación se convierten en un pago económico derivado de las pérdidas sufridas en las víctimas.

La reparación del daño se cumple cuando se llega a la verdad de los hechos, cuando se finca responsabilidad a los actores intelectuales y materiales de dichas violaciones y cuando se garantiza a la víctima la no repetición de acciones violatorias a sus derechos humanos. Esto permite la reconciliación con la víctima.

Sin verdad difícilmente habrá justicia, sin justicia no se alcanza la reconciliación y la no reconciliación favorece que se vuelvan a repetir este tipo de hechos.

Desafortunadamente lo anterior se legitima cuando en un sector de la sociedad mexicana permea una cultura política que se resiste a pensar a la víctima como un sujeto de derecho que merece justicia y que muchas veces lo ve como un “daño colateral” o lo mira con suspicacia como si *de facto* se comprobará que es miembro de la delincuencia y que, por tanto, recibe lo que se merece por estar en esos asuntos. Se hace necesario reconocer que sin esa voluntad política de una sociedad para mirar a la víctima como un sujeto de derecho que fue violentado y merece justicia, ningún andamiaje legal y/o institucional será suficiente para favorecer el camino a la verdad, justicia y reparación del daño de aquellas víctimas de violación a los derechos humanos en México.

Propuestas para mejorar el desempeño de la CEAV

- Revisar y corregir el modelo de seguridad pública que el Estado mexicano continúa favoreciendo en contra del delito y de la delincuencia organizada.
- Promover y garantizar una mayor participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y revisión de las políticas de seguridad y en una política de atención efectiva a víctimas.
- Favorecer al interior de la CEAV una cultura de sensibilidad ante la condición de *víctima*.
- Eficientar los procesos administrativos y burocráticos en favor de los apoyos que brinda la CEAV para evitar la revictimización.

- Diseñar mecanismos legales y administrativos para que las entidades federativas y los gobiernos municipales asuman su responsabilidad ante la victimización.

- Encontrar anuencia en la sociedad civil para favorecer una cultura de respeto y ejercicio de derechos de las víctimas.

Fuentes Consultadas

Álvarez Ledesma, Mario. (Coord.) 2004. *Derechos Humanos y Víctimas del Delito*, (Tomo II). México: INACIPE.

Antillón Najilis, Ximena y Vega González, Paulina. 2014. *Introducción a la Ley General de Víctimas: una herramienta para las víctimas y sus representantes*. México: Centro de Colaboración Cívica.

Azaola, Elena. 2012. *El Movimiento por la paz con justicia y dignidad*, Desacatos núm. 40 septiembre-diciembre. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/pdf/139/13925007011.pdf>

Baena, Guillermina. 2015. *La urgencia de entender y aplicar la seguridad humana*, en Enrique Uribe y Alejandra Flores (Coords.) *Seguridad Pública y Justicia Penal, un enfoque desde la Seguridad Humana*, México, Novum. pp. 23-44.

Ballinas, V. (13/04/2010). Muertes de civiles en el combate al crimen, “*daños colaterales*”: Galván. Recuperado en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/13/politica/005n1pol>

Baratta, Alejandro. 2004. *Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*. Argentina: Siglo Veintiuno Editores.

Becker, Howard. 2009. *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. México: Siglo Veintiuno Editores

Carbonell, Miguel. 2011. *La reforma constitucional en materia penal: luces y sombras*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3069/8.pdf>

Chabat, Jorge. 2010. *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*. En Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.). *Seguridad Nacional y Seguridad Interior. Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México. pp. 21-40.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015. *Situación de los derechos humanos en México*. México: CIDH.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. 2014. *PROGRAMA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS 2014-2018 que incluye el Programa Anual 2015*. México.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. 2016. *Manual General de Organización de la CEAV*. México.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. 2017. Informe del Registro Nacional de Víctimas. Recuperado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/288666/Transparencia_focalizada_2017_al_31122017.pdf

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. 2017. Informe del Fondo de Ayuda Asistencia y Reparación Integral de Víctimas. Recuperado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/183357/Situacion_Financiera_del_FAARI_al_31_de_diciembre_de_2016_Publicacion.pdf

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. 2015. Comunicado de Prensa. Recuperado en: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/la-ceav-inicia-las-acciones-de-reparacion-a-las-familias-afectadas-del-caso-tlatlaya?idiom=es>

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. 2016. Comunicado de Prensa. Recuperado en: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/ceav-paga-gastos-a-victimas-de-nochixtlan?idiom=es>

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. 2016. Comunicado de Prensa. Recuperado en: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/la-ceav-asume-la-reparacion-integral-a-victima-de-bullying-y-negligencia-medica-en-jalisco?idiom=es>

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. 2016. Comunicado de Prensa. Recuperado en: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/autoriza-la-ceav-reparacion-integral-a-familiares-de-militares-victimas-de-la-delincuencia-organizada?idiom=es>

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. 2017. Comunicado de Prensa. Recuperado en: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/ceav-informa-sobre-atencion-y-reparacion-a-victimas-de-iguuala-guerrero?idiom=es>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Cuéllar, Angélica, et. al. 2017. *Derechos Humanos y ejecución penal en el nuevo sistema de justicia de México*, en Acta Sociológica año XLVI, núm. 73, mayo-agosto de 2017. Recuperado en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/58976/52073>

Cunjama Emilio y García Alan, 2015. *Prevención social de las violencias y el delito. Análisis de los modelos teóricos*. México. INACIPE

Dammert, Lucía. 2007. *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. Recuperado en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Diario Oficial de la Federación. 2008. Recuperado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008

Diario Oficial de la Federación. 2011. Recuperado en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

Diario Oficial de la Federación. 2013. Recuperado en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013

Diario Oficial de la Federación. 2014. Recuperado en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329188&fecha=08/01/2014

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública. 2016.
Recuperado en:
http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf

Esparza Martínez, Bernardino. 2015. *La reparación del daño*. México: INACIPE.

Fernández Ruiz, Jorge. 2003. *Seguridad Pública municipal*. México: FUNDAP.

Flores Ramos, Alejandra. 2014. *Análisis de la Ley General de Víctimas, en cuanto a la reparación del daño por violaciones a los Derechos Humanos*. Tesis de Maestría, FLACSO. Recuperado en http://www.bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/4005/Floras_A.pdf?sequence=1

Font, Enrique. 2009. *Panel de cierre: Reflexiones en torno a seguridad y ciudadanía. Principales ejes*. Pág.159-168. En Kessler, Gabriel, (Comp.) *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Argentina: Edhasa.

García Huitrón, Alan. 2014. *La política de seguridad en México. Evaluación y reflexiones desde la criminología crítica (2006-2012)* México. INACIPE.

Goldstein, Raúl, 1978. *Diccionario de derecho penal y criminología*. Argentina: Astera.

González Ruíz, Samuel, et. al. 1994. *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Jiménez René y Silva Forné Carlos. 2015. *Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Larrauri, Elena. 2000. *La Herencia de la Criminología Crítica*. 3^a. ed. España: Siglo Veintiuno Editores.

Lima Malvido, María de la Luz. 2004. *Modelo de atención a víctimas del delito*. México: Editorial Porrúa.

Lima Malvido, María de la Luz. 2015. *Políticas públicas en la Atención a Víctimas*. México: INACIPE.

Lea, John. 2006. *Delito y modernidad. Nuevas argumentaciones en la criminología realista de izquierda*. México: Ediciones Coyoacán.

Maguire, Mike. 1999. *Manual de Criminología*. México: Oxford University Press.

Neuman, Elías, 1984. *El rol de la víctima en los delitos convencionales y no convencionales*. Argentina: Universidad Buenos Aires.

Open Society Foundations. 2016. *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. Nueva York.

Organización de las Naciones Unidas. 1985. *Los Principios Fundamentales de Justicia y Asistencia a las Víctimas del Delito*. Recuperado en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/40/34&Lang=S>

Oficina del alto comisionado de derechos humanos. 2016. Recuperado en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/InformeSeguimientoRelatorONUTortura2017.pdf

Organización de las Naciones Unidas. Oficina del alto comisionado de derechos humanos. 2016. *La desaparición forzada en México: una mirada de los organismos del sistema de Naciones Unidas*. México: CNDH.

Pérez García, Gabriela C. 2004. *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*. México: Fundar.

Plata Luna, América. 2010. *Criminología, criminalística y victimología*. México: Oxford University Press.

Presidencia de la República. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012*. México: Presidencia de la República.

Presidencia de la República. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Presidencia de la República.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Recuperado en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013. *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Recuperado en:

<http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDHAL%20Informe%20completo.pdf>

Redacción, (15/01/2014), Cronología Caso Sicilia, el crimen que sensibilizó al país. Recuperado en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2014/cronologia-sicilia-979830.html>

Reyes Tepach. 2016. *El Presupuesto Público Federal para la FUNCIÓN SEGURIDAD PÚBLICA, 2015-2016*, Cámara de Diputados. Recuperado en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-22-15.pdf>

Rodríguez Manzanera, Luis. 1981. *Criminología*. México: Editorial Porrúa.

Rodríguez Manzanera, Luis. 2003 *Victimología, estudio de la víctima*. 8ª ed. México: Editorial Porrúa.

Sistema Nacional de Atención a Víctimas. 2015. *Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018*. Recuperado en <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2012/06/PAIV-20150415.pdf>

Spota, Julio. 2014. "Aportes para el estudio de la frenología Argentina en la segunda mitad del siglo XIX". *Tabula Rasa* (20): 251-281.

Waller, Irving. 2004. *Apoyo gubernamental a las víctimas del delito*. México: INACIPE.

Zamora, G. J. 2009. *Derecho victimal, la víctima en el nuevo sistema penal mexicano*. 2ª ed. México: INACIPE.

Zepeda Lecuona, Guillermo. 2011. *Seguridad ciudadana y juicios orales en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3064/20.pdf>