

Ciudad de México, a 29 de agosto de 2019

Dr. Paulo Abrão
Secretario Ejecutivo
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Presente.-

Asunto: Solicitud de audiencia temática al 174 periodo de sesiones de la CIDH sobre “La crisis en materia de atención a víctimas de violaciones a derechos humanos en México”

Estimado Dr. Abrão,

Las organizaciones que firmamos la presente solicitud, nos dirigimos a usted y por su vía a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”) a fin de solicitar a la Ilustre Comisión una audiencia pública sobre **la crisis en materia de atención a víctimas de violaciones a derechos humanos en México**, en el marco del 174 periodo de sesiones. El objetivo de esta audiencia es ofrecer información sobre las principales omisiones del Estado mexicano para atender, proteger y reparar integralmente a las víctimas de violaciones a derechos humanos en México.

Las organizaciones firmantes queremos informar a la CIDH sobre la ineficacia operativa del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, la carencia de una visión integral de atención a víctimas, así como la ausencia de una reparación integral de conformidad con estándares internacionales lo que conlleva en su totalidad a una deficiente e inadecuada implementación de Ley General de Víctimas.

I. Problemas Generales del Sistema de Atención a Víctimas

Desde enero de 2013 México cuenta con una Ley General de Víctimas (LGV), por medio de la cual se reconocieron una serie de derechos a las víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos. Asimismo, dicha Ley creó y estableció las bases para el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV).

Sin embargo, y a pesar de la existencia de una ley a nivel federal **el sistema de atención a víctimas no ha funcionado de conformidad con las atribuciones y capacidades que les fue conferida Ley**. Las víctimas y organizaciones de la sociedad civil que hemos solicitado el reconocimiento de víctima por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas identificamos la existencia de una profunda discrecionalidad, improvisación y burocratización de los procedimientos, entre otras limitaciones estructurales e institucionales.

Los problemas que conllevan a esta institución a su deficiente funcionamiento son en parte consecuencia de interpretaciones restrictivas adoptadas por la CEAV que carecen de una visión

de atención a personas víctimas de violaciones a los derechos humanos, también a la ausencia de una línea institucional ya que observamos que en cada uno de los niveles de la CEAV las respuestas ante los procedimientos son diferentes y poco claras.

Dentro de las principales fallas se encuentra, **la ausencia de un plazo para la integración al Registro Nacional de Víctimas (RENAVI)**, lo cual ha generado una mayor vulnerabilidad de las víctimas, pues su inscripción a dicho registro representa un paso obligatorio para su acceso a las medidas de asistencia y reparación integral previstas en la Ley. Encontramos que los procedimientos son poco transparentes, ineficaces, complicados, lentos, discrecionales y burocráticos, y obstaculizan el reconocimiento de su calidad de víctimas y, por lo tanto, su acceso al reembolso de gastos más inmediatos. Además observamos una centralización de estos procedimientos en la Ciudad de México, lo que impide ofrecer una verdadera atención a víctimas que no se encuentra en la Ciudad.

Una vez que las personas ingresan al Sistema generalmente se observan deficiencias desde el primer contacto, la clara falta de capacitación y sensibilización por parte de las y los funcionarios públicos, lo cual en la mayoría de los casos culmina en una victimización secundaria. Esto se le une al hecho de que no existe como tal un sistema federal integral de atención a víctimas, ya que la CEAV es vista como la única obligada a implementar la normativa y el resto de las instituciones federales carecen de esta visión.

1. Litigio y quejas de víctimas en contra de la CEAV

Debido a las diversas omisiones e irregularidades por parte de personal de la CEAV, **las víctimas se han visto en la necesidad de litigar en contra de esta institución que debiera hacer efectivos sus derechos.**

En algunos casos se ha tenido que recurrir a estrategias judiciales para que se implementen medidas de reparación integral, aun cuando existen decisiones de organismos internacionales y al llegar a la implementación a nivel nacional son negados de su reparación integral.¹

Al 8 de mayo de este año habían sido presentados 242 juicios de amparo en contra de la CEAV², señalando entre los actos reclamados las omisiones de reconocimiento de la calidad de víctima, de inscripción en el RENAVI y de dictar resolución respecto a la solicitud de acceso a los ingresos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral. También, el Órgano Interno de Control de la CEAV ha recibido hasta el 9 de abril de 2019 **476 denuncias en las que se señalan diversas faltas cometidas por personal de la CEAV, destacando entre las denuncias actos de cohecho, acoso y abuso sexual, incumplimiento de obligaciones, entre otras.** Hasta el momento se desconoce con precisión el seguimiento dado a dichas denuncias.

Asimismo, cabe señalar que al 30 de mayo de 2019, había **122 expedientes de queja abiertos en la Comisión Nacional de Derechos Humanos** en contra de la CEAV por presuntas violaciones a los derechos humanos, de las cuales se emitieron dos recomendaciones⁴.

¹ Juez Federal ordena a la CEAV reparar integralmente a Policías de Tijuana que fueron detenidos arbitrariamente y torturados por militares en 2009

<http://cmdpdh.org/2019/03/juez-federal-ordena-a-la-ceav-reparar-integralmente-a-policias-de-tijuana-que-fuero-detenido-arbitrariamente-y-torturados-por-militares-en-2009/>

² Solicitud de información pública número 0063300045919.

³ Solicitud de información pública número 0063300035019.

⁴ Solicitud de información pública número: 3510000058719.

La CEAV es un mecanismo que ha comprobado ser insuficiente ante las demandas de las víctimas de violaciones a los derechos humanos en México. Por ejemplo, “el primer año el Registro cerró con 2 mil 10 víctimas inscritas. Para 2015 se sumaron 3 mil 378 más. En 2016 la cifra de inscritos continuó al alza con 3 mil 872, y en 2017 ascendió a 4 mil 839 víctimas inscritas. Y de enero a julio de 2018 la cifra de nuevas víctimas ascendía ya a 2 mil 459.”⁵ De acuerdo con información pública, **la CEAV cuenta con 152 asesores jurídicos** para brindar atención y acompañamiento jurídico a víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos a nivel federal. Preocupa la crisis de personal dentro de la AJF. Lo anterior, además de impedir un seguimiento adecuado del caso y trato digno de las víctimas, las pone en desventaja en el proceso penal ya que **la defensoría pública de oficio para personas imputadas cuenta con un total de 884 abogados**. En respuesta a una solicitud de información pública, **la CEAV informó que las y los asesores jurídicos, tanto en la sede como en las delegaciones, atienden un promedio un total de 105 expedientes o casos de víctimas de delito y-o violaciones a los derechos humanos**.⁶

También la CEAV informó que la aplicación de la política de austeridad de la nueva administración federal implicó una **reducción de 13,7% del presupuesto anual para el año 2019 en comparación con el año 2018, equivalente a 133,781,484.00 pesos**.⁷

El sistema de atención a víctimas es un mecanismo necesario pero cuenta con un sin número significativo de deficiencias, las cuales deben ser atendidas y modificadas para que el Estado pueda brindar y garantizar los derechos a la reparación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos en México.

Frente a las diversas denuncias de víctimas y organizaciones civiles acerca de anomalías e irregularidades en la CEAV, el pasado 23 de abril de 2019 el Pleno del Senado de la República aprobó citar a comparecer Sergio Jaime Rochín del Rincón, ex titular de dicha Comisión, lo anterior el fin de que informará sobre las acciones y políticas implementadas para garantizar la atención a víctimas en el país y los resultados obtenidos. En franco desacato, Jaime Rochín del Rincón no se presentó en dicha comparecencia y renunció el 15 de junio de 2019, dejando a la deriva a la Comisión de Víctimas en medio de una grave crisis institucional.

II. Ausencia de un Reglamento

Debido a las fallas de la CEAV para funcionar como un órgano colegiado, en enero del 2017 se reformó la LGV. La reforma principal consistió en que la CEAV quedaría a cargo de una sola persona titular por lo que el funcionamiento de esta institución fue reformado de manera sustancial. La reforma incluyó diversos artículos transitorios, de los cuales destacamos el tercero, mismo que señala “El Ejecutivo Federal deberá realizar las reformas al Reglamento a los ciento ochenta días hábiles siguientes, a la entrada en vigor del presente Decreto”.

El refreído plazo de ciento ochenta días hábiles para la emisión de un nuevo Reglamento venció el 5 de septiembre de 2017, sin que al día de hoy se cuente con dichas disposiciones

⁵ Aumentan víctimas en México, mientras Comisión para atenderlas tiene menos personal y dinero, <https://www.animalpolitico.com/2018/10/comision-victimas-menos-personal-dinero/>

⁶ Solicitud de información pública número: 0063300001719.

⁷ Solicitud de información pública número: 0063300068219.

⁸ <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44619-comparecera-el-titular-de-la-comision-ejecutiva-de-atencion-a-victimas.html>

reglamentarias, por lo que tanto la CEAV como el SNAV continúan operando de forma indebida con un Reglamento que no es acorde a las reformas de la Ley. Esto ha generado una cantidad de problemáticas en la operación de la CEAV y el SNAV, las cuales se han traducido en una constante vulneración a los derechos de las víctimas.

III. Fallas en la instalación del SNAV

Con la aprobación de la Ley General de Víctimas se creó el SNAV cuya atribución, entre otras, consiste en promover la coordinación y colaboración entre las instituciones que atienden a víctimas en los tres niveles de gobierno⁹. Si bien el artículo 83 de la Ley establece que el pleno del SNAV debe reunirse por lo menos una vez cada seis meses a convocatoria del Presidente de la República, **éste no se ha vuelto a reunir desde su instalación el 15 de enero de 2014.**

La Ley General de Víctimas previó en su transitorio SÉPTIMO que los Congresos Locales armonizarían todo su marco normativo local con la Ley General de Víctimas en un plazo máximo de 180 días naturales.

En la mayoría de las entidades federativas, el proceso de adopción de la Ley Local, ha sido muy **opaco**, sin ninguna consulta de las víctimas y las organizaciones civiles, contraviniendo los principios de participación conjunta y transparencia, todos reconocidos en la Ley General de Víctimas.

A la fecha 10 entidades federativas¹⁰ no cuentan con una Comisión de Atención a Víctimas. De las comisiones locales que ya existen, en general se observa un mismo patrón: faltan recursos financieros, humanos, y técnicos para desarrollar sus labores.

⁹ El SNAV está integrado por las instituciones, entidades, organismos, y demás participantes, aquí enumerados, incluyendo en su caso las instituciones homologas en los ámbitos estatal y municipal: I. Poder Ejecutivo: a) Presidente de la República, b) Presidente de la Comisión de Justicia de la Confederación Nacional de Gobernadores, c) Secretario de Gobernación. II. Poder Legislativo: a) Presidente de la Comisión de Justicia del Senado, b) Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, c) un integrante del poder legislativo de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III. Poder Judicial: Presidente del Consejo de la judicatura Federal. IV. a) Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, b) un representante de organismos públicos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, V. La Comisión de Atención a Víctimas y un representante de las Comisiones Ejecutivas locales (artículo 82 de la Ley).

¹⁰ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Oaxaca.

Entidades federativas que han instalado instituciones de atención a víctimas



NO HAN INSTALADO INSTITUCIONES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

SI HAN INSTALADO INSTITUCIONES DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

21	11
<ol style="list-style-type: none"> Campeche* Chihuahua Colima Coahuila de Zaragoza Durango Guerrero Jalisco Michoacán Estado de México Morelos Nayarit Nuevo León Quintana Roo San Luis Potosí Tlaxcala Tabasco Tamaulipas Veracruz Yucatán Zacatecas Ciudad de México 	<ol style="list-style-type: none"> Baja California Baja California Sur Guanajuato Sinaloa Sonora Oaxaca Chiapas Puebla Hidalgo, Querétaro Aguaascalientes

Asimismo, la mitad de las entidades no cuentan con un Fondo de Asistencia, Ayuda y Atención, lo que resulta en la inoperancia de las Comisiones de Víctimas en esos estados ya que sin Fondo Estatal, resulta imposible brindar las medidas de ayuda inmediata, asistencia y reparación integral previstas en la Ley.

Entidades que cuentan con Fondos de Asistencia, Ayuda y Atención



NO TIENEN FONDO DE ASISTENCIA, AYUDA Y ATENCIÓN

SI TIENEN FONDO DE ASISTENCIA, AYUDA Y ATENCIÓN

16

- Chihuahua
- Coahuila
- Colima
- Durango
- Guerrero
- Jalisco
- México
- Michoacán
- Morelos
- Nuevo León
- Querétaro
- Quintana Roo
- San Luis Potosí
- Tamaulipas
- Veracruz
- Zacatecas

A octubre de 2018, 17 entidades no han reformado su Ley en materia de atención a víctimas¹¹, mientras que el estado de Guanajuato no cuenta al día de hoy con normatividad en esa materia, no obstante que el plazo establecido para que se realizaran dichas reformas venció el 5 de septiembre de 2017. Guanajuato, la entidad con el mayor número de homicidios dolosos del país, sigue sin contar con una Ley local de Víctimas.

¹¹ **Informe de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas sobre el avance en la armonización de la Ley General de Víctimas.**

Armonización en las entidades federativas



■	SIN LEGISLACIÓN
■	NO HAN REFORMADO SUS LEYES DESPUÉS DE LA REFORMA A LA LEY GENERAL EN 2017
■	CON REFORMAS DESPUÉS DE LA REFORMA A LA LEY GENERAL EN 2017

1	17	14
1. Guanajuato	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aguascalientes 2. Baja California Sur 3. Campeche 4. Chiapas 5. Colima 6. Hidalgo 7. Jalisco 8. México 9. Nuevo León 10. Puebla 11. Querétaro 12. Quintana Roo 13. Sonora 14. Tabasco 15. Tlaxcala 16. Yucatán 17. Zacatecas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Baja California 2. Ciudad de México 3. Chihuahua 4. Coahuila 5. Guerrero 6. Durango 7. Morelos 8. Michoacán 9. Nayarit 10. Oaxaca 11. San Luis Potosí 12. Sinaloa 13. Tamaulipas 14. Veracruz

IV. Petitorio

Por lo anterior, solicitamos sea concedida una audiencia temática sobre este asunto, en cuyo caso, presentaremos mayor información por escrito.

Las organizaciones peticionarias consideramos necesario que la Ilustre Comisión Interamericana pueda escuchar las consideraciones del Estado mexicano sobre las limitaciones y obstáculos que ha enfrentado para atender, proteger y reparar integralmente a víctimas y pueda así formular recomendaciones que coadyuven a la revisión, modificación e implementación de las medidas necesarias para garantizar los derechos a la justicia, verdad y reparación integral, como el establecimiento de medidas de no repetición.

Sin otro particular, aprovechamos la ocasión para enviarle las muestras de nuestra más distinguida consideración y estima.

Atentamente,

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos

IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos

Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos

Observatorio Ciudadano del Derecho de las Víctimas- Integrantes: IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos; Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP; Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noreste; Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos; Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos en México

(AFADEM); Alondras Unidas en Búsqueda y Justicia de Nuestros Desaparecidos; Colectivo de Familiares Amigos Desaparecidos de Tamaulipas; Colectivo de Familiares en Búsqueda de Desaparecidos María Herrera; Colectivo Madres Igualtecas en Busca de sus Desaparecidos; Colectivo Voces Unidas por la Vida, Sinaloa; Familias de Acapulco en Busca de sus Desaparecidos, Guerrero; Familias Desaparecidos Orizaba-Córdoba; Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos, Jalisco; Familias Unidas, Coahuila; Familias Unidas de Nayarit; Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos Nuevo León; Guerreras en Busca de Nuestros Tesoros. Nos Hacen Falta; Solecito de Veracruz; Uniendo Esperanzas, Estado de México.