

## VICTIMOLOGÍA, LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS Y EL DERECHO VICTIMAL

María de la Luz LIMA MALVIDO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Situación victimal*. III. *Victimología*. IV. *Revistas científicas*. V. *Formación de intelectuales victimólogos y operadores en atención a víctimas*. VI. *Atención a víctimas (políticas públicas) 2000-2020*. VII. *Derecho victimal*. VIII. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

En esta obra colectiva, que se publica para conmemorar los 20 años de celebrar las Jornadas de Justicia Penal, se determinó como objetivo resumir las cuestiones planteadas más destacadas en el desarrollo y las prácticas de las ciencias penales en el curso de estas dos décadas. Planteamientos que son el reflejo de problemas, progresos o retrocesos de nuestro país, desde la perspectiva de las ciencias penales. Particularmente, tuve el honor de participar en cuatro Jornadas distintas, en las que expuse temas relacionados con la victimología, la atención a víctimas y el derecho victimal.

Por ello en este artículo abordaré, de manera sucinta, esos tres temas, haciendo un balance de lo que ha sucedido en México en los últimos 20 años. Por otro lado, agregué las preocupaciones y propuestas que, paralelamente, se analizaron en estas Jornadas, lo que significó una brújula y guía de las reflexiones, muchas de las cuales influyeron en la construcción de nuevas estrategias de Estado.

Ahora bien, para valorar los cambios y deliberaciones que se realizaron en ese tiempo, resulta necesario invocar algunos datos que nos sitúen geopolíticamente, porque está íntimamente relacionado con nuestro tema.

---

\* Miembro de número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales e investigadora en el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

## II. SITUACIÓN VICTIMAL

El siglo XX nos dejó graves secuelas, ya que fue un periodo en el que se desencadenaron 70 guerras; entre ellas, las dos guerras mundiales; se realizaron grandes genocidios (en Alemania, Armenia, Camboya, Ruanda, el Congo); 33 desastres naturales y seis graves problemas ambientales. Todos estos acontecimientos originaron planteamientos y reflexiones sobre cómo entender y atender estas victimizaciones individuales y colectivas.

En 1989 se llevó a cabo desde las Naciones Unidas el primer levantamiento de la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (ICVS, por sus siglas en inglés) la cual se repitió seis veces en diferentes años (1992, 1996, 2000, 2004, 2005 y 2010). Para este ejercicio, al inicio, sólo se enfocó a naciones desarrolladas y no se consideró a ningún país de la región de América Latina y el Caribe; posteriormente, se expandió a países en desarrollo. Fue en 2002 cuando se incluyeron encuestas nacionales de América Latina y el Caribe, primero la de Colombia y Brasil; más tarde, Argentina y Costa Rica. Después, se incorporaron las de Bolivia, Colombia, México, Panamá, Paraguay y Perú.

El siglo XXI comenzó con ataques terroristas relevantes (Nueva York, Londres, Bombay, París, Bruselas, Barcelona, Niza, Bogotá, Sri Lanka, entre otros); guerras (Afganistán, Irak, Libia; Siria, Ucrania); protestas, conflictos armados y masacres; desastres naturales (19 terremotos y otros fenómenos naturales). Y, a todo, debemos sumar más de 24 desastres provocados por el ser humano. En el mismo sentido, el nuevo siglo, también está marcado por una crisis económica, de alcance global, que inició en 2008 y que continúa hasta nuestros días.

En México, el siglo XXI comenzó con una alternancia en el poder con el arribo de un presidente que dejó fuera a un partido que había dominado durante 72 años.

Por otra parte, desde 2000, el crimen organizado creció de forma desproporcionada y penetró, poco a poco, en toda la estructura social. Y, de modo desafortunado, no ha existido estrategia de Estado sustentable y consistente que enfrente el problema. Con cada administración se inicia algo y se destruye lo anterior, y así sucesivamente. Este modo inconsistente ha dado grandes ventajas a los grupos delictivos que, paulatinamente, encuentran nuevos nichos para causar más victimizaciones, lo cual va aunado a la ausencia de una capacidad efectiva de hacer cumplir la ley y controlar con eficacia el crimen organizado, posibilitando el desarrollo de las economías ilegales que generan múltiples amenazas para los Estados y la sociedad.

Por ello, en 2000, a través de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se decidió crear una comisión del Ministerio Público, las víctimas y su relación con los tribunales federales que me correspondió presidir; encargada de analizar qué estrategias debían aplicarse en la materia. Los temas incluidos están en el libro *La víctima y su relación con los tribunales federales* que publicó el Instituto Nacional de Ciencias Penales en dicho año.

En 2001 esta comisión recién creada presentó al Pleno de la XII Conferencia de Procuración de Justicia, la Estrategia Nacional para las Víctimas del Delito y un Plan de Acción. Mediante Acuerdo XI de la XIII Conferencia se decidió detonar el Plan de Acción de Atención a Víctimas enriquecido con las observaciones y comentarios realizados por las procuradurías de los estados. Asimismo, se consideró potenciar el uso del Sistema de Información de Personas Robadas, Extraviadas y Desaparecidas (SIPRED). Entre las estrategias derivadas de dicho plan estuvo la creación de una Ley Federal para Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder.

En 2001, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por su parte, quiso sumarse a la tarea de promover los derechos de las víctimas y decidió abrir un foro de discusión permanente y encuentro en el tema de atención a las víctimas que se celebraría cada año. De la misma forma, se inició un servicio para atender a víctimas que se llamó Províctima. Este lugar proporcionaba los servicios de orientación jurídica, seguimiento del caso, atención psicológica, información y canalización para recibir servicios de atención victimológica.

Por otro lado, el grave problema de seguridad pública que representan los cárteles de la droga, dada su expansión, se convirtió en un asunto de seguridad nacional, que compromete al Estado mexicano, a su sistema político, a la economía y a la comunidad.

Hubo un significativo incremento del crimen organizado que atentaba contra candidatos políticos de diversos partidos, gobernantes y grupos sociales, ejecutando masacres, incluso, a plena luz del día. Por otro lado, estos grupos criminales han tejido cuidadosamente redes de corrupción que les permiten seguir con sus actividades ilícitas, penetrando el mercado, socavando la economía legal, provocando una incapacidad policial frente al crimen y creando graves debilidades institucionales que fortalecen la relación entre la ilegalidad y la delincuencia.

Cuando el presidente Calderón Hinojosa (2006-20012) declaró la “Guerra contra el narcotráfico” aceptó que, en aquellos días, se registraba la mayor expansión *violenta* del crimen organizado. La táctica “estrategia integral” que determinó y eligió para enfrentar el fenómeno, trajo como

consecuencia el aumento de víctimas, miles de muertos, miles de desaparecidos y desplazados, un aumento en los casos de tortura y tratos crueles, además del fortalecimiento de grupos criminales.

Durante este periodo hubo muchos casos que son relevantes para la victimología, entre ellos la muerte, en 2008 y 2011, de dos secretarios de gobernación en accidentes aéreos. Violencia sexual, violación y tortura contra 11 mujeres en el caso Atenco (2006), un incendio en la Guardería ABC (2009); muerte de Mariana Lima el 28 de junio de 2010; el hallazgo de 72 cadáveres en una fosa clandestina en San Fernando, Tamaulipas (2011); además de un atentado el 25 de agosto al Casino Royale, en Monterrey, Nuevo León, que ocasionó la muerte de 52 personas.

Entre 2007 y 2010 se incrementaron tres veces los fallecimientos ocurridos por una presunta rivalidad delincencial. En otras palabras, la tasa de homicidios pasó de 8.1 a 22.7 muertes por cada 100,000 personas; la de fallecimientos por presunta rivalidad delincencial cambió de 2.6 a 13.5 muertes por cada 100,000 personas. Cada víctima de homicidio reporta una víctima, pero sus familiares y dependientes económicos igualmente sufren las consecuencias de esa victimización.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitió en 2007, dos recomendaciones generales en el tema de víctimas de delitos: la primera, con el número 14, del 27 de mayo, se dirigió al procurador general de la República, a los procuradores de justicia militar y de justicia de las entidades federativas, secretarios de seguridad pública y de salud federal, del gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y de las entidades federativas, presidentes de los tribunales superiores o supremos tribunales de las entidades federativas. En ella se hace un recuento de cómo están los servicios de atención a las víctimas, define qué hace falta y enumera siete recomendaciones básicas para lograr, en su momento, un fortalecimiento de los mecanismos que permitan el goce y ejercicio de los derechos de las víctimas.

La segunda recomendación, con el número 16, del 21 de mayo de 2009, dirigida a los procuradores generales de justicia de las entidades federativas, de justicia militar y de la República, hace observaciones con base en la información recabada a partir de las quejas recibidas por las víctimas e invoca los diversos casos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos menciona la necesidad de que las autoridades actúen con diligencia, con el objeto de tutelar eficazmente los derechos humanos de víctimas, ofendidos y los probables responsables. Señala, como una esperanza, la actuación que tendrá la figura del juez de control en la salvaguarda de los derechos de la víctima y de probables responsables. Adicionalmente, aporta ocho reco-

mendaciones dando importancia a la emisión de manuales, lineamientos, acuerdos, apostando fundamentalmente en la capacitación en materia de derechos humanos.

En tanto, el presidente buscó un acuerdo civil con académicos, organizaciones de la sociedad civil y víctimas, las que señalaron la necesidad de que el Estado reconociera la magnitud del problema y asumiera su responsabilidad frente a las víctimas (*DOF* del 25 de agosto de 2008, Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad). Éste, desde nuestro punto de vista, más allá de proponer acciones prioritarias, contenía funciones que son obligación por ley desarrollar. Por otro lado, lo que es digno de resaltar-se es el acuerdo nacional obtenido que en pocas ocasiones se logra, ya que lo firmaron los tres órganos de gobierno: Poder Ejecutivo y los gobernadores, gobiernos municipales, Poder Judicial, Poder Legislativo; representantes de los medios de comunicación; organizaciones sindicales y campesinas; líderes religiosos; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; organizaciones empresariales y organizaciones sociales (México Unido contra la Delincuencia y la Fundación Fernando Martí).

En dicho Acuerdo, con relación a las acciones para víctimas de delitos, se privilegiaron las dirigidas al combate del delito de secuestro. De los acuerdos, mencionaremos dos, porque estuvieron enfocados con las víctimas. En el punto VI del acuerdo se estableció: “Fortalecer y consolidar las redes de atención a víctimas del delito a nivel nacional”.

Las secretarías de Seguridad Pública, Gobernación, Desarrollo Social, Salud, así como el DIF-Nacional y la Procuraduría General de la República, se comprometían a celebrar convenios con entidades federativas e instancias de la sociedad civil en la materia, a formular protocolos de actuación coordinada y a tener un intercambio efectivo de información entre instituciones y órdenes de gobierno. Estableciendo un tiempo de seis meses para su ejecución.

Otro punto de acuerdo interesante fue el XXVI que determinó: “Promover la creación de un Observatorio Ciudadano”, entidad que vigilaría y supervisaría el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el acuerdo nacional. La Secretaría de Seguridad Pública se comprometía a ser la entidad que promovería su creación con una conformación plural y representativa de los distintos sectores de la sociedad y que incluyera a estudiosos del tema de seguridad y justicia, para que así contara con reconocimiento y liderazgo social. Marcando para el cumplimiento de dicho acuerdo un tiempo de tres meses.

Después de estos acuerdos vuelve a surgir la necesidad imperiosa de impulsar la creación de una Ley de Derechos de las Víctimas con un fondo que ayudara a aminorar el daño que estaban sufriendo las mismas a consecuencia de la violencia y la impunidad.

En México, durante ese tiempo, miles de familiares de víctimas sufrían por el asesinato o desaparición de sus parientes; otras personas estaban desplazadas por el terror que sembraban los grupos del crimen organizado.

El 18 de junio de 2008 se publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto que reformaba diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública y justicia penal, donde se establecieron las bases del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en la República Mexicana, tema muy comentado durante las Jornadas de Justicia Penal.

Más tarde, en octubre de 2008, se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal que impulsa diversas líneas estratégicas de acción. Aunque fue hasta 2014 que, derivado de un acuerdo de este Consejo, se determina instalar el comité de seguimiento de los planes y acciones para instrumentar de forma transversal los derechos de las víctimas en el sistema de justicia penal de corte acusatorio.

El 25 de marzo de 2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la sentencia en relación con la investigación de la muerte violenta de Mariana Lima Buendía, la cual constituye el primer pronunciamiento de este tribunal relacionado con el fenómeno de femicidio. El otorgamiento del amparo fue enfático en situar en el centro de la reparación a Mariana y a su madre. Esta sentencia simboliza la apertura de un camino hacia el acceso a la justicia en éste y otros casos.

El 28 de marzo de 2011 se creó el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad que, después de la muerte de Juan Francisco, hijo del poeta Javier Sicilia, sus amigos, más otros dos adultos que los acompañaban, en Temixco, Morelos. Fue de este modo que nuevamente surge la exigencia por una ley que reglamentara los derechos de las víctimas establecidas en 1993 que dispusiera una serie de medidas para responder a sus necesidades apremiantes.

Este movimiento efectuó diversos eventos como lo fue un encuentro con legisladores en el Castillo de Chapultepec el 28 de julio de 2011, para consensar reformas del Estado que ellos consideraban urgentes; después hubo varios conversatorios, que resultaron relevantes para sensibilizar a los legisladores en el tema de las víctimas de delitos y del abuso de poder.

Esto nos muestra el torbellino que sube a la agenda nacional los temas victimológicos acompañados de nuevos movimientos de víctimas, siendo estos casos relevantes los que impulsan un motor para proponer cambios jurídicos que, a veces, realiza el gobierno que aprovecha la coyuntura o se efectúan por las propias víctimas, quienes en algunas circunstancias son orilladas a solicitar excesivas medidas punitivas. Los intelectuales y académicos, por su parte, asumen su rol y participan de manera oportuna, mejorando las propuestas legislativas o, en ocasiones, las critican de manera tardía.

El movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad se unió a las organizaciones que trabajaban en una iniciativa de ley de víctimas, sinergia que fue uniendo esfuerzos, sumando a más organizaciones. Así lograron, además, el apoyo de la oficina del abogado general de la UNAM y presentaron la iniciativa que fue finalmente entregada al Senado que fungió como cámara de origen, que aprobó la iniciativa y la turno a la Cámara de Diputados.

El pleno de la Cámara de Diputados (cámara revisora) discutió un documento distinto al aprobado por la Cámara de Senadores (cámara de origen), contraviniendo la Ley Orgánica del Congreso de la Unión. El 30 abril de 2012, fue aprobado el dictamen de esa nueva iniciativa en lo general y en lo particular, por 369 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones en la Cámara de Diputados y se turnó al Ejecutivo federal para sus efectos constitucionales.

El licenciado Miguel Alessio, consejero jurídico del Ejecutivo federal, envió una comunicación al Congreso en la que advertía que el presidente de la República, ejercía su facultad constitucional de veto y en estricto apego a los plazos previstos en la Constitución, presentaba en tiempo y forma observaciones al Proyecto de Decreto que expide la Ley General de Víctimas, en las que advertía sobre las inconsistencias constitucionales y legales que tenía.

En estas circunstancias, el Ejecutivo federal estudió las acciones legales pertinentes para que, en caso de ser necesario comentó, fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien dirimiera la controversia que había generado la indebida actuación de la Comisión Permanente, al no dar el trámite constitucional al documento enviado en tiempo y forma por el presidente de la República.

El 19 de julio de 2012 la Ley General de Víctimas fue impugnada por el Consejero Jurídico de la Presidencia mediante la interposición de una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ésta dio entrada a la controversia en contra del Senado y la Comisión Per-

manente del Congreso de la Unión, motivo por lo cual se otorgó suspensión para publicar el decreto.

La Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia admitió a trámite la controversia 68/2012, el 24 de julio de 2012, por lo que la Ley General de Víctimas y junto con la entrada a trámite, la Corte otorgó la suspensión provisional de los actos impugnados, por lo cual, la Presidencia no se vería obligada a publicar la Ley General de Víctimas, por lo que su entrada en vigor fue retrasada, y en caso de recibir una respuesta favorable de la Corte, no sería publicada.

El comunicado de la SCJN señaló que:

admitieron a trámite la controversia constitucional 68/2012 al haber sido presentada por órgano legitimado de forma oportuna y no advertirse motivo notorio y manifiesto de improcedencia, en la inteligencia de que, sin prejuzgar respecto de la constitucionalidad de los actos impugnados, se concedió la suspensión solicitada.

La Comisión de Receso que empezó a analizar la controversia fue integrada por los ministros Sergio Armando Valls Hernández y José Fernando Franco González Salas, ambos miembros de la Segunda Sala de la Corte.

El presidente Peña Nieto, el 1o. de diciembre de 2012, en su mensaje a la nación, haciendo valer el compromiso adquirido y un día después del acuerdo signado en el Pacto por México<sup>1</sup> “... instruyó a la Consejería Jurídica a desistirse de la controversia constitucional, sobre la ley de víctimas, para que una vez que se acuerde con la Suprema Corte, se publique tal como fue aprobada por el Congreso...”, lo cual se hizo a través del consejero jurídico Humberto Castillejos, quien hizo los trámites ante el Poder Judicial de la Federación y la controversia 68/2012 quedó sin efectos. Un día después, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) acordó, favorablemente, el desistimiento y emitió la resolución que fue notificada el mismo 6 de diciembre.

El 9 de enero día en que se publicó la Ley en el *DOF*, el presidente Peña Nieto organizó un evento en la residencia oficial de Los Pinos donde dio a conocer la publicación afirmando que ésta era: “un nuevo ordenamiento

---

<sup>1</sup> El primer acto como presidente de Enrique Peña Nieto fue establecer el llamado “Pacto por México” entre los tres partidos políticos principales del país. El acuerdo se firmó el 2 de diciembre, un día después de la toma de posesión de Peña Nieto, y lo firmaron Enrique Peña Nieto como presidente constitucional; Gustavo Madero Muñoz, presidente del PAN, Jesús Zambrano Grijalva, presidente del PRD, y Cristina Díaz Salazar, presidenta interina del PRI. Semanas después se sumó el Partido Verde Ecologista de México.

legal en favor de los derechos humanos que no tiene precedente en ninguna otra nación”. Asistieron a este acto por supuesto las organizaciones sociales del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. También líderes de partidos políticos, miembros del gabinete, el rector José Narro, el gobernador de Coahuila, Rubén Moreira en su calidad de presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Conago, varios legisladores (de manera especial los presidentes de las comisiones de Derechos Humanos del Senado y de la Cámara de Diputados).

La publicación de la Ley tiene una inscripción que dice:

El presente decreto se publica en atención al oficio No. DGPL.-2P3A.-6469, suscrito por el senador José González Morfín, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 72, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida observancia.

En vez de decir:

Se publica el presente decreto... En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo federal, en la Ciudad de México, a ... de los días ... del año...

Hubo voces que disintieron como fue la de Alejandro Martí, presidente de la organización civil México SOS, quien afirmó que la Ley es inoperante ya que en su estructura existen debilidades y vacíos que la contraponen con la Constitución y otras normas, y urgió al Congreso de la Unión a que analice y corrija la norma para que pueda atender adecuadamente a los que busquen su cobijo. “Esperaría que los legisladores vieran esto, que todos aplaudimos que se haya firmado, pero la tienen que corregir para que funcione y ojalá lo hagan rápido”, sentenció.<sup>2</sup>

Se insistió que la Ley tiene graves inconsistencia, lo cual sostuvimos en las discusiones que tuvimos en las mesas organizadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas en su momento. Más tarde envié un documento a la senadora Arely Gómez haciendo notar las críticas a esta Ley que se unieron a muchas otras voces que propiciaron su rápida reforma el 3 de mayo de 2013.

En el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) se vivió el caso de Ayotzinapa, en el estado de Guerrero, México, en 2014. Se trató de un evento de desaparición forzada de 43 estudiantes, nueve fallecidos y 27

---

<sup>2</sup> *Reforma* (online), 9 de enero de 2013.

heridos; hechos que ocurrieron en la noche del 26 al 27 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero, que sacudió las conciencias públicas. Este grave acontecimiento propició críticas, en México y el extranjero, por la forma en que se realizaron las investigaciones y por la ausencia, en ese momento, de una Ley General sobre Desaparición Forzada,<sup>3</sup> misma que ya había sido recomendada a México por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Rosendo Radilla en 2009, así como diversos comités convencionales. Durante el mandato de Peña se cometieron más de 125,000 asesinatos. El Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) señala que, en 2017, *más de 25 millones de mexicanos* fueron víctimas de al menos un delito. Hubo en este periodo ejecuciones extrajudiciales que propiciaron las redadas militares y policiacas en contra de miembros del crimen organizado, como la que se realiza en junio de 2014 cuando unos militares intercambiaron disparos con hombres armados en una bodega de Tlatlaya, en el Estado de México, cuando los soldados ingresaron a la bodega y ejecutaron a civiles desarmados. Según informes de la CNDH, hubo al menos 15 ejecuciones extrajudiciales, incluyendo a una menor de 15 años y a dos de 17.

Durante ese tiempo acontecimientos insólitos suceden como la detención de ocho gobernadores vinculados con narcotraficantes, delitos de corrupción, lavado de dinero y abuso de poder. Estos acontecimientos contribuirían al derrumbe del partido en el poder. Enrique Peña Nieto terminó su gobierno y dejó al país con cifras récord de violencia, un aumento de la deuda pública, de la población en situación de pobreza y de la corrupción, según índices nacionales e internacionales. La estadística de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) arrojó que ese año (2018), hubo un promedio de casi cuatro víctimas por hora. Un nivel que no se alcanzó ni siquiera en 2011 y 2012, superando los registros del sexenio de Felipe Calderón. Se agudizaron las problemáticas de las desapariciones, de las fosas clandestinas, del feminicidio, de la trata de personas y éste fue el sexenio donde aparecieron las auto-defensas en Michoacán y Guerrero principalmente.

Durante dos sexenios (2006-2012, 2012-2018) y en el que ahora vivimos, la militarización en México ha sido utilizada como herramienta de seguridad pública, generando altos índices de victimizaciones y violencia, acompañada de graves violaciones a los derechos humanos.

El periodo de gobierno actual ya está marcado por hechos dolorosos, sobre todo de violencia. Entre ellos, las decenas de muertes en Tlahuelilpan, Hidalgo, a causa de una toma clandestina de gasolina. Y la masacre de inte-

<sup>3</sup> Ley actualmente vigente de 17 de noviembre de 2017.

grantes de la familia Le Barón. Nueve integrantes de la familia —que tenían la nacionalidad estadounidense—, entre ellos dos bebés, fueron asesinados el 4 de noviembre por un grupo armado en un punto en la frontera entre Sonora y Chihuahua, en el poblado de Bavispe.

Los LeBarón, tras sufrir este hecho violento, pidieron al gobierno estadounidense declarar a los cárteles mexicanos como organizaciones terroristas. El presidente Trump dijo que trabajaría para lograrlo, y en respuesta el canciller Marcelo Ebrard mencionó que México no permitiría que fuera vulnerada su soberanía.

Como reacción de control formal, en estos periodos de gobierno, se han legislado nuevas leyes, alguna victimológicas, otras represivas dejando atrás la idea de un derecho penal mínimo. Las primeras leyes prevén la creación de sistemas nacionales, sin una lógica de planeación estratégica que proliferan diversos esquemas de políticas públicas, sin una lógica de un sistema nacional.

Por otro lado, las víctimas de otros delitos, al no ver respuesta del sistema de justicia penal han retornado (usando la imitación lógica), las prácticas del “ojo por ojo y diente por diente”. Incluso, encontramos ya propuestas recientes de reforma, de algún partido al sistema penal, para que retome la pena de muerte.

### III. VICTIMOLOGÍA

Concibo a la victimología como la ciencia que tiene por objeto el estudio de la víctima, tanto individual como colectivamente, la etiología del fenómeno victimal y su comprensión, con la finalidad de crear una infraestructura humana y técnica que pueda y permita brindarles atención, apoyo y prevención.

Es importante mencionar aquí algunos autores que, en otro momento, hicieron balances del desarrollo de la victimología, y aun cuando nos vamos a concentrar en México, deben ser referidos como puntos de partida para la comprensión de la metodología que vamos a utilizar.

El primero es Hans Joachim Schneider, victimólogo alemán que escribió un balance de la victimología de tres décadas (1970-1980),<sup>4</sup> después a Ezzat A. Fattah, victimólogo egipcio nacionalizado canadiense, quien publicó *Victimología: pasado, presente y futuro* (2000). Y, nuevamente, el profesor alemán Joachim Schneider con otro artículo llamado *Victimología en la transición del siglo 20 al siglo 21 en el año 2000*.

---

<sup>4</sup> Schneider, Hans Joachim, “Victimological Developments in the World during the Past Three Decades(I): A Study of Comparative Victimology”, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, Estados Unidos, Sage Publications, 2001, pp. 449 y ss.

Más tarde John Dussich, profesor estadounidense, siguiendo el esquema, publicó: *Victimología, pasado, presente y futuro* (2003). Antony Pemberton con Marc Groenhuijsen, desarrollaron los *Derechos de las víctimas en la Unión Europea: pasado, presente y futuro* (2011). Y, por último, en 2015 el profesor Dussich escribió un artículo que se titula “La evolución de la victimología internacional y su situación actual en el mundo de hoy”.

La victimología que formaba parte de la criminología en el siglo XX se fue desarrollando poco a poco y hubo reuniones relevantes donde se discute el alcance de su objeto de estudio, una preocupación expresada en la reunión de Bellagio, Italia, en 1975. Y es en los simposios internacionales donde se dio el espacio para reflexionar y ahondar en el marco epistemológico que le ha dado contenido a esta ciencia.

La sociedad civil a través de los movimientos de víctimas ha estado íntimamente ligada con el desarrollo de la victimología como disciplina. Por todo esto afirmamos que la victimología, además de ser una ciencia, es un gran movimiento social en defensa de los derechos humanos y, en especial, de los abusos de poder. Varios de los fundadores fueron víctimas de abusos de poder y otros estuvieron en campos de concentración. En las memorias y aportaciones realizadas en los simposios internacionales de victimología desarrollados en el curso de la historia se da testimonio de ello.

Se han realizado en el mundo los simposios de victimología que han sido la plataforma académica donde se fue conformado el contenido de esta ciencia. Desde el primer simposio organizado en Jerusalén en 1973 por Benjamín Mendelssohn que aporta diversas categorías fundacionales de la victimología. Más tarde fue determinante su avance gracias al nacimiento de la Sociedad Mundial de Victimología, que se fundó en Münster, Alemania, por el criminólogo Schneider y Drapkin en 1979.

En las últimas dos décadas se han realizado los siguientes simposios: en 2000 en Montreal, Canadá (décimo); en 2003 en Stellenbosch, Sudáfrica (undécimo). En 2006, en Orlando, Estados Unidos (décimo segundo); en 2009 en Mito, Japón (décimo tercero); en 2012, en La Haya, Holanda, (décimo cuarto); en 2015, en Perth, Australia (décimo quinto) y en 2018 en Hong Kong, China (décimo sexto). En cuatro de ellos tuve la oportunidad de asistir y compartir las novedades en atención a víctimas y desarrollo científico que se estaban realizando en México.

Igualmente existen los congresos de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y la justicia penal, instancia en la que se aprueban documentos, entre ellos, los estándares internacionales de temas relacionados con la justicia penal, como los de las víctimas de delitos y del abuso de poder.

Fue así como en el Séptimo Congreso de la Naciones Unidas de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia en 1985, que con toda la energía se aprueba la Declaración de los Principios Fundamentales de Justicia relativos a las víctimas del delito y a las víctimas del abuso del poder. En ésta se delimitó el concepto de *víctima*, concepto que después fue incluido en casi todas las legislaciones del mundo, incluyendo varias de las leyes vigentes en México, declaración que es considerada todavía la carta magna de los derechos de las víctimas.

Ahora bien, es de igual importancia mencionar al grupo de expertos que me tocó presidir y con el que diseñamos y redactamos el manual de aplicación de dicha declaración y la guía de implementación para tomadores de decisiones; materiales que fueron diseminados en todo el mundo. Que, como dato adicional, el Inacipe lo tradujo y lo editó en español.

En estos 20 años se han celebrado dichos congresos de la ONU: Viena, Austria, en 2000 (décimo), Bangkok, Tailandia en 2005 (décimo primero); Salvador, Brasil, en 2010 (décimo segundo) mismo en el que la Sociedad Internacional de Victimología realizó un intenso *lobby* y pidió firmas de apoyo para el Proyecto de Convención para las Víctimas del Delito y del Abuso de Poder, aún en negociación. En 2015 fue el de Doha, Qatar (décimo tercero), en éste se conmemoró, con una sesión formal, los 30 años de la declaración de las víctimas. En cada uno de estos congresos participé como parte de la delegación mexicana, lo que más tarde relaté en las Jornadas, resaltando las resoluciones y declaraciones votadas.

Por otro lado, y pensando particularmente en América Latina, el profesor alemán Kirchhoff ha mencionado que, afortunadamente, la victimología latinoamericana no se vio influenciada, como en otras latitudes, por el pensamiento anglosajón, ya que el inglés se convirtió en la lengua franca de las ciencias sociales que acabó sirviendo a una comunidad globalizada; así mismo se salvó Sudáfrica y la India. Hay que leer en América Latina a los autores que fueron pioneros en esta ciencia como a Elías Neuman, Hilda Marchiori, Rodríguez Manzanera, entre otros.

Kirchhoff continua y califica al doctor Luis Rodríguez Manzanera como “el puente” que ha facilitado la comunicación entre ese mundo anglosajón y América Latina, ya que fue él quien escribió en 1988 el primer libro de victimología que sistematiza la ciencia que, para entonces, se encontraba en escritos dispersos. Este libro, que ahora es el texto esencial en toda la región, mereció para el doctor Luis Rodríguez Manzanera el máximo reconocimiento que la sociedad mundial de victimología otorga: Presea Hans von Hentig Award, en el simposio de Holanda, en 1997.

No son muchos los autores en la región que se han dedicado a desarrollar la ciencia victimológica, ya que los hay y muchos que se concentraron, más bien, al campo operativo del desarrollo de políticas públicas.

Hay una idea errónea que sostienen algunos jóvenes de las nuevas generaciones que, con el afán de innovar, quieren con una pincelada borrar todo rastro histórico de las ciencias, pero, curiosamente, al final los jóvenes autores llegan a conclusiones ya expuestas por clásicos, y que, de modo deliberado, ignoran.

Recientemente, como una aportación a la ciencia, dada la dificultad que tienen los jóvenes de acceso a materiales impresos antiguos, el doctor Luis Rodríguez Manzanera escribió su libro: *Pioneros de la victimología*, en 2019.

La victimología ha avanzado enriqueciéndose de metodologías de las ciencias sociales; una de gran utilidad es el análisis de contexto. Éste resulta útil para la comprensión y análisis de las macrovictimizaciones que vivimos en este siglo cada vez más complejas. Éste es utilizado en el derecho internacional como un elemento de juicio.

Otro método que ahora se está utilizando en el campo de la victimología es el rescate de la memoria como categoría epistémica para salvar a las víctimas del olvido; es una herramienta multifacética que tiene una naturaleza de carácter político, histórico, jurídico, restaurativo y social.

Hemos propuesto también nuevos esquemas de conocimientos para su aplicación en casos específicos y diseño de nuevos constructos epistemológicos como lo es la constelación de las ciencias victimales, herramienta útil para visibilizar las disciplinas desde las cuales se estudia a las víctimas en investigaciones transdisciplinarias. Por ejemplo, los aportes de la victimología forense, de la dogmática victimal, del derecho indígena entre otros.

#### IV. REVISTAS CIENTÍFICAS

La presencia de revistas en la materia resulta importante porque son la forma de dispersar los nuevos paradigmas y consolidar teorías.

En 1976 se fundó la primera revista sobre esta ciencia, llamada *Journal of Victimology*. Después nació la revista *International Review of Victimology* (1988), diseñada por John Freeman (profesor inglés a quien conocí en Londres, excelente anfitrión y amigo) quien en el prólogo establece que: “La revista responderá a la necesidad de tener un medio de difusión donde los victimólogos del mundo expresen los desarrollos de esta ciencia y los expertos aporten sus ideas y sus teorías”. Se pretende, dijo, hacer “el estado del

arte en temas victimológicos”. Idea que se compartió durante la realización del Simposio de Victimología de 1979 realizado en Münster (Alemania).<sup>5</sup>

Más tarde aparece *Perspectivas Internacionales en Victimología*, una revista arbitrada en inglés de carácter multidisciplinario, que era publicada por el Instituto Internacional de Victimología de la Universidad de Tokiwa, Japón, institución fundada en 1983, que fue un lugar valioso para el conocimiento de la materia en Asia.

Bajo la dirección de la doctora Hilda Marchiori se fundó en 1989 la revista *Victimología*, órgano de difusión del entonces Centro de Asistencia a la Víctima del Delito en Córdoba, Argentina, misma que ha sido la revista más leída y consultada en la región, porque se edita en español. Ésta en su primera época publicó 19 ejemplares (hasta 1999). Más tarde, en 2004, se inició una nueva: *Revista Victimología: la Víctima desde una Perspectiva Criminológica y Asistencia Victimológica*, que hasta hoy se sigue editando. La revista sirvió como conducto para que distintos profesores mexicanos hicieran reflexiones en torno a temas victimológicos.

En 1990 fundé en México una revista llamada *Serie Victimológica*, que empezó a publicar en México artículos sustantivos en la materia.

Más tarde, en 2015, salió a la luz la *Revista de Victimología/Journal of Victimology* (virtual) que difunde avances de la ciencia en la comunidad de habla hispana y de la que formo parte del comité editorial. Su creación se debe, fundamentalmente, al profesor Josep. M. Tamarit Sumalla, quien coincide con el profesor Kirchhoff al presentar la nueva revista diciendo: “El componente cultural que, como todas las ciencias sociales, tiene la victimología, nos exige ser conscientes de los riesgos del anglocentrismo cuando se busca comprender la victimización, o bien, concebir y construir programas dirigidos a la prevención o victimización”.

La misión de esta revista es la publicación de artículos científicos y aportaciones teóricas sobre victimología. Su ámbito temático abarca las diversas dimensiones de la investigación victimológica, como la victimización y la desvictimización, los derechos de las víctimas, los sistemas especializados de apoyo, la víctima en el sistema de justicia penal y la justicia restaurativa, con una vocación transdisciplinaria.

En 2001, tomando en cuenta que era necesaria una obra que conjuntara estudios y conocimientos fundamentales que fueran parte del material que serviría a los alumnos de las nuevas maestrías del Inacipe —además de dar cuenta de los avances en las ciencias—, propuse la publicación de tres

---

<sup>5</sup> Cfr. Freeman, John, *International Review of Victimology*, Gran Bretaña, 1989, vol. 1, pp. 1 y 2.

coleccionas: una victimológica, otra criminalística y una tercera de profesionalización. De la primera se publicaron nueve tomos, de la criminalística cinco y de la tercera sólo salió el primer número.

El tomo III de la colección victimológica fue el elaborado por José Zamora Grant, la *Víctima y el sistema penal mexicano*, obra importante y oportuna para analizar cómo iba permeando la victimología el derecho procesal penal. Se publicó asimismo el *Compendio de legislación en atención a víctimas de delitos*; la *Introducción a la atención a víctimas de secuestro*; el *Informe de la Comisión de la Víctima y su relación con los Tribunales Federales*; el *Manual de la ONU para la implementación de la declaración*, el *Directorio de los centros de atención a víctimas del delito*. El último fue mi libro de *Políticas públicas en atención a víctimas*, una propuesta metodológica. La obra que sistematiza el cómo se ha realizado ésta en el plano nacional e internacional. Se propone en la misma una metodología para sistematizar buenas prácticas y se incluyen elementos metodológicos victimológicos nuevos.

En la colección criminalística se publicó en el tomo 3 de 2004, el *Manual metodológico para la investigación criminalística de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez*, realizado por investigadores del Inacipe, libro que es realmente valioso para el estudio de casos.

Igualmente se realizaron en México, informes especiales con enfoque victimológico por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como el “Informe especial sobre desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80” (2001), el “Informe especial de migrantes” (2011), y el “Informe especial de niños no acompañados” (2018).

Adicionalmente, la victimología se ha enriquecido con investigaciones que realizan organizaciones civiles y centros de investigación, como la investigación titulada *En el desamparo*, coordinada por el doctor Sergio Aguayo, de El Colegio de México (2011); *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo en México* (2019) de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos.

## V. FORMACIÓN DE INTELLECTUALES VICTIMÓLOGOS Y OPERADORES EN ATENCIÓN A VÍCTIMAS

En la revista *Victimología*, la doctora Hilda Marchiori refiere que en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, se abrió el curso de posgrado de victimología, en 1999, 2001 y 2013.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Cfr. Marchiori, Hilda (coord.), *Victimología*, Argentina, Universitaria Integral, 2004.

En México el inicio de la formación victimológica se dio a través de materias asiladas que se impartieron en el Inacipe y que más tarde se capitalizaron con la propuesta que hice ante la Junta de Gobierno de dicho Instituto, para crear la primera maestría en victimología con un grupo interdisciplinario valioso de profesionales que colaboraron en la integración de la malla curricular. Fue aprobada en 2001 y comenzó con éxito. El arranque se realizó con la presencia de destacados miembros de la Sociedad Mundial de Victimología, los que fueron invitados como el Comité Internacional de Acompañamiento.

Ese fue el principio, y a lo largo del tiempo se consolidó. Más tarde, en 2011, el Instituto de Ciencias Periciales y Forenses de Puebla inició una maestría en victimología con un enfoque pericial forense por ser la necesidad detectada en ese estado. Posteriormente se fundó el Instituto de Formación Académica del Centro y Sureste en Chiapas (INFA de Tuxtla Gutiérrez), otra maestría en victimología (2015) que tuvo de sustento un diagnóstico efectuado para la detección de las necesidades de víctimas en riesgo que había en el estado,

Recientemente, algunas universidades buscaron combinar las carreras de criminología y victimología en una sola licenciatura, o bien, crearon una línea de victimología dentro de la carrera de criminología, como es el caso de la Universidad Autónoma de Querétaro.

En Holanda se fundó la Universidad de Tilburg, Holanda (INTER-VICT), que es un centro de investigación sobre victimología; en éste se abrió un postgrado en victimología, con orientación jurídico-penal. El profesor Marc Groenhuijsen, afirmó, en la apertura del centro, que la victimología puede abrir los ojos de los abogados a las soluciones normativas que hasta ahora han sido demasiado miopes para comprender.

Igualmente, en la Universidad de Tokiwa Japón se impartió un curso de postgrado formando a un importante grupo de victimólogos asiáticos.

## VI. ATENCIÓN A VÍCTIMAS (POLÍTICAS PÚBLICAS) 2000-2020

En 1988 propuse y diseñé la primera oficina de atención a víctimas en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Agencia de Delitos Sexuales, al igual el Centro de Apoyo a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y el Centro de Búsqueda de Personas Extraviadas o Ausentes. Más tarde, en todo el país, con esa sinergia se promovió la creación de servicios similares.

Posteriormente a través de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y se propuso la creación de una subprocuraduría de atención

a víctimas en la PGJDF, y de ahí, ese modelo se adoptó por casi todas las procuradurías de los estados. Es así como en la década de los noventa, las víctimas tuvieron servicios en todo el país.

En forma paralela, organizaciones civiles igualmente empezaron a brindar atención, como fue uno de los fundadores el CAM Colima, Covac, Mosocovic, entre otros.

El sexenio del presidente Fox (2000-2006) inició con muy buenos augurios, ya que el Estado mexicano ratificó 20 importantes estándares internacionales de derechos humanos (nueve en 2002, cinco en 2003, dos en 2004, dos en 2005 y dos en 2006, mismos que servirían para promover el establecimiento de modelos de atención victimal con calidad.

En esta primera década de 2000 no se hacía la recolección de datos confiables a nivel nacional sobre la criminalidad en México, que es fundamental para calcular la cifra negra de la misma. Hubo algunos ejercicios que se realizaban de manera eventual y aislada. Fue en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 donde se estableció que el INEGI sería el responsable de conducir la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad (Envipe), que tiene la finalidad de realizar estimaciones de la incidencia delictiva, características del delito, las víctimas y el contexto de la victimización. Ésta se realiza desde 2011 a la fecha. La información derivada de esta metodología victimológica resulta, ahora, ser la más importante en el diseño de las políticas públicas en nuestra materia. Así lo mencionó el profesor Schneider en su momento diciendo que este método revolucionó el objeto de estudio de la victimología.

El 10 de junio de 2011 se realizó una relevante reforma constitucional del artículo 1o., que incorpora el bloque de constitucionalidad o bloque de derechos que ha merecido mucha reflexión, ya que significa la posibilidad de ampliar muchos temas victimales que deben conjugarse con la técnica de interpretación conforme establecida en ese mismo artículo. Ésta constituye un método que tiene como fin la armonización y complementariedad de las normas inferiores con las normas constitucionales y convencionales. Asimismo, se incluye el principio pro persona, clave de interpretación hacia la protección más amplia de los derechos y acompaña a la interpretación conforme, al exigir que se opte por las interpretaciones más favorables a los derechos.

Casi al fin del sexenio del presidente Calderón, el 6 de septiembre de 2011, se creó una oficina llamada Procuraduría Social para las Víctimas de Delitos (Provictim). No obstante lo ambicioso del decreto, no consideró que desde un análisis de políticas públicas fue viable lo ahí consignado.

Esta oficina recibió un mandato para atender a víctimas de delitos graves, en especial secuestros y desaparecidos, pero cayó en vicios como recibir a víctimas de violencia familiar que entorpecieron la dinámica del objetivo para el cual se había creado.

Este modelo tuvo errores en la planeación estratégica, ya que no se le asignaron recursos y se instruyó para que reclutaran personal de las otras oficinas federales que ya atendían a las víctimas como lo era entonces la Secretaría de Seguridad Pública y la PGR, así como la Subprocuraduría de Víctima del Delito de la PGR, pero este personal orgánicamente seguía dependiendo de las áreas de origen. Al no haber una unicidad administrativa se dieron problemas para su adecuada operación, no obstante, que había gente valiosa trabajando en ella.

Algunas observaciones y reflexiones que se hicieron sobre esta política pública en las Jornadas a propósito de esta oficina fueron:

- El nombre, Procuraduría Social, restringió su función. Se pretendió que desarrollara diversidad de funciones que son propias de otros organismos creados para ello. No tuvo, así, elementos distintivos y no logró una identidad propia.
- No fue un órgano de acceso a la justicia para las víctimas
- No fue un órgano que atendiera a *las víctimas de abusos de poder*, sólo se restringe a víctimas de delitos.
- No se establecieron en el decreto de creación con claridad los criterios de accesibilidad para víctimas en torno a los servicios que otorgaba.
- No fue un *ombudsman* ya que no tenían la capacidad para elaborar recomendaciones y brindar acompañamiento en procesos internacionales, aunque el decreto intentó perfilarlo en esa dirección estableciendo funciones similares.
- No tuvo carácter acusatorio y vinculante, sino sólo de acompañamiento.
- Abrió la posibilidad de ser un modelo de atención para atender víctimas de delitos federales y estatales sin tener posibilidades de lograr ese alcance, ya que no tenía personal especializado ni una infraestructura adecuada. El decreto ordenó dismantelar lo que ya funcionaba en la Procuraduría General de la República y en la Secretaría de Seguridad Pública.
- Intentó ser un órgano coordinador, pero no logró consolidar un sistema nacional de víctimas.
- No se dirigió el modelo a dar acceso a la justicia, privilegiando temas de asistencia social, de ahí el nombre de Procuraduría Social.

- Un grave error fue separar la investigación criminal de la de atención a víctimas, que funcionaba en la PGR siguiendo el modelo inicial creado desde 1990.
- En el decreto se le dieron funciones como un centro de información e investigación, pero no alcanzó a realizar eso en la práctica.
- El decreto mencionó, entre sus funciones, que realizaría el apoyo a víctimas de personas desaparecidas, sin tener la infraestructura para realizar acciones de búsqueda, en tierra y agua.

Todo lo anterior, aunado a su creación casi al fin de un periodo de gobierno, puso en riesgo su consolidación.

El 9 de enero de 2013 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Víctimas, reformada mediante decreto publicado el 3 de mayo del mismo año. Curiosamente, en ninguna parte de estos dos documentos se menciona la Procuraduría Social de Víctimas. Simplemente se ignora, seguramente porque se pensaba desaparecerla.

El 8 de enero de 2014 se publicó el decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (Províctima), en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), que a la letra dice:

...es necesario modificar la denominación, objeto, organización y funciones del organismo descentralizado Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos, a fin de transformarlo en el organismo descentralizado denominado Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, con carácter de no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autonomía técnica y de gestión, en los términos que establecen la Ley General de Víctimas, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás ordenamientos aplicables.

La CEAV nace con los vicios que tenía la antigua Procuraduría Social, con un nuevo mandato híbrido que ha dejado mucho que desear. Basta leer los informes de los últimos dos comisionados (Jaime Rochín y Mara Gómez) quienes nos dan información ya no desde las víctimas que han criticado mucho a esta institución, sino desde dentro. Problemas estructurales nunca resueltos que hereda, una muy mala ley que ha tenido más de 450 reformas desde que entró en vigor más los recortes presupuestales que la ha llevado a una verdadera crisis total.

Durante las Jornadas se advirtió lo grave que estaba la situación, los errores de la Ley General de Víctimas, ya analizados desde la mesa redon-

da realizada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas celebrada el 20 de junio de 2013.

- Otorgaron funciones nacionales al publicarse la Ley General de Víctimas y, muy pronto, se reformó esa Ley y se dejó sólo para que operara en una competencia federal.
- Se proyectó un sistema de atención a víctimas con un número de instancias imposibles de reunir y que después se modificó.
- Se eligieron cinco consejeros que entraron pronto en conflicto, sin poder llegar a acuerdos básicos y que, más tarde, igual se recortaron a uno.
- Se abrió una de las convocatorias y nunca citaron a los que debían comparecer para su elección.
- Se subrogaron servicios quitando maniobra operativa a la entidad.
- Se dictaron reglas de operación para el funcionamiento del fondo de ayuda, que resultaron inflexibles por lo que se justificó un subejercicio presupuestal; las reglas se han modificado tres veces (2015, 2016 y 2017).

Estos cambios y la falta de previsión de lo que debe ser una oficina de tal naturaleza, además de las deficiencias dadas en su planeación, no han logrado estabilizarla. El subejercicio presupuestal y, después, el recorte la han dejado afectada funcionalmente, más el descrédito que va ganando cada día por su ineficiencia en sus procesos.

Es una pena que un tema de extrema prioridad y que debía tener un desarrollo impecable esté ahora en condiciones tan lamentables. La crisis económica y política, las malas decisiones del gobierno actual, están arrasando a las instituciones casi sin dejar huella de ellas.

## VII. DERECHO VICTIMAL

En el quinto Simposio de Victimología celebrado en Zagreb, Yugoslavia, del 18 al 23 de agosto de 1985, se discutió el contenido del proyecto de Declaración de Justicia para las Víctimas que sería presentado una semana después al Congreso de Prevención del Delito de la ONU, que consideramos la carta magna de las víctimas y que servirá como hoja de ruta para el diseño de los modelos de atención.

Indudablemente, existieron antecedentes del derecho victimal, desde los años noventa, con normas jurídicas emitidas para operativizar servicios

a víctimas, pero lo relevante fue la reforma al artículo 20 constitucional de 1993, que estableció las garantías para las víctimas de delitos, de ahí con diversas reformas fue haciéndose visible el derecho victimal, hasta llegar a la reforma más importante del siglo que, sin duda, es la realizada al artículo 1o. constitucional en 2011.

Se hizo costumbre en México que, después de vivir procesos de victimización, se levantaran voces de la sociedad en búsqueda de soluciones que devinieran en emisión de nuevos marcos jurídicos. Tal fue el caso de *González y otras vs. México (Campo Algodonero)*, sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en noviembre de 2009, en la que se ordena políticas públicas victimológicas, entre ellas la aprobación de reformas a las leyes en materia de derechos humanos de las mujeres; otro caso paradigmático fue el incendio de la Guardería ABC, ocurrido el 5 de junio de 2009, en Hermosillo, Sonora, en el que fallecieron 49 niños y 106 resultaron heridos, todos de entre cinco meses y cinco años. Los familiares subieron el tema a la agenda y se logró la aprobación de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, en 2018. Otro caso más fue el del secuestro y homicidio de Fernando Martí, hijo del empresario Alejandro Martí (2008), en el que se unieron varias organizaciones civiles para redactar la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentaron al Senado y fue aprobada el 30 de noviembre de 2010.

La gran reforma constitucional del artículo 1o. de 2011 establece un *bloque constitucional* (normas que integran el texto constitucional), que otorga rango constitucional a los derechos humanos previstos en cualquier tratado internacional ratificado por el Estado mexicano, independientemente de su denominación y especificidad. Es decir, incorpora los derechos humanos de fuente internacional al catálogo de los derechos fundamentales; esto sirve como parámetro de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos que violen dichos derechos.

La muerte de Mariana Lima en 28 de junio de 2010, igual resulta un tema relevante en victimología, ya que se había investigado como suicidio. El 25 de marzo de 2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia mexicana emitió la sentencia en relación con la investigación de la muerte violenta de Mariana Lima Buendía, la cual constituye el primer pronunciamiento de este tribunal relacionado con el fenómeno del feminicidio. El otorgamiento del amparo fue enfático en situar en el centro de la reparación

a Mariana y a su madre. Esta sentencia simboliza la apertura de un camino hacia el acceso a la justicia en éste y otros casos.

En estos años se siguieron emitiendo diversas leyes; si bien algunas están dirigidas al control de criminalidad de ciertos delitos, lo cierto es que se avanza en otorgar derechos a las diversas víctimas, aunque en forma desarticulada que dista mucho de ser una real política victimal nacional con un sistema que unifique estrategias y rumbo.

Muchos victimólogos observamos que, aunque el campo de la victimología ha avanzado notablemente desde su creación, existen aún lagunas entre el estudio y la teorización puramente académicas en victimología y las diversas actividades operativas de los servicios a las víctimas.

Dos últimas leyes que fueron relevantes: la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas de 17 de noviembre de 2017, y la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, de 22 de junio de 2018.

Últimamente se han abierto las unidades de contexto en algunas fiscalías para fortalecer el trabajo de investigación criminal en casos del feminicidio, la desaparición forzadas y los desplazamientos forzados. La Unidad establece el contexto en que ocurrieron los hechos, conoce las circunstancias de ejecución en casos que pudieran estar relacionados, verifica prácticas o modos de ejecución y situaciones, tiempo y modo similar y los relaciona con otros casos o hechos bajo patrones previamente establecidos, todo esto ayuda al investigador a entender las conductas criminales, identificar o individualizar presuntos perpetradores y avanzar hacia la judicialización en el marco del procedimiento penal tradicional o en el nuevo sistema penal acusatorio de acuerdo a la fecha de ocurrencia de los hechos. Varias fiscalías de justicia ya las han abierto (Estado de México, 6 de mayo de 2016; Jalisco, 7 de abril de 2017; Hidalgo, 30 de abril de 2020).

## VIII. CONCLUSIONES

Deben ser desarrollados esquemas de especialización que aborden los aspectos teóricos, los operativos, sin olvidar la investigación que enriquecerá nuestra visión desde la cual realicemos una nueva planeación estratégica.

Las políticas públicas, así como los servicios a víctimas, deben ser sustentables, ya que la falta de continuidad afecta mucho el desarrollo de la victimología.

Las leyes deben tener una lógica y estar estructuradas con categorías victimales y no las que, a veces, se copian de otras disciplinas jurídicas. Reconocemos que las categorías victimológicas se empezaron a acotar en los años setenta, no así las jurídico-penales, que se discutían, ya antes de la Primera Guerra Mundial, en las reuniones de la Unión Internacional de Penalistas.

Muchas son las víctimas que tienen el deseo de participar en el proceso de toma de decisiones al diseñarse, ejecutarse y evaluarse las políticas públicas en la materia. Y son ellas quienes tienen la posibilidad de evaluar lo realizado y proponer cambios que humanicen más esta labor victimológica.

México debe reforzar los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, los feminicidios, la tortura y desglosarlos por tipo de violencia y relación con los perpetradores.

Actualmente, estamos enriqueciendo la parte metodológica de la victimología, ya que en un inicio sólo se traslaparon los métodos de la criminología a la victimología.

Las teorías, los análisis y los métodos narrativos se han difundido rápidamente por las ciencias sociales. Por ello, la narrativa victimológica debe tomar significado importante para abordar las victimizaciones como un evento histórico, que debe ser analizado en el contexto (por ejemplo, víctimas del Holocausto).

Hacer frente a la victimización depende en gran medida de la manera en que la víctima da sentido y significado a la victimización y sus consecuencias en relación con estas cuestiones de identidad. La victimización se experimenta individual o colectivamente como un hecho histórico, en este tema aún hay muchos retos que desarrollar.

La manera en que las víctimas viven su experiencia, el sufrimiento, la forma en que reconstruyen su identidad y en la que buscan participar en el proceso penal; el cómo ellas detectan las irregularidades, resulta fundamental para intentar trazar el nuevo rumbo en el plano de las políticas públicas.