



EL DERECHO DE LAS
VÍCTIMAS A LA
PARTICIPACIÓN: ANÁLISIS
Y PROPUESTAS CIUDADANAS
PARA MEJORAR SU
EJERCICIO EN MÉXICO



EL CCC DESEA AGRADECER
PROFUNDAMENTE A TODAS LAS
PERSONAS QUE ACEPTARON
COMPARTIR SU EXPERIENCIA Y
VIVENCIA A TRAVÉS DE LAS
ENTREVISTAS REALIZADAS EN 2015
PARA LA ELABORACIÓN DE ESTE
DOCUMENTO, SUS OPINIONES
CONSTITUYERON UN INVALUABLE
APORTE. IGUALMENTE DESEAMOS
AGRADECER A LA MTRA. PAULINA
VEGA GONZÁLEZ POR LA
INVESTIGACIÓN REALIZADA Y POR
LA AUTORÍA DEL DOCUMENTO.

CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA
WWW.COLABORACIONCIVICA.ORG
T: @CCOLABORACIONC



CONTENIDO

resumen ejecutivo	6
INTRODUCCIÓN	10
.....	13
LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DIFERENCIADA	13
EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL	17
I. Marco normativo y estándares internacionales aplicables	18
i. Experiencia comparada: modalidades y mecanismos de participación de las víctimas en Colombia.....	24
ii. La participación en la ley de víctimas de Colombia.....	26
iii. Protocolo de participación efectiva	28
iv. Buenas prácticas de Colombia en materia de participación de víctimas.....	31
EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN MÉXICO: LAS PRIMERAS REFERENCIAS DE LA LGV	34
i. La Ley General de Víctimas.....	35
ii. La participación como principio y como derecho.....	36

iii. La CEAV: autoridad garante de la participación.....	40
iv. La participación en el Reglamento de la Ley General de Víctimas.....	44
v. El estatuto orgánico de la CEAV y la participación.....	48
vi. Referencias a la participación en los instrumentos programáticos y operativos de la CEAV.....	50
Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018	50
Modelo Integral de Atención a Víctimas.....	53

PRIMERAS EXPERIENCIAS DEL EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN DE VÍCTIMAS, COLECTIVOS Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL 57

i. Experiencias de participación de las víctimas en el ámbito institucional.....	58
ii. La práctica temprana de la CEAV.....	58
iii. Proceso de creación del proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas.....	59
iv. Proceso de creación del Modelo Integral de Atención a Víctimas	61
v. Proceso de creación del Modelo de Atención Integral en Salud (MAIS).....	62

vi. Lineamientos para priorizar el pago de la compensación a las víctimas de delitos del orden federal y violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales.

64

vii. Protocolo Asesoría Jurídica Federal: Sistema de Justicia Penal Acusatorio..... 65

viii. Buzón para recepción de propuestas. 65

ix. Ejercicios en torno al diseño de propuestas de ley reglamentaria del inciso a, fracción XXI del artículo 73 constitucional en materia de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad..... 66

x. La iniciativa de ley del Ejecutivo y el proceso de consulta..... 67

xi. La iniciativa de ley y el proceso de consulta de la CEAV..... 68

xii. La iniciativa de ley y el proceso de consulta ante el Senado 70

xiii. Aprendizajes destacados 70

xiv. Ejercicios ciudadanos de participación con víctimas, colectivos, especialistas y organizaciones 72

xv. Creación de insumos para el Reglamento de la LGV 73

Contexto	73
Aportes para el Reglamento sobre los espacios de participación.....	75
xvi. Primeros insumos para la Ley General sobre personas desaparecidas.....	80
Contexto	80
Aportes para la apertura de espacios de participación en el seno del Poder Legislativo	81

OBSTÁCULOS PARA EL EJERCICIO DE LA PARTICIPACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS VÍCTIMAS

i. Obstáculos estructurales	86
ii. Obstáculos institucionales	87
iii. Obstáculos metodológicos	90

RECOMENDACIONES CIUDADANAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS Y SUS COLECTIVOS.....

i. Recomendaciones generales.....	94
ii. Recomendaciones de orden institucional	95
iii. Recomendaciones de proceso.....	96
iv. Recomendaciones de orden metodológico	98

v. Recomendaciones para mejorar el marco legal sobre la participación en la LGV	99
CONCLUSIONES	101

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos años en México se han aprobado una serie de instrumentos normativos y de políticas públicas cuyo objetivo es atender a las víctimas de la violencia y/o de violaciones a derechos humanos. Sin embargo, la mayoría de estos instrumentos o políticas han sido creadas sin un proceso de participación adecuado y efectivo. En buena medida algunas iniciativas más recientes han tratado de corregir el grado y nivel de involucramiento de las víctimas y sus colectivos en iniciativas que les impactan directamente, al hacer más incluyente la participación de estos actores sociales en los procesos de construcción y en el debate de las diversas iniciativas.

Poco podrán debatir sobre la legitimidad que tienen las víctimas para participar en estos procesos, más aún cuando la participación debe ser reconocida como uno de sus derechos fundamentales. Son justamente ellas quienes, de forma autónoma y algunas veces organizada, han logrado cambios a través de la adopción de legislación, la implementación de políticas públicas, el avance en sus propios casos, y una larga lista de logros gracias a su tenacidad, en algunos casos al acompañamiento que organizaciones de la sociedad civil les han brindado.

La participación de las víctimas tiene diversos aspectos, el personal y el colectivo. Es por ello por lo que todo espacio de participación debe reconocer la existencia del interés personal de las víctimas por la atención o avance procesal de su caso, al mismo tiempo que debe reconocer la existencia del interés colectivo por generar cambios más allá del ámbito personal.

Los tratados, normas y principios internacionales sientan las bases del derecho a la participación. Actualmente se identifican ya estándares internacionales que describen las características con el que un proceso de participación debe contar para que ésta pueda ser considerada una participación efectiva y adecuada, como el hecho de que sea activa, libre, significativa e inclusiva.

A lo largo de este documento se refleja el estado normativo del derecho a la participación de las víctimas en México a diciembre de 2015, así como algunas prácticas institucionales y de sociedad civil que dan muestra ya de diversas lecciones aprendidas y buenas prácticas, que deben ser retomadas para mejorar el ejercicio de la participación de las víctimas.

El documento da cuenta de las disposiciones contenidas en la Ley General de Víctimas (LGV) respecto a la participación. Que, si bien la contempla como un derecho y principio rector de esta legislación, e incluso mandata a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) como la institución garante de este derecho, a lo largo de los instrumentos reglamentarios y de operación, esa obligación se desdibuja al no tener canales claros o mecanismos de participación con los cuales se dé respuesta institucional a esta obligación.

La experiencia comparada con el ejemplo de la normativa de víctimas en el caso de Colombia, al igual que algunos ejemplos nacionales, han identificado buenas prácticas y lecciones aprendidas que dan muestra de cómo debe ser diseñado, implementado y evaluado un proceso de participación de las víctimas para responder a los estándares internacionales.

Todo proceso o iniciativa que tenga como objetivo atender a víctimas -en su dimensión colectiva- o dar respuesta a alguno o varios de sus derechos, debe partir de reconocer el interés legítimo que éstas tienen en el diseño, puesta en marcha y por lo tanto en su resultado. En este sentido, la participación o los mecanismos previstos para dar cabida a la participación de las víctimas, debe pasar por un examen para determinar si se han tomado en cuenta las opiniones de las víctimas en los distintos momentos (diseño, implementación, evaluación) y si se responde, en cada una de estas etapas, a los estándares disponibles.

El documento analiza algunos ejemplos de cómo México, tanto en los procesos donde las víctimas tienen un interés directo, como en el marco legal, ha avanzado para reflejar la importancia de la participación de las víctimas, y cómo en la práctica dichos supuestos normativos están lejos de cumplirse y atender a los estándares internacionales.

Como ejemplo de lo anterior, se describe cómo la práctica temprana de la CEAV en los primeros ejercicios de participación dista de responder a lo definido en la propia LGV y más aún a los estándares internacionales identificados. Más allá del ámbito institucional, se da cuenta de dos experiencias ciudadanas que pretendían a la vez solicitar la creación de canales de participación oficiales y oficiosos; e impactar en el contenido de las normas legales que regularan el proceso de participación. Estos ejemplos dan algunas conclusiones preliminares sobre cómo desde la sociedad civil se han aportado insumos valiosos para mejorar el marco normativo que regula la participación de las víctimas, con la idea de acercarlo más a los estándares

internacionales y de procesos participativos en donde se generan insumos para mejorar el marco legal en temas de importancia para ciertas víctimas, en este caso de desaparición de personas.

El documento recoge igualmente las conclusiones que arrojaron una serie de entrevistas a víctimas y personas con experiencia en el tema, su visión sobre los obstáculos (estructurales, institucionales y metodológicos) que en la práctica se enfrentan al tratar de ejercer su derecho a la participación.

Finalmente, se comparten una serie de recomendaciones ciudadanas sobre medidas para mejorar la participación y se sugiere realizar una serie de reformas para contar con un mecanismo que regule la participación de las víctimas, que, además de promover la remoción de obstáculos que actualmente limitan la participación, dedique esfuerzos de manera intencionada para la creación de condiciones que permitan una participación efectiva de las víctimas.

INTRODUCCIÓN

En la construcción del marco legal, selección de líneas estratégicas, acciones y políticas públicas dirigidas a las víctimas¹, es importante que se garantice su participación, la de sus colectivos, así como de organizaciones civiles y profesionistas con experiencia en acompañamiento. Lo anterior con el objetivo de que sus aportes sean considerados al momento del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de cada una de estas medidas, sin importar el poder político responsable o el nivel de gobierno del que se trate.

De acuerdo con la Ley General de Víctimas (LGV), corresponde a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) ser la garante de esta participación, por lo menos en lo que a la Federación se refiere, en toda política pública en materia de víctimas. Desafortunadamente, al menos por la práctica temprana de la CEAV, pareciera que la autoridad garante no ha asumido esta función. Aunado a lo anterior el hecho de que el marco normativo adoptado con posterioridad a la LGV tampoco refuerza o desarrolla los mecanismos de participación, ha tenido como consecuencia un involucramiento limitado por parte de las víctimas y sus colectivos en diversas iniciativas, lo que ha dejado sin efectos los postulados de la LGV en materia de participación.

¹ El concepto de víctima es entendido en su más amplio alcance de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, por lo que debe entenderse siempre que incluye tanto a la víctima directa como a las víctimas indirectas (por ejemplo, los familiares).

Con la intención de aportar insumos, referentes y reflexiones que orienten a un efectivo ejercicio del Derecho a la Participación de las Víctimas en México, tanto en iniciativas oficiales, como en aquellas impulsadas por organizaciones de la sociedad civil y academia, el presente documento recoge el marco jurídico y normativo aplicable a diciembre de 2015 a la participación de las víctimas, retoma los estándares internacionales en la materia, e identifica algunas lecciones aprendidas producto de la experiencia comparada y del actuar de la CEAV². A la par, se recogen diversas perspectivas de víctimas y de profesionistas con experiencia en acompañamiento a víctimas³ en torno a los principales obstáculos que han experimentado en el ejercicio de su derecho a la participación – tanto en el marco de los procesos y espacios habilitados por las autoridades (federales y locales) incluida la propia CEAV, como de otros procesos institucionales y ciudadanos-, las lecciones aprendidas y buenas prácticas que deben ser retomadas, particularmente de la experiencia de interlocución y participación en gobiernos locales.

Finalmente, presenta un conjunto de recomendaciones ciudadanas con el objetivo de atender las preocupaciones expresadas por las personas entrevistadas, las lagunas legales identificadas, así como para superar la serie de obstáculos que

² Se destacan conclusiones preliminares de la práctica de la CEAV en materia de participación y consulta con las víctimas y sus colectivos frente a diferentes momentos de la incipiente vida institucional de esta autoridad y particularmente en el proceso de creación de su propuesta de ley sobre desaparición de personas.

³ El universo de víctimas, representantes de sociedad civil y académicos entrevistados para este estudio, tiene un fuerte componente de familiares y especialistas en temas relacionados con la desaparición de personas, en su más amplia definición. Ello parte de reconocer que tanto las familias de víctimas de desaparecidos, como las organizaciones que las acompañan, cuentan con una experiencia particular producto de su caminar en la búsqueda de la verdad, en la exigencia de justicia y de reparación del daño.

impiden el ejercicio pleno del derecho a la participación para con ello contribuir a reducir la curva de aprendizaje de diversas autoridades involucradas en el ejercicio de este derecho; así como en los ejercicios que son impulsados por las organizaciones de la sociedad civil.

El enfoque de este trabajo se centra en analizar el derecho a la participación de las víctimas en espacios colectivos o de interés general, más allá de reconocer la importancia y el valor que tiene la participación de las víctimas en sus procesos personales o individuales como el procedimiento penal, donde su regulación se encuentra desarrollada en ordenamientos tales como la Constitución Política, el Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otros.

En este sentido, las recomendaciones ciudadanas están dirigidas a mejorar el ejercicio y vigencia del derecho a la participación en su aspecto colectivo, y están dirigidas a toda autoridad que realice, diseñe, implemente o evalúe medidas encaminadas a atender a las víctimas del delito y/o de violaciones a derechos humanos, en donde se reconozca el interés general de las víctimas para participar en su calidad de sujetos o actores de cambio. Así mismo, son igualmente aplicables a iniciativas impulsadas desde de la sociedad civil u otros actores cuando el diseño y resultado de éstas pretenda beneficiar, dirigirse o representar las voces de estos sujetos de derechos.

LA IMPORTANCIA DE LA
PARTICIPACIÓN Y LA
PARTICIPACIÓN
DIFERENCIADA

El interés de cada víctima en ejercer su derecho a la participación responde en gran medida a factores de orden personal, vivencias propias y daño sufrido, o la cercanía en tiempo con los hechos que provocaron la victimización. Sin embargo, este interés generalmente aumenta o se ve alentado por factores objetivos como el acompañamiento por parte de organizaciones civiles o la interacción en espacios colectivos de discusión, formación o reflexión, lo cual no sólo plantea la decisión de sacar adelante su caso particular sino de acompañar a otras víctimas en sus procesos.

El interés general se motiva al sentirse beneficiadas –en un aspecto más amplio- de formar parte de una colectividad con la cual se identifican por tener elementos en común (mismas vivencias o afectaciones), o una relación de interés con las temáticas u objetivos propios del espacio donde convive. Así, la participación es percibida como una vía para propiciar mejores condiciones de atención por parte de las autoridades; lo que las convierte a su vez en generadoras de cambios que beneficiarán a personas que se enfrenten en un futuro a su misma situación o evitarán que éstas se vean afectadas por las mismas dificultades u obstáculos a los que ellas se han enfrentado ya sea en su búsqueda de verdad o en la exigencia de justicia encaminada a la reparación.

En general para motivar la participación genuina de las víctimas se requieren espacios de confianza donde puedan expresar libremente sus intereses generales o puntos de vista sobre el tratamiento de temas concretos, sin temer a ser discriminadas o tener una consecuencia negativa para su caso en particular por las expresiones emitidas. Todo espacio de participación

(incluidos espacios donde se discuta la elaboración de políticas públicas, la modificación del marco jurídico, la rendición de cuentas o evaluación de la implementación de acciones oficiales, o incluso en el marco de procesos e iniciativas desde la sociedad civil), debe reconocer la existencia del interés personal de las víctimas por la atención o avance procesal de cada caso – ya sea para mejorar la atención recibida o alcanzar una solución más rápida a su problemática individual-, pero al mismo tiempo debe reconocer la existencia del interés colectivo por generar cambios más allá del ámbito personal.

Ya que los aportes de las víctimas en muchos casos estarán basados principalmente en sus experiencias -al exponer sus problemáticas o vivencias-, su participación puede adquirir un tono de denuncia de los obstáculos o problemáticas a las que se han enfrentado, pero también reconocer el actuar de autoridades que han demostrado un compromiso con sus deberes y de respeto al ejercicio de los derechos de las víctimas y evidenciar las limitantes estructurales, presupuestarias, legales, técnicas, a las que se enfrentan dichas autoridades. En ambos casos, la experiencia personal debe ser traducida en sugerencias y/o recomendaciones sobre temas que deben atenderse para mejorar un contexto donde las víctimas adquieren la calidad de sujetos o actores de cambios.

Por lo anterior, todo espacio de participación debe reconocer y responder de manera diferenciada a la existencia de estos niveles de interés y definir lo más temprana y claramente posible los objetivos de la participación; así como identificar los posibles beneficios que ésta podría generar a la víctima directamente o a un contexto determinado a corto, mediano o

largo plazo. Sólo de esta manera se les permitirá a las víctimas tomar una decisión libre e informada sobre el nivel de involucramiento que desean dedicar a cada espacio y el tipo de recursos (de tiempo, económicos y humanos) que invertirá y, así evitar la creación de falsas expectativas sobre el resultado de su participación.

EL DERECHO A LA
PARTICIPACIÓN A NIVEL
INTERNACIONAL

I. Marco normativo y estándares internacionales aplicables

El derecho a la participación como derecho humano ha sido desarrollado en diversos instrumentos internacionales. Por un lado, se reconoce en su modalidad de derecho de las víctimas a participar en los procedimientos donde éstas tengan un interés particular o directo; y por el otro, como un derecho humano más amplio que implica ser parte o involucrarse en la vida pública de sus gobiernos.

La primera modalidad de este derecho se encuentra íntimamente vinculada al derecho a la justicia, a la verdad y a la reparación del daño, todos ellos derechos de las víctimas interdependientes entre sí. Así, el derecho reconocido en tratados internacionales a ser oído por un tribunal para la determinación de sus derechos es la ventana de inicio para el ejercicio del derecho a la participación⁴. La jurisprudencia de los órganos internacionales de derechos humanos por su parte ha desarrollado los requisitos que deben cubrirse para garantizar que la persona participe de un modo válido⁵.

⁴ Véase Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 14. 1. [...] Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, [...] para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

⁵ Véase Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 32 sobre el artículo 14 del Pacto sobre las garantías judiciales, párrafo 10.

Las normas y principios internacionales sobre derechos de las víctimas⁶ ofrecen mayores detalles sobre este aspecto de la participación, particularmente al desarrollar el contenido del derecho al acceso a la justicia. En estos se incluye la obligación del Estado de adecuar “los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas [...] Informánd[os] de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas [...] Permitiendo que [sus] opiniones y preocupaciones [...] sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses [...]”⁷ Asimismo, imponen a los Estados el deber de “garantizar la amplia participación jurídica en el proceso judicial a todas las partes perjudicadas y a toda persona [...] que tenga un interés legítimo en el proceso”⁸, incluidas las víctimas.

Por su parte, la participación como un derecho a involucrarse en el gobierno del país⁹ o en la dirección de los asuntos públicos¹⁰, es reconocida y desarrollada por diversos tratados internacionales¹¹ al señalarse que ésta abarca todos los ámbitos del poder político incluidos los aspectos de la administración pública, la formulación y aplicación de las políticas en sus

6 Véase, por ejemplo, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (1985).

7 *Ibid.*, párrafo 6.

8 Conjunto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, principio 19.

9 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21(a).

10 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25(a).

11 Véase Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23(1) (a), Carta Democrática Interamericana, artículo 2, Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, artículo 13(1).

diferentes ámbitos (internacional, nacional, regional y local)¹² y al señalar que ha de ser activa, libre, significativa¹³ e inclusiva.

Incluso, algunos tratados internacionales desarrollan las características que debe tener la participación para garantizar que ciertos grupos poblacionales puedan participar de forma plena y efectiva. Tal es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁴, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁵ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas o el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales¹⁶.

El informe de 2014 sobre el derecho a la participación de la Relatora Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque¹⁷, desarrolla algunos estándares que son directamente aplicables a los procesos donde las víctimas participan.

La Relatora considera que la participación genuina favorece resultados más sostenibles e inclusivos y que ésta debe considerarse como un proceso continuo que, “excluye los actos simbólicos [...], el mero intercambio de información o la consulta superficial”¹⁸. Así mismo, describe cómo los Estados

12 Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25 (1996).

13 Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, artículo 2(3).

14 Véase Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 12.

15 Véase Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículos 3(c) y 29.

16 véase Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, artículos 6 y 7.

17 véase UN Doc. A/69/213 del 31 de julio de 2014.

18 Ibid, párrafo 18.

tienen la obligación de garantizar la participación en condiciones de igualdad, para posteriormente ocuparse en institucionalizarla y en eliminar los obstáculos en su ejercicio, de ser posible reconociéndola en su constitución política¹⁹.

Para la Relatora, un proceso de participación debe asegurar que ésta sea activa, libre y significativa. En este sentido, para que los procesos de participación emprendidos por las autoridades atiendan los estándares internacionales se requiere:

- Involucrar a los participantes desde el establecimiento de las reglas de participación. Dar voz en el proceso propio del diseño del espacio para definir modalidades de dicha participación.
- Crear espacios de participación oficiales y oficiosos, donde los Estados abran oportunidades reales de participación desde el inicio de las deliberaciones y antes de que se tomen las decisiones respectivas²⁰.
- Asegurar el acceso a la información para permitir la participación informada y la formación de opinión. La información debe estar disponible, ser clara, coherente, y ser presentada en un formato y vocabulario adecuados²¹.
- Capacitar a las personas para poder acceder a estos espacios y suministrar información sobre cómo acceder y sobre los procedimientos contemplados para

19 Ibid, párrafo 91.

20 Ibid, párrafo 21.

21 Ibid, párrafo 27.

participar, así como eliminar las barreras u obstáculos (incluidos: idioma, formato escrito, horarios, lugares, acceso físico, y plazos razonables, entre otros)²².

- Garantizar las condiciones de libertad y seguridad en la participación, creando condiciones necesarias para garantizar la manifestación libre de ideas sin temor a represalias o discriminación, además de eliminar cualquier coacción, intimidación, y no ligar dicha participación a condiciones (ej. sobornos o prometer recompensas, entradas a programas oficiales de asistencia, entre otros)²³.
- Asegurar la posibilidad de que la participación influya en la toma de decisiones. Que las opiniones sean consideradas y evitar así los ejercicios de simulación.
- Permitir equilibrio entre opiniones técnicas y el saber que aporta la experiencia de los participantes. Los expertos deben contribuir a sintetizar y explicar conocimientos especializados o aclarar escenarios en caso de diversas opciones, para permitir tomar decisiones bien fundadas²⁴.
- Considerar e incluir los costos de los procesos de participación, ya sean recursos económicos y otros como el tiempo que implica participar en los procesos²⁵.

22 Ibid, párrafo 22

23 Ibid, párrafos 25 y 26.

24 Ibid, párrafo 35.

25 Ibid, párrafo 37.

- Permitir un equilibrio entre intereses contrapuestos y recabar opiniones diversas para ubicar soluciones aceptables para todas las partes²⁶.
- Ser incluyente y diversificar representación. Evaluar y eliminar las barreras que afectan a los grupos que participan, principalmente a aquellos históricamente marginados²⁷.
- Permitir una participación equilibrada entre la participación directa y la representativa por grupos organizados –ONGs, asociaciones, grupos de base, entre otros²⁸.
- Considerarse en todos los niveles de adopción de decisiones (local, municipal, estatal, nacional e internacional)²⁹.
- Incluirse en formulación de leyes y políticas e identificar a las instituciones encargadas y los procedimientos a seguir³⁰; en la toma de decisiones sobre financiación y presupuestos³¹; en la selección del tipo de servicios o su mejora³²; en situaciones de emergencia³³ o para atender crisis; en el seguimiento, evaluación y rendición de

26 Ibid, párrafo 40.

27 Ibid, párrafo 45.

28 Ibid, párrafo 50.

29 Ibid, párrafo 57

30 Ibid, párrafo 59

31 Ibid, párrafo 62.

32 Ibid, párrafo 68.

33 Ibid, párrafo 77

cuentas³⁴ (incluido el diseño de la metodología, la selección de indicadores, el análisis de la información y la adopción de medidas).

- Contar con mecanismos de rendición de cuentas en casos de violaciones al derecho a la participación accesibles a participantes³⁵.

i. Experiencia comparada: modalidades y mecanismos de participación de las víctimas en Colombia

El conflicto armado interno en Colombia presente por más de cinco décadas ha traído consecuencias devastadoras en términos de la magnitud de la violencia y la población afectada por ésta. Dentro de un marco de justicia transicional, Colombia adoptó en 2011 la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones también conocida como la Ley No. 144837 (en adelante “la ley de víctimas de Colombia”), con el objetivo de atender las necesidades de las víctimas del conflicto armado.

Esta ley ha sido reforzada y complementada a través de un marco normativo extenso que incluye no sólo la adopción de

³⁴ Ibid, párrafo 80

³⁵ Ibid., párrafo 86.

leyes y decretos; sino también otras medidas como acuerdos institucionales, y cuyo marco ha sido perfeccionado a través de diversas sentencias de la Corte Constitucional colombiana³⁶.

Adicionalmente, previo a la adopción de este marco transicional, Colombia contaba ya con diversas medidas gubernamentales y legislación especial para la atención a víctimas, que en gran medida complementan y se suman en esta ley marco. En este sentido, la ley de víctimas de Colombia no fue el punto de partida del andamiaje jurídico en materia de víctimas.

Este apartado analiza el marco institucional creado particularmente para garantizar la participación de las víctimas, sus colectivos y organizaciones de la sociedad civil en el sistema creado por la ley de víctimas de Colombia, con la intención de extraer buenas prácticas e identificar lecciones aprendidas, desde el análisis de la legislación vigente³⁷.

La experiencia de Colombia brinda un excelente ejemplo de cómo se ha organizado institucionalmente a lo largo de los años, un mecanismo para permitir la participación de las víctimas, de sus colectivos y de organizaciones civiles, cuyas características merecen ser tomadas en consideración.

³⁶ Para consultar un listado comprensivo del marco legal en materia de víctimas en Colombia véase: http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/Normatividad/20141231_NORMOGRAMA_V11.pdf.

³⁷ Nota: Este análisis se basa exclusivamente en el contenido de documentos públicos. Se reconoce que éste carece de un elemento fundamental que no puede desasociarse de éxito o no de este marco legal: la percepción de las víctimas y de los usuarios del sistema en Colombia. Sin embargo, se considera que la información pública proporciona en sí misma diferentes elementos a considerar sobre una modalidad institucional de participación de víctimas, colectivos y organizaciones civiles.

ii. La participación en la ley de víctimas de Colombia

En Colombia, la participación de las víctimas cuenta con una base constitucional. El artículo 2 de la Constitución Política señala como uno de los fines del Estado es el “facilitar la participación de todos los habitantes en las decisiones que los afecten en la vida [...] de la Nación”. Esta provisión constitucional fundamenta a la ley de víctimas para desarrollar los mecanismos que hacen posible esta participación.

La ley de víctimas de Colombia contiene un título especial (Título VIII) dedicado a regular este elemento fundamental de la ley. Así, el artículo 192 de la ley establece que: *“Es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la Ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma”* y para lo cual debe *“[g]arantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en esta Ley, el acceso a la información, el diseño de espacios de participación adecuados para la efectiva participación de las víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal”*; además de incluir la obligación de *“[ll]evar a cabo ejercicios de rendición de cuentas [...] con la participación de organizaciones de víctimas”*.

Cabe resaltar que la ley de víctimas de Colombia creó la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante “la Unidad de Víctimas”) como la entidad encargada de la implementación de la ley. A ella se le han

incorporado algunas estructuras que ya venían funcionando con anterioridad a la entrada en vigor de la ley y en donde ya se contemplaba la participación de víctimas; así, por ejemplo, la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada se incorporó al mecanismo de participación general que crea la ley con la idea de centralizar la planeación y elaboración de políticas públicas en materia de víctimas, incluidas aquellas destinadas a atender a las víctimas del desplazamiento interno³⁸.

En este contexto, la participación no sólo constituye un objetivo de la ley en sí mismo, sino que desarrolla el mecanismo a través del cual se garantizará esta participación. El artículo 193 de la ley establece que, *“se formarán Mesas de Participación de Víctimas propiciando la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas”*. La ley contempla no sólo la participación directa sino la *“participación de organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y de las organizaciones de víctimas”*. La propia ley describe el procedimiento para la conformación de dichas mesas (mecanismo) y designa a una autoridad (Defensoría del Pueblo) para ser la Secretaría técnica de dicho mecanismo a nivel nacional y a sus equivalentes locales en los niveles municipal y departamental.

La propia ley contempla algunas reglas para la conformación del mecanismo como los plazos para la conformación de las mesas (6 meses), además de incluir la obligación del gobierno nacional de proveer los medios necesarios para su puesta en marcha, a

³⁸ véase el artículo 4 del Decreto 0790 de 2012.

través de la Unidad de Víctimas. Adicionalmente, se establece que la Mesa de Participación de Víctimas, será la encargada de elegir a los representantes de las víctimas que formarán parte de las diferentes instancias de toma de decisión creadas por la ley.

Por otro lado, la ley de víctimas de Colombia (artículo 194) al señalar las herramientas de participación dispone ciertas pautas que deberán seguirse a través de la creación de un protocolo de participación efectiva a fin de *“que se brinden las condiciones necesarias para el derecho a la participación”*; se garantice *“que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los planes y programas de atención y reparación remitan con anticipación a las Mesas de Participación de Víctimas del nivel municipal, distrital, departamental y nacional, según corresponda, las decisiones proyectadas otorgándoles a los miembros de las respectivas mesas la posibilidad de presentar observaciones”*; mismas que deberán ser valoradas *“de tal forma que exista una respuesta institucional respecto de cada observación”* e incluso aquellas rechazadas deberán *“ser dadas a conocer a las respectivas mesas con la justificación correspondiente”*. Todo con la intención de garantizar medios para permitir una participación efectiva.

iii. Protocolo de participación efectiva

El Protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado³⁹ (2013) (en adelante “el Protocolo”) tiene su

³⁹ protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado. Adoptado 10 de mayo de 2013 a través de la Resolución No. 0388, disponible en

fundamento en la ley de víctimas de Colombia, tal y como se describió anteriormente. Éste constituye el instrumento fundacional del ejercicio de la participación en la planeación, ejecución y control de las políticas públicas adoptadas en el marco de la Ley de víctimas en Colombia,⁴⁰ ya que detalla las modalidades, así como las características del mecanismo de participación.

De acuerdo con el artículo 2 del Protocolo, éste tiene, entre otras, la función de generar los puentes de coordinación entre las diferentes instancias de participación; asegurar los medios técnicos, logísticos, tecnológicos y presupuestales que permitan la participación de las víctimas; generar el intercambio de información, así como consolidar la cultura de la participación entre las víctimas.

Adicionalmente, el Protocolo reconoce (artículo 6) la primacía del interés general de las víctimas sobre el interés legítimo particular de cada una como un principio que guía el mecanismo de participación. Sin embargo, reconoce igualmente el derecho individual de cada víctima a participar y externar su interés particular, para lo cual crea un canal específico para su ejercicio.

Si bien, la tarea del diseño del Protocolo estuvo a cargo de la Unidad de Víctimas –además de la concurrencia de autoridades de los diferentes órdenes de gobierno- este instrumento se construyó con la participación de las víctimas.⁴³ Para su discusión se realizaron foros, consultas, talleres regionales, y se

[:http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/resolucion0388de10demayo2013.pdf](http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/resolucion0388de10demayo2013.pdf).

⁴⁰ Ibid., artículo 1.

recibieron documentos y propuestas. Adicionalmente, mediante espacios de interlocución con las víctimas y sus organizaciones, se facilitó la elección de representantes de las víctimas en las diferentes instancias de interlocución, y se elaboraron planes operativos de trabajo llamados “Planes de acción territorial”⁴¹.

El Protocolo describe el funcionamiento de las mesas de participación efectiva, contempladas en la Ley de víctimas como el mecanismo de participación, y señala que éstas estarán conformadas por víctimas y por representantes de organizaciones civiles donde las últimas tienen derecho a voz, pero no a voto, además de contar con un número menor de representantes con relación a las organizaciones de víctimas.

Para atender la realidad geopolítica y división territorial de Colombia, el Protocolo contempla la existencia de mesas de participación en diferentes niveles, por lo cual se prevén mesas departamentales, municipales, distritales y una nacional. La representación se realiza de forma temática (especializada) y por grupos en condiciones de vulnerabilidad (por ejemplo: representantes de mujeres, menores, adultos mayores, personas con discapacidad, población desplazada y minorías - población afrodescendiente y del grupo étnico, entre otros).

Desde su adopción, el Protocolo ha sufrido diferentes modificaciones para adaptar y atender cuestiones que han sido identificadas a través de la práctica o del uso de las instancias de participación previstas en la ley. Algunos temas que han sido

⁴¹ Ibid. en referencia a la Circular 004 del 29 de junio de 2012 adoptada por la Unidad de Víctimas y p. 3.

reforzados incluyen la figura de la suplencia de los representantes titulares elegidos para las diversas mesas, la licencia de los representantes titulares y la integración de comités de ética⁴². Una de las modificaciones claves en el apartado de garantías e incentivos para la participación fue incluir el elemento de la seguridad, dado el contexto de violencia que vive el país, como un componente fundamental para garantizar la participación de las víctimas en estos espacios institucionales.

Los espacios de participación (las mesas) cuentan con un máximo de representantes destinados para las organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras, al igual que un máximo de integrantes por mesa (por ejemplo, las mesas departamentales tendrán un máximo de 26 integrantes).

iv. Buenas prácticas de Colombia en materia de participación de víctimas

- La participación de los habitantes está redactada en el texto de la constitución política.
- El mecanismo de participación fue establecido y definido con criterios generales en la ley sobre derechos de las víctimas.
- La ley de víctimas identifica a la autoridad responsable de garantizar la participación y crea dentro de su estructura interna una instancia especial para cumplir con esta función.

⁴²Véase por ejemplo la Resolución No. 0828 del 26 de diciembre de 2014 de la Unidad de Víctimas.

- El mecanismo de participación responde a la división geopolítica del país.
- La ley incluye la obligación de crear un protocolo de participación, define la estructura del mecanismo y le asigna presupuesto.
- El mecanismo se convierte en una instancia válida de interlocución, un canal de información y de consulta, de presentación de propuestas, seguimiento; además de un espacio de rendición de cuentas.
- El Protocolo detalla la modalidad de la participación, la estructura del mecanismo y designa a una institución oficial como Secretaría técnica.
- Existe un procedimiento para la elección de representantes de las víctimas y suplentes, por hecho victimizante o por sector victimizado.
- Los derechos de las organizaciones de víctimas son más amplios que aquellos de las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.
- Se reconocen e instalan medios de participación diferenciada, al favorecer el interés general de las víctimas sobre el legítimo interés particular de cada víctima, pero se crea un canal distinto para atender casos particulares o individuales.
- Se contempla la adaptación de procesos para ciertos grupos poblacionales, además de una obligación de garantizar el balance de género en las personas seleccionadas en el mecanismo de participación.

- La legislación prevé que participación será programada y calendarizada, e incluye plazos para la puesta en marcha del mecanismo.
- Se contempla un procedimiento para sancionar el incumplimiento de las obligaciones de las autoridades en materia de participación.
- Se identifican y atienden las condiciones necesarias para garantizar la participación, incluidos los incentivos, la información y formación previa y las condiciones de seguridad.
- Se obliga a la autoridad responsable de la participación a difundir y socializar el Protocolo de participación, y a elaborar documentos de fácil comprensión y accesibles para facilitar la participación.

EL DERECHO A LA
PARTICIPACIÓN EN MÉXICO: LAS
PRIMERAS REFERENCIAS DE LA
LGV

i. La Ley General de Víctimas

La Ley General de Víctimas (2013), es la primera norma que claramente contempla la participación de las víctimas en los procesos donde tengan interés, más allá de lo definido por el artículo 20 constitucional que refiere a la participación de la víctima en el proceso penal, en particular los alcances de la coadyuvancia, y que a su vez es desarrollado por el Código Nacional de Procedimientos Penales (2014)⁴³.

Entre los principales objetivos de la LGV se encuentra: *“reconocer y garantizar los derechos de las víctimas”*⁴⁴ y *“establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo”* de sus derechos⁴⁵. Así, la participación de las víctimas, de sus colectivos y de organizaciones de la sociedad civil se encuentra reconocida en diferentes momentos y niveles dentro de la LGV como se describe a continuación⁴⁶.

⁴³Véase artículo 20 constitucional, apartado C, fracción II, texto vigente disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf.

⁴⁴ Ley General de Víctimas. Artículo 2, fracción I, texto vigente disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>.

⁴⁵ Ibid., artículo 2, fracción II

⁴⁶ Ibid., véase los artículos 5 (principios de participación conjunta y rendición de cuentas), 7, 10, 20, 22, 83 (párrafo sexto), 84 (párrafo segundo), 88 (fracción IV, IX, XX, XXII y XXXIV), 91, 100 (fracción VI), 118 (XIV) 124 (fracción VIII), y 127 (fracción II).

ii. La participación como principio y como derecho

De acuerdo al principio de participación conjunta de la LGV, la participación de las víctimas se reconoce en dos niveles: el primero, dirigido a las autoridades para que tomen en consideración el apoyo y colaboración de las víctimas y la sociedad en general en la puesta en marcha de las medidas contempladas en la LGV; y el segundo, como derecho individual de las víctimas para colaborar directamente en casos donde

tengan un interés directo, ya sea en los procesos de investigación y/o en las medidas que directamente puedan implementarse con el objetivo de atender el daño sufrido.

El derecho individual a la participación se encuentra contenido en diversos artículos de la LGV. Algunos momentos

que ejemplifican el ejercicio de este derecho incluyen: construir de conformidad con el principio de participación conjunta el expediente que se genere sobre su caso ante la CEAV⁴⁷; al imponerles a los operadores de justicia la obligación de

ARTÍCULO 5 DE LA LGV.
"PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN
CONJUNTA. PARA SUPERAR LA
VULNERABILIDAD DE LAS VÍCTIMAS,
EL ESTADO DEBERÁ IMPLEMENTAR
MEDIDAS DE AYUDA, ATENCIÓN,
ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL
CON EL APOYO Y COLABORACIÓN DE
LA SOCIEDAD CIVIL Y EL SECTOR
PRIVADO, INCLUIDOS LOS GRUPOS O
COLECTIVOS DE VÍCTIMAS.
LA VÍCTIMA TIENE DERECHO A
COLABORAR CON LAS
INVESTIGACIONES Y LAS MEDIDAS
PARA LOGRAR SUPERAR SU CONDICIÓN
DE VULNERABILIDAD, ATENDIENDO AL
CONTEXTO, SIEMPRE Y CUANDO LAS
MEDIDAS NO IMPLIQUEN UN
DETRIMENTO A SUS DERECHOS."

⁴⁷ Ibid., artículo 100, fracción VI LGV.

“[p]ermitir participar a la víctima en los actos y procedimientos no jurisdiccionales que solicite, incluso cuando no se encuentre legitimada procesalmente su coadyuvancia”⁴⁸; o la obligación de los policías de “[p]ermitir la participación de la víctima y su defensor en procedimientos encaminados a la procuración de justicia, así como el ejercicio de su coadyuvancia”⁴⁹.

Por otro lado, la participación de las víctimas se encuentra también contemplada en el principio de rendición de cuentas y evaluación de la LGV, este último reconoce que en los mecanismos que se instalen para supervisar la implementación de la Ley, planes y programas que deriven de ella, deben incluir la participación de las víctimas, sus colectivos y de la sociedad civil en general.

Lo anterior se ve complementado con el principio de transparencia también reconocido en la LGV, a través del cual se ordena *“contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de evaluación de las políticas, planes y programas que se instrumenten para garantizar los derechos de las víctimas”⁵⁰.*

Sin embargo, es dentro del listado de derechos de las víctimas en lo general, donde la LGV reconoce a mayor detalle el derecho a la participación en diferentes niveles.

El artículo 7 de la LGV reconoce el derecho general que tienen las víctimas de ser efectivamente escuchadas previa determinación, o expresar libremente sus opiniones cuando

⁴⁸ Ibid., artículo 124, fracción VIII.

⁴⁹ Ibid., artículo 127, fracción II.

⁵⁰ Ibid., véase el principio de transparencia reconocido en el artículo 5 de la ley.

decisiones de la autoridad afecten sus intereses; a participar en espacios de diálogo institucional; en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública relativa a la LGV y en la búsqueda de la verdad y en los mecanismos de acceso a la justicia.

ARTÍCULO 5 DE LA LGV.
“PRINCIPIO DE RENDICIÓN DE CUENTAS. – LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY, ASÍ COMO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS QUE ESTA LEY REGULA, ESTARÁN SUJETOS A MECANISMOS EFECTIVOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y DE EVALUACIÓN QUE CONTEMPLAN LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL, PARTICULARMENTE DE VÍCTIMAS Y COLECTIVOS DE VÍCTIMAS”.

Adicionalmente, como parte de un derecho individual reconocido en la LGV, en el marco del derecho al acceso a la justicia, la ley señala que la *“legislación en la materia que regule su intervención en los diferentes procedimientos deberá facilitar su participación”*⁵¹, en referencia a aquellos procesos judiciales y administrativos donde la víctima tiene un interés directo y personal.

⁵¹ Ibid., artículo 10.

ARTÍCULO. 7 [...] LAS VÍCTIMAS TENDRÁN, ENTRE OTROS,
LOS SIGUIENTES DERECHOS:

XIII.- A SER EFECTIVAMENTE ESCUCHADA POR LA
AUTORIDAD RESPECTIVA CUANDO SE ENCUENTRE PRESENTE EN
LA AUDIENCIA, DILIGENCIA O EN CUALQUIER OTRA
ACTUACIÓN Y ANTES DE QUE LA AUTORIDAD SE PRONUNCIE;

[...]

XVIII.- A ACUDIR Y A PARTICIPAR EN ESCENARIOS DE
DIÁLOGO INSTITUCIONAL;

[...]

XX.- A PARTICIPAR EN LA FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN
Y SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DE PREVENCIÓN, AYUDA, ATENCIÓN, ASISTENCIA Y
REPARACIÓN INTEGRAL;

[...]

XXVII.- A PARTICIPAR ACTIVAMENTE EN LA BÚSQUEDA DE
LA VERDAD DE LOS HECHOS Y EN LOS MECANISMOS DE
ACCESO A LA JUSTICIA QUE ESTÉN A SU DISPOSICIÓN,
CONFORME A LOS PROCEDIMIENTOS ESTABLECIDOS EN LA LEY
DE LA MATERIA;

XXVIII.- A EXPRESAR LIBREMENTE SUS OPINIONES E
INTERESES ANTE LAS AUTORIDADES E INSTANCIAS
CORRESPONDIENTES Y A QUE ÉSTAS, EN SU CASO, SEAN
CONSIDERADAS EN LAS DECISIONES QUE AFECTEN SUS
INTERESES; [...]

Como parte del derecho a la verdad, la LGV reitera lo señalado en el artículo 7 al reconocer que las víctimas tienen derecho “a participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los diferentes mecanismos previstos en los ordenamientos legales en los cuales se les permitirá expresar sus opiniones y preocupaciones cuando sus intereses sean afectados”, al tiempo de señalar que la decisión de participar debe ser producto de una decisión libre e informada⁵².

⁵² Ibid., artículo 20

La participación producto de un interés general o mixto de las víctimas también se encuentra mencionada en la LGV, (ejemplo, ante la creación de mecanismos de investigación independiente e imparcial –como las Comisiones de la Verdad), en donde se reconoce que para la creación de éstos debe realizarse una consulta con víctimas y sus colectivos⁵³.

iii. La CEAV: autoridad garante de la participación

La LGV establece que la obligación de garantizar la representación y participación directa de las víctimas, incluida en la formulación de las políticas públicas y la supervisión de la implementación de la propia ley, recae en la CEAV como órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (en adelante el “SNAV” o “el Sistema”).

Sin embargo, la propia LGV al describir las funciones y facultades de la CEAV sólo incluye un par de ejemplos de cómo es que ésta debe garantizar la participación de las víctimas al señalar a partir de que elementos se debe asegurar la participación: *“en las acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de sentencias internacionales en materia de derechos humanos [...] [y en] acciones que permitan garantizar el cumplimiento de recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos no jurisdiccionales”*⁵⁴. Esta facultad queda corta frente a lo dispuesto por el propio artículo 84 de la LGV, que estipula

⁵³ Ibid., artículo 22.

⁵⁴ Ibid., artículo 88, fracción IX.

que la CEAV “garantizará la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil, propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas, así como el ejercicio de labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones integrantes del Sistema”.

La propia LGV al enlistar las facultades de la CEAV sobre la formulación de propuestas para elaborar la “política” nacional integral en materia de víctimas o al hacer referencia a la facultad de promover la coordinación interinstitucional, sólo menciona que ésta debe cuidar la representación de grupos de víctimas u organizaciones en el tratamiento de problemáticas específicas, y se limita a señalar que esta función debe realizarse “de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley”⁵⁵, sin dar más detalles de cómo ejercerá dicha función o el mecanismo que debe implementar para lograr estos objetivos.

Al señalar que será la CEAV quien implemente los mecanismos de control con la participación de la sociedad civil para evaluar las acciones, incluidas las políticas públicas en materia de víctimas, se contempla la creación de comités u otros órganos específicos dentro de su estructura para dicho fin⁵⁶.

⁵⁵ Ibid., artículo 88, fracciones IV, XX y XXII.

⁵⁶ Ibid., artículo 88, fracción XXXIV.

Otra referencia relativa a la participación y las facultades de la CEAV está vinculada a los diagnósticos nacionales que ésta podrá realizar sobre determinadas situaciones. La LGV señala que la CEAV podrá solicitar asesoría o la opinión de expertos, y que debe considerar, en todo momento, el aporte de los grupos de víctimas y organizaciones⁵⁷.

ARTÍCULO 84

[...]

EN LA EJECUCIÓN DE LAS FUNCIONES, ACCIONES, PLANES Y PROGRAMAS PREVISTOS EN ESTA LEY, LA COMISIÓN EJECUTIVA GARANTIZARÁ LA REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS VÍCTIMAS Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, PROPICIANDO SU INTERVENCIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ASÍ COMO EL EJERCICIO DE LABORES DE VIGILANCIA, SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES INTEGRANTES DEL SISTEMA CON EL OBJETIVO DE GARANTIZAR UN EJERCICIO TRANSPARENTE DE SUS ATRIBUCIONES.

Adicionalmente, la LGV incluye otras referencias sobre la participación de las víctimas dirigidas a otras autoridades o instancias⁵⁸. Por ejemplo, menciona que una de las atribuciones del Sistema es la de “[i]mpulsar la participación de la comunidad en las

actividades de atención a víctimas”⁵⁹ y como modalidad de participación señala que “[t]endrán el carácter de *invitados a las sesiones del Sistema o de las comisiones previstas en esta Ley, las instituciones u organizaciones privadas o sociales, los colectivos o grupos de víctimas o*

⁵⁷ Ibid., artículo 91 in fine.

⁵⁸ la reforma a la LGV de 2017 impone al Ejecutivo una consulta previa con los colectivos de víctimas y sociedad civil, antes de enviar la terna al Senado para la elección del Comisionado Ejecutivo. Véase artículo 85 reformado.

⁵⁹ Ibid., artículo 81, fracción IX.

las demás instituciones nacionales o extranjeras, que por acuerdo del Pleno de la Comisión Ejecutiva deban participar en la sesión que corresponda” donde los invitados acuden con voz pero sin derecho a voto⁶⁰, para lo cual remite al Reglamento de la ley donde deberán definirse los mecanismos para realizar dichas invitaciones.

En relación con las obligaciones de las entidades federativas, la LGV señala que éstas deberán “[i]mpulsar la participación de las organizaciones privadas dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, en la ejecución de los programas estatales” más no se hace referencia a la participación directa de las víctimas o sus colectivos.

Si bien la LGV contempla en diversos momentos la participación de las víctimas, a la vez como principio fundamental de su aplicación, y como un derecho individual de las víctimas, e identifica a la CEAV como la instancia garante de ésta, a lo largo del articulado no se identifican mayores elementos sobre cuáles deberán ser los mecanismos para implementar esta obligación que le impone la ley más allá de la invitación a las sesiones del Sistema.

⁶⁰ Ibid., artículo 83, párrafo sexto.

iv. La participación en el Reglamento de la Ley General de Víctimas

El Reglamento de la Ley General de Víctimas⁶¹ (2014) (en adelante “el Reglamento”), tiene el objetivo de describir y desarrollar cómo se llevarán a la práctica los principios y derechos contenidos en la LGV; así como las funciones y facultades otorgadas a las autoridades competentes, incluida la propia CEAV.

ARTÍCULO 25. LA COMISIÓN EJECUTIVA [...] EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LA LEY Y EL PRESENTE REGLAMENTO, TIENE POR OBJETO:
[...]
II. GARANTIZAR LA REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LAS VÍCTIMAS Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL SISTEMA, PROPICIANDO SU INTERVENCIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DICHA MATERIA;

Sin embargo, el Reglamento tampoco establece cómo se garantizará el derecho a la participación reconocida en la LGV, incluso resulta ser más restrictivo al señalar que la CEAV tiene por objeto, entre otros “*garantizar la representación y participación directa de las*

víctimas y organizaciones de la sociedad civil en el Sistema, propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas en dicha materia”⁶²; a pesar de que remite nuevamente a los principios de la LGV al señalar que los “*mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en este Reglamento serán diseñados,*

⁶¹ Reglamento de la Ley General de Víctimas. Publicado en el Diario Oficial el 28 de noviembre de 2014, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGV.pdf.

⁶² Ibid., artículo 25, fracción II.

*aplicados y evaluados de conformidad con los principios establecidos en el artículo 5 de la Ley.”*⁶³

El Reglamento se limita a incluir algunas referencias adicionales sin que se detalle cómo la CEAV dará cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 84 de la LGV. Por ejemplo, al describir las facultades de los Comités –mediante los cuales organiza su trabajo interno la CEAV- señala como parte de las facultades de estos comités la elaboración de propuestas de políticas públicas sin aclarar si en el seno de estos comités debe considerarse la participación de las víctimas, sus colectivos u organizaciones de la sociedad civil o si aquella será garantizada por la CEAV mediante otro conducto o mecanismo⁶⁴.

El Reglamento igualmente omite señalar que, para la integración de programas, protocolos, lineamientos y cualquier otra disposición relacionada con la atención, asistencia y protección de las víctimas, deberá igualmente considerarse la participación de las víctimas y sólo hace referencia al intercambio de información que debe existir entre la CEAV y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal⁶⁵. No sobra mencionar que dicha colaboración se realiza a través de la celebración de convenios con instituciones donde tampoco se prevén mecanismos de participación.

Resulta llamativo el hecho de que el Reglamento al referirse al proceso de creación del Programa de Atención Integral a Víctimas (PAIV o “el Programa”), sólo señala que la CEAV debe

⁶³ Ibid., artículo 5.

⁶⁴ Ibid., artículo 39, fracción IX

⁶⁵ Ibid., artículo 18.

*“propiciar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, a fin de tomar en consideración sus propuestas para la elaboración del Programa”*⁶⁶, dejando fuera la referencia a la participación directa de las víctimas y sus colectivos.

Adicionalmente, al enlistar las facultades del Pleno de la CEAV (artículo 32) el Reglamento omite incluir una referencia a su función como garante de la participación. Tampoco se encuentran referencias al mecanismo de participación que será implementado por la CEAV para cumplir con esta facultad.

La única referencia que se encuentra sobre la participación de víctimas, colectivos y organismos de la sociedad civil en el Reglamento es aquella relativa a la forma en que la invitación de estos actores será llevada a cabo para las sesiones del Sistema, pero no cómo llevará a cabo dicha participación en diseño de las políticas públicas o en el ejercicio de labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones integrantes del Sistema, tal y como lo refiere la LGV.

El Reglamento sólo desarrolla el mecanismo para que el Pleno de la CEAV -o a petición de cualquier integrante del Sistema- pueda invitar -con derecho a voz, pero sin voto- a organizaciones, colectivos o grupos de víctimas *“cuando lo estime conveniente”*⁶⁷ y para lo cual se deberá *“valorar [la] experiencia laboral, académica o [los] conocimientos especializados”*⁶⁸ de la persona a invitar. Sobre cómo serán realizadas estas invitaciones, el Reglamento refiere a que serán

⁶⁶ Ibid., artículo 19 in fine.

⁶⁷ Ibid., artículo 21.

⁶⁸ Ibid., artículo 22.

las reglas de organización y funcionamiento que presente la CEAV al Pleno del Sistema las que determinarán los procedimientos a seguir⁶⁹. En ninguna circunstancia podría alegarse que este mecanismo de invitación previsto pueda considerarse uno de participación efectiva.

La única referencia que el Reglamento recoge sobre la existencia de propuestas de organizaciones o grupos de víctimas se encuentra al detallar las funciones de la Secretaría Técnica de la CEAV, y señalar que será ésta quien deberá dar cuenta al Pleno de las propuestas recibidas⁷⁰, sin ofrecer mayor detalle si este será el único canal de participación.

A pesar de lo señalado en la LGV sobre la participación de la sociedad civil para evaluar las acciones, incluidas las políticas públicas, el Reglamento al hacer referencia a los órganos de control y vigilancia, desatiende este componente y se limita a incluir las obligaciones impuestas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sobre los órganos con los que deben contar las entidades paraestatales como la CEAV.

Con lo dispuesto por el Reglamento, el principio de la participación y la obligación de la CEAV de ser la garante de ésta se desvanecen, en lugar de ser el instrumento legal que identifique la instancia o unidad responsable dentro de la CEAV para dar cumplimiento a la LGV, o dónde se detalle el mecanismo que será usado para garantizar la participación, el

⁶⁹ al 1ro de mayo de 2015 no se conoce información pública sobre la adopción o publicación de dichas reglas.

⁷⁰ reglamento de la LGV, artículo 38, fracción VIII.

Reglamento es omiso al no abordar con exhaustividad estos puntos.

v. El estatuto orgánico de la CEAV y la participación

El Estatuto Orgánico de la CEAV (2015)⁷¹ (en adelante “el Estatuto”) es el instrumento encargado de definir su estructura, definir las bases de organización y funciones de la CEAV, así como de cada una de sus unidades administrativas. El Estatuto estipula que todas las unidades deberán conducir sus actividades atendiendo al Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales, institucionales y especiales⁷², incluido el Programa de Atención Integral a Víctimas.

Resalta que el Estatuto crea la Dirección General de Políticas Públicas, Capacitación e Investigación⁷³ para complementar las actividades de los Comités especializados o temáticos. Sin embargo, al enlistar sus atribuciones⁷⁴, no se destaca ser el canal que dará vigencia a la obligación de la CEAV de garantizar la participación de las víctimas, sus colectivos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación y diseño de las políticas públicas o de los programas específicos de atención, directivas y política tal y como lo define la LGV. Tampoco se actualiza la descripción de las atribuciones de cada comité que integra la CEAV, ni hace referencia a esta obligación y cómo éstos al

⁷¹ estatuto Orgánico de la CEAV. Últimas modificaciones publicadas en el D.O.F. el 10 de marzo de 2015 disponible en: <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2015/02/Estatuto-Org-CEAV-ene-2015.pdf>.

⁷² Ibid., artículo 5.

⁷³ Ibid., fracción VII. 77Ibid., artículo 30.

⁷⁴ Ibid., artículo 37, fracción V y XI.

elaborar propuestas de políticas públicas y el diseño de un modelo de monitoreo y evaluación para las mismas, estarán obligados a integrar la participación de estos actores y las posibles modalidades de la participación⁷⁵.

La única referencia que incluye el Estatuto sobre el enlace entre la CEAV y los grupos o colectivos de víctimas se encuentra dentro de las atribuciones de la Dirección General de Vinculación Interinstitucional, sin que con ello se desarrolle si ésta será la instancia encargada de garantizar la participación a la que hace referencia la LGV.

El Estatuto también omite considerar la participación de las víctimas, sus colectivos y organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos de control y evaluación de las autoridades involucradas en implementar la LGV o en la creación de los lineamientos generales que puede aprobar la CEAV para dichos fines⁷⁶. Incluso omite mencionar a estos actores al definir el mecanismo para recopilar “*la percepción de las actividades*” de la CEAV entre el público en general, función a cargo de la Dirección General de Comunicación Social⁷⁷.

Situación similar se aprecia al describir las funciones de las Delegaciones Regionales de la CEAV donde si bien les es otorgada la facultad de coordinar, administrar el diseño, la implementación y ejecución del sistema de calidad -y con ello captar y medir la satisfacción y expectativas del usuario- no se

⁷⁵ Ibid., artículo 31.

⁷⁶ Ibid., artículo 16, fracción XXV y XXXI.

⁷⁷ Ibid., artículo 33, fracción III.

dan mayores detalles sobre la metodología o modalidad de la participación esperada en este proceso⁷⁸.

Finalmente, el Estatuto desarrolla lo estipulado en el Reglamento sobre qué instancia debe dar cuenta al Pleno de la CEAV sobre la existencia de propuestas presentadas por colectivos u organizaciones, al señalar que ésta facultad corresponde a la Secretaría Técnica del Pleno⁷⁹, sin indicar, en detrimento del principio de participación de las víctimas, cómo es que estas propuestas deberán ser puestas a consideración del Pleno o el canal para su presentación.

vi. Referencias a la participación en los instrumentos programáticos y operativos de la CEAV.

En este apartado se destacan algunos ejemplos de referencias que los instrumentos programáticos y operativos de la CEAV hacen respecto a la participación de las víctimas.

PROYECTO DE PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS 2014-2018

El Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018⁸⁰ (en adelante el “PAIV” o “el Programa”) define las

⁷⁸ Ibid., artículo 45, fracción XVI.

⁷⁹ Ibid., artículo 39, fracción XVI.

⁸⁰ CEAV. Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018, disponible en: http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2014/11/PAIV_versi%C3%B3n-final-2014-11-06-DGPPCI-cambios-Pleno.pdf. (última visita mayo de 2015)

prioridades identificadas por la CEAV en la implementación de la LGV durante la presente administración. El PAIV establece los objetivos, las estrategias, líneas de acción e indicadores mediante las cuales se deberá guiar tanto la CEAV como las instituciones que integran el SNAV.

El Programa reconoce –en la sección del diagnóstico- que los objetivos, estrategias y acciones están en línea con los principios contemplados en la LGV, incluido el de la participación conjunta ⁸¹ bajo las cuales se desarrollan las estrategias y líneas de acción referentes a la participación, tal y como se describe en este apartado.

Dentro del Objetivo 1 del PAIV, en la estrategia 1.3 incrementar las acciones de coordinación interinstitucional entre las instancias del SNAV y OSC, para garantizar los derechos de las víctimas, la línea de acción 1.3.3 dispone *“[i]ncorporar la participación de las víctimas y OSC en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas”* y en la estrategia 1.3.4 incluye *“[g]enerar y fortalecer mecanismos para la participación de las OSC en la atención y asistencia a víctimas”*. También la estrategia 1.1. Fortalecer el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, incluye una línea de acción (no. 1.1.7) mediante la cual se dispone que se deben *“[d]iseñar e implementar los mecanismos de evaluación de las acciones emprendidas por el Sistema”*.

El PAIV incluye *“[p]romover la creación de una comisión intergubernamental que incluya la participación de las OSC para*

⁸¹ Ibid., p. 36.

atender la situación de personas desplazadas”⁸² como una acción con enfoque diferencial y especializado. Otra acción que promueve la participación de la sociedad en una temática en particular (detención arbitraria) señala que se deberá “[f]ortalecer la coordinación interinstitucional para el uso y monitoreo, por parte de la sociedad, del Registro Nacional de Detenidos”⁸³.

A pesar de que el PAIV es el primer instrumento programático que refiere a la puesta en marcha del principio y derecho a la participación, los indicadores identificados en el Programa no consideran la medición de la participación de las víctimas, sus colectivos y organizaciones –o su éxito- como un indicador que podría aportar a medir el avance, no solo cuantitativo, sino cualitativo de la implementación de la LGV y del propio Programa. El único indicador que considera la opinión de las víctimas está relacionado con la existencia de un índice de satisfacción en relación con la atención recibida por las instancias del Sistema⁸⁴. Lo anterior, no alcanza para garantizar la participación efectiva en la evaluación acerca del avance en el cumplimiento del Programa.

Finalmente, en materia de transparencia el Programa señala que éste y sus informes de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, serán publicados en el sitio oficial de la CEAV, al igual que los informes, reportes de avance, evaluaciones y evolución de los indicadores serán públicos⁸⁵. Sin especificar si

⁸² Ibid., Objetivo 4, Estrategia 4.6, línea de acción 4.6.2, p. 46

⁸³ Ibid., Objetivo 5, Estrategia 5.2, línea de acción 5.2.2, p. 48

⁸⁴ Ibid., p. 53.

⁸⁵ Ibid., p. 69. A la fecha de la publicación no se han hecho públicos estos informes

estos informes deberán ser producto del mecanismo de evaluación al que hace referencia la acción 1.1.7. del PAIV y, por lo tanto, cuando debería existir la participación de víctimas, colectivos, organizaciones civiles y en general usuarios del Sistema según lo definido por el Programa.

MODELO INTEGRAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

El Modelo Integral de Atención a Víctimas (2015) (en adelante “el MIAV” o “el Modelo”)⁸⁶ como instrumento operativo del SNAV, al definir su propia naturaleza, señala que éste es un “conjunto de procedimientos, acciones y principios fundamentales para proporcionar ayuda inmediata, atención, asistencia, protección y reparación a las víctimas” y cuya operación requiere a su vez del desarrollo de un “manual de implementación”⁸⁷ entre otros requisitos como el fortalecer las capacidades institucionales o la capacitación de funcionarios para poder ser operado y dirigido desde el Gobierno Federal, y donde “la CEAV funge como la instancia coordinadora”⁸⁸.

Según el Modelo, este manual deberá ser elaborado por la CEAV y deberá contener los “*mecanismos de monitoreo y seguimiento*”⁸⁹ sin especificar si éste incluirá los mecanismos de evaluación como lo describe el PAIV, y donde deberá contemplarse la participación de víctimas, colectivos y organizaciones de la sociedad civil.

⁸⁶ CEAV. Modelo Integral de Atención a Víctimas. Aprobado por el Pleno de la CEAV el 29 de enero de 2015. Copia física en archivos del CCC

⁸⁷ Ibid., p. 8.

⁸⁸ Ibid., p. 95

⁸⁹ Ibid., p. 8.

Si bien el MIAV afirma que es el resultado de un estudio de mejores prácticas en modelos de atención, tanto nacionales como internacionales⁹⁰; al analizar la experiencia de Colombia en materia de atención a víctimas, rescata como lecciones para México *“evitar que los procesos de vinculación y seguimiento estén asociados a relaciones personales entre los servidores públicos”* y las víctimas o sus grupos y sugiere *“diseñar mecanismos de vinculación y seguimiento claros y estandarizados a través de herramientas tecnológicas”*⁹¹. No obstante, omite hacer referencia alguna de las tantas características del mecanismo de participación que contiene la normativa colombiana en materia de víctimas -que se describe en este documento-.

El MIAV es omiso en reconocer el interés de las víctimas en la construcción de políticas públicas que les serán aplicables como una de las necesidades fundamentales de las víctimas, y retoma la participación sólo como un derecho individual de las víctimas para atender sus procesos personales o casos individuales en el marco del derecho a la justicia y al referirse al derecho de la víctima a determinar de manera conjunta las acciones a realizar, como único caso donde existe un interés particular de las víctimas⁹², dejando fuera lo señalado por el artículo 84 de la LGV que como se ha mencionado anteriormente, define la obligación de la CEAV de ser la garante del derecho a la participación directa de las víctimas y de su representación.

⁹⁰ Ibid., p. 7

⁹¹ Ibid., p. 18.

⁹² Ibid., p. 27.

A pesar de esta importante falencia, el Manual contiene algunas referencias sobre la participación al señalar los pasos que deberán guiar la operación del MIAV refiriendo que es necesario, entre otros: “[i]dentificar y promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil”, “[e]stablecer un mecanismo unificado de interlocución con la población en general, la sociedad civil y las personas en situación de víctima”, “[e]stablecer un Plan Operativo Integral de Atención con la participación activa de las personas víctimas con la identificación y explicación escrita de proceso, medidas y corresponsabilidades personales y comunitarias, así como mecanismos conjuntos de verificación de cumplimiento de acuerdos”, “[e]stablecer un calendario de reuniones de seguimiento” y “[e]stablecer un mecanismo de coordinación”⁹³.

Para su implementación se sugiere la creación de una estructura operativa, donde exista una Junta Consultiva; un Consejo Multidisciplinario formado por especialistas, funcionarios y representantes de la sociedad civil organizada y colectivos de víctimas; un Consejo Consultivo compuesto de actores sociales para preservar la integridad y la objetividad de las evaluaciones, además de un Coordinador General⁹⁴.

Adicional a esta estructura, el MIAV sugiere el nombramiento de un responsable por cada uno de los programas sociales implicados y por cada una de las organizaciones de la sociedad civil y los colectivos de víctimas; además de la elaboración de términos de referencia para la integración de las redes de

⁹³ Ibid., p. 96.

⁹⁴ Ibid., p. 97.

organizaciones de la sociedad civil que conformarán la instancia consultiva⁹⁵, sin dar mayores detalles del proceso de selección de estos representantes.

En la parte de la operación del MIAV, se reconoce la necesidad de establecer mecanismos de coordinación de los programas involucrados en el modelo, los actores de la sociedad civil organizada y los colectivos de víctimas⁹⁶ nuevamente sin detallar más los procesos de participación o coordinación.

Finalmente, el MIAV sugiere que se establezcan los mecanismos para evaluar de manera continua los resultados de éste y que a través de mecanismos de seguimiento y control internos y externos se permita la adaptación y adecuación del modelo en respuesta a indicadores de progreso y resultados⁹⁷.

A pesar de estas referencias, el MIAV es impreciso al no señalar si los mecanismos propuestos corresponden con dar cumplimiento a lo estipulado por la LGV e implementación del PAIV, o si éstas sólo refieren sólo a las acciones necesarias para la implementación del modelo en sí; el cual que deberá ser implementado por todas las instancias que integran el Sistema, incluida la CEAV.

⁹⁵ Ibidem

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibid., p. 98.

PRIMERAS EXPERIENCIAS
DEL EJERCICIO DE LA
PARTICIPACIÓN DE
VÍCTIMAS, COLECTIVOS Y
ORGANIZACIONES DE LA
SOCIEDAD CIVIL

i. Experiencias de participación de las víctimas en el ámbito institucional

Desde la entrada en vigor de la LGV se han aprobado diferentes instrumentos normativos, incluidas políticas públicas e instrumentos programáticos, o el diseño de iniciativas de ley, que regulan derechos de las víctimas o que ponen en marcha diversos postulados de esta ley. El presente apartado recoge cómo se han desarrollado los procesos de participación de las víctimas en la adopción de estos instrumentos de acuerdo con la información pública disponible.

ii. La práctica temprana de la CEAV

Con la puesta en funcionamiento de la CEAV, se han presentado en la vida institucional de esta instancia federal, diversos supuestos que suponen oportunidades para poner en práctica la participación de víctimas, sus colectivos y organizaciones de la sociedad civil tal y como lo señala la LGV. Lo anterior incluye el diseño y elaboración de diferentes instrumentos programáticos y normativos creados por la CEAV. Esta sección describe el grado de participación en la construcción o aprobación de una serie de instrumentos de acuerdo con información publicada por la CEAV en su portal de internet, particularmente en la sección de Transparencia dentro del

subtema de Participación Ciudadana ⁹⁸, así como en la información contenida por los propios instrumentos aprobados.

Esta práctica temprana da cuenta de cómo la CEAV ha interpretado su obligación de ser la garante de la participación de las víctimas. De acuerdo con lo que se describe en los subíndices siguientes, esta aproximación dista de responder a lo establecido en la propia LVG y a los estándares internacionales identificados en apartados anteriores. La regla general ha sido la de abrir consultas electrónicas o la celebración de reuniones con grupos de víctimas sin dejar claros los mecanismos de selección e invitación a estos espacios y los procesos de participación.

iii. Proceso de creación del proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas

Para la elaboración del Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas (PAIV), instrumento programático de las actividades de la CEAV, ésta instancia realizó seis foros de análisis, una consulta electrónica abierta y una serie de entrevistas como parte de la metodología para recoger insumos. Según el propio Programa, los foros estuvieron *“destinados a obtener información de [...] víctimas y de las*

⁹⁸ Véase: <http://www.ceav.gob.mx/transparencia/participacion-ciudadana/> (última visita 11 de mayo de 2015).

organizaciones de la sociedad civil”⁹⁹. En el diagnóstico contenido en el PAIV se reconoce que para las organizaciones de la sociedad civil “es importante reforzar su participación en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas”¹⁰⁰ y por ello la metodología usada por la CEAV en la construcción de este proyecto.

Los foros fueron celebrados en las ciudades de: Culiacán¹⁰¹, Monterrey¹⁰², Morelia¹⁰³, Cuernavaca¹⁰⁴, Boca del Río¹⁰⁵ y en el Distrito Federal¹⁰⁶. Sin embargo, se desconocen los criterios utilizados por la CEAV, tanto en la selección de las ciudades sedes, como en el procedimiento utilizado para la identificación, selección e invitación a los asistentes de estos foros. La información disponible de cada uno de ellos permite conocer la lista de asistentes, sin que en ella se distinga si dichos asistentes

⁹⁹ Proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018, p. 15.

¹⁰⁰ Ibid., p. 18.

¹⁰¹ Según la información publicada en portal oficial de la CEAV en este foro participaron 30 organizaciones sin distinguir colectivos de víctimas de organizaciones de la sociedad civil, véase: <http://www.ceav.gob.mx/culiacan-sinaloa/>.

¹⁰² Según la información publicada en portal oficial de la CEAV en este foro participaron 15 organizaciones sin distinguir colectivos de víctimas de organizaciones de la sociedad civil, véase: <http://www.ceav.gob.mx/monterrey-nuevo-leon/>.

¹⁰³ Según la información publicada en portal oficial de la CEAV en este foro participaron 24 organizaciones sin distinguir colectivos de víctimas de organizaciones de la sociedad civil, véase: <http://www.ceav.gob.mx/morelia-michoacan/>.

¹⁰⁴ Según la información publicada en portal oficial de la CEAV en este foro participaron 41 organizaciones sin distinguir colectivos de víctimas de organizaciones de la sociedad civil, véase: <http://www.ceav.gob.mx/cuernavaca-morelos/>.

¹⁰⁵ Según la información publicada en portal oficial de la CEAV en este foro participaron 42 organizaciones sin distinguir colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas, véase: <http://www.ceav.gob.mx/boca-del-rio-veracruz/>.

¹⁰⁶ Al 11 de mayo de 2015 no existe información pública disponible sobre este foro

son víctimas individuales, representantes de organizaciones de víctimas o de organizaciones de la sociedad civil.

La consulta electrónica consistió en el diseño -por la CEAV- de un cuestionario dirigido a la población abierta con el objetivo de recabar opiniones sobre los contenidos del Programa. El cuestionario estuvo publicado en el portal de la CEAV durante el periodo de la consulta y a través de este medio se recibió el aporte de 102¹⁰⁷ participantes, sin que se detalle quiénes o en qué calidad (individual o en representación) enviaron estas contribuciones para distinguir si fueron víctimas, académicos, especialistas, o público en general.

La CEAV condujo igualmente para su elaboración, una serie de entrevistas abiertas “semiestructuradas” dirigidas a diferentes representantes de la sociedad civil. Sobre este último ejercicio, no existe información pública disponible sobre el número de personas entrevistadas, su procedencia o cualquier otro dato que permita identificar las características o conformación del grupo entrevistado.

iv. Proceso de creación del Modelo Integral de Atención a Víctimas

De acuerdo con la justificación contenida en el texto del Modelo Integral de Atención a Víctimas (MIAV), para su elaboración “se realizó un diagnóstico con organizaciones de la sociedad civil, colectivos de víctimas”¹⁰⁸, entre otros. Sin embargo, la

¹⁰⁷ proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018, p. 17.

¹⁰⁸ Modelo Integral de Atención a Víctimas, p. 9.

información pública no permite conocer la metodología usada para la construcción de dicho diagnóstico ya que el Modelo sólo refiere la realización del proceso de consulta (foros, encuesta abierta y focalizada) por parte de la CEAV en el marco de la elaboración del PAIV, como el insumo que le permitió determinar la situación de las víctimas en el país¹⁰⁹.

Cabe señalar que si bien el Reglamento no contiene una obligación expresa hacia la CEAV para realizar una consulta con las víctimas para la creación de este instrumento, y tan sólo se limita a señalar que ésta debe llevarse a cabo con las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal,¹¹⁰ la obligación de realizar los ejercicios de participación deriva del texto de la LGV tal y como se describió anteriormente, del principio de participación conjunta y de ser la CEAV la garante de la participación en la construcción de políticas públicas e instrumentos como el MIAV.

v. Proceso de creación del Modelo de Atención Integral en Salud (MAIS)

El anexo I del MIAV contiene el Modelo de Atención Integral en Salud, en donde se indica que para su elaboración se realizó una consulta electrónica abierta a través del portal oficial de la CEAV¹¹¹ con el objetivo de recibir observaciones de la sociedad en general. De acuerdo con la información disponible, a través

¹⁰⁹ Ibid., p. 13.

¹¹⁰ Reglamento de la LGV, artículo 6.

¹¹¹ Véase <http://www.ceav.gob.mx/2014/11/consulta-publica-sobre-el-modelo-de-atencion-integral-en-salud/> (última visita 11 de mayo de 2015).

de esta consulta se recibieron los comentarios de una organización civil¹¹².

Sin embargo, el MIAV señala que éste es producto de un proceso en el que “*participaron activamente instituciones públicas y organizaciones civiles*”¹¹³ sin detallar cómo se llevó a cabo dicha participación. La información pública sólo menciona la participación de una asociación civil distinta a aquella que presentó información mediante la consulta electrónica abierta¹¹⁴.

Adicionalmente, de acuerdo a la información pública, la CEAV celebró un foro público el 20 de junio de 2014 que contó con la participación de aproximadamente 300 personas, sin que exista mayores datos sobre la metodología de dicho foro o de las características de los asistentes (por ejemplo, identificar si entre estos se encontraban víctimas, integrantes colectivos de víctimas u organizaciones civiles, usuarios o trabajadores del sector salud, autoridades federales, funcionarios, académicos o profesionistas del área de salud)¹¹⁵.

¹¹² Modelo Integral de Atención a Víctimas, p. 110

¹¹³ Ibid., p. 109

¹¹⁴ Ibid., p. 168.

¹¹⁵ Ibid., p. 110.

vi. Lineamientos para priorizar el pago de la compensación a las víctimas de delitos del orden federal y violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales.

Los Lineamientos para priorizar el pago de la compensación a las víctimas de delitos del orden federal y violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales¹¹⁶ están catalogados en el sitio oficial de la CEAV como uno de los “*proyectos elaborados a partir de los mecanismos de participación ciudadana*”¹¹⁷. Sin embargo, no existe información pública sobre el mecanismo de participación utilizado en el diseño o elaboración de dichos lineamientos. Tampoco existen registro sobre algún procedimiento de consulta que haya sido utilizado de manera previa o posterior a su aprobación, y en el cual se involucre la participación de víctimas, colectivos u organizaciones de la sociedad civil en reconocimiento a lo dispuesto por la LGV.

¹¹⁶ Véase <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2012/06/14.8LINEAMIENTOS-PARA-PRIORIZAR-PAGOS-Versi%C3%B3n-06-Abril-2015.pdf> (última visita 11 de mayo de 2015).

¹¹⁷ Véase <http://www.ceav.gob.mx/transparencia/participacion-ciudadana/> (última visita 11 de mayo de 2015).

vii. Protocolo Asesoría Jurídica Federal: Sistema de Justicia Penal Acusatorio

De la información pública disponible sobre el Protocolo Asesoría Jurídica Federal, Sistema de Justicia Penal Acusatorio, no se desprende la realización de consultas con organizaciones civiles, víctimas o colectivos para su diseño. Sin embargo, el Protocolo señala que en su elaboración participó una institución académica, así como la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SECTEC)¹¹⁸ en calidad de expertos.

viii. Buzón para recepción de propuestas

La CEAV creó una dirección electrónica para recibir propuestas y dar cumplimiento al artículo 38 del Reglamento de la LGV (disposición que señala que el Pleno de la CEAV podrá conocer de propuestas presentadas, entre otros, por organizaciones y colectivos de víctimas)¹¹⁹. Sin embargo, la información pública no precisa el procedimiento que las propuestas presentadas tendrán para su tratamiento, o la obligación de dar respuesta en un plazo determinado a las mismas. La información disponible tampoco aclara si éste será el único canal previsto para la presentación de propuestas ciudadanas.

¹¹⁸ Véase Modelo Integral de Atención a Víctimas, Anexo III, p. 191.

¹¹⁹ Véase <http://www.ceav.gob.mx/2015/03/buzon-ceav/> (última visita el 1 de mayo de 2015).

ix. Ejercicios en torno al diseño de propuestas de ley reglamentaria del inciso a, fracción XXI del artículo 73 constitucional en materia de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad

Una vez aprobada la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)¹²⁰ (2015), la cual faculta al Congreso de la Unión para aprobar, entre otras, una ley general sobre la sobre desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley; diversas autoridades impulsaron procesos para elaborar una propuesta de ley reglamentaria. Estas iniciativas en mayor o menor grado consideraron la participación de víctimas, sus colectivos y organizaciones de la sociedad civil, en el proceso de diseño o construcción de sus respectivos proyectos de ley general. Este apartado retoma las modalidades de la participación impulsadas por diferentes autoridades¹²¹ dentro del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.

¹²⁰ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2015.

¹²¹ A la fecha de culminación del presente trabajo, inicios de diciembre de 2015, algunos procesos continuaban abiertos. En esta medida se reflejan los procesos hasta este periodo

x. La iniciativa de ley del Ejecutivo y el proceso de consulta

El proceso de consulta para la elaboración de la iniciativa de ley reglamentaria del Poder Ejecutivo estuvo a cargo de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos. En un primer momento, la SEGOB desarrolló un cuestionario electrónico abierto al público en general con el objetivo de “[r]ecabar la opinión de las organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, academia, cualquier interesado y los distintos órdenes de gobierno para la elaboración de un proyecto de iniciativa de Ley General para la Búsqueda de Personas no Localizadas y la Prevención y Sanción del delito de Desaparición Forzada” y con la finalidad de “generar un intercambio de ideas sobre los elementos esenciales que debería contemplar dicha ley.” El cuestionario constó de 30 preguntas y estuvo disponible en el sitio oficial de la dependencia.

En un segundo momento, se realizaron una serie de reuniones con víctimas y representantes de la sociedad civil para recoger insumos, preocupaciones y retomar propuestas presentadas por diversos colectivos, incluidas iniciativas colectivas. En el seno de estas reuniones, fue circulado un borrador de texto de la iniciativa de ley, con la finalidad de recoger observaciones y comentarios al texto elaborado por la SEGOB.

A decir de algunas personas que participaron en dichas reuniones, se desconoce la manera en que fueron incorporados los insumos brindados por familiares y organizaciones de la

sociedad civil, ya que, si bien se logró tener acceso a distintas versiones de este proyecto de ley, no hubo un canal formal de devolución de resultados que fuera dando muestra de la forma en que se sistematizaban o incorporaban las propuestas y comentarios recibidos. Hasta inicios de diciembre de 2015, se desconocía la versión definitiva de esta iniciativa de ley, ya que ésta aún no había sido presentada al Poder Legislativo.

xi. La iniciativa de ley y el proceso de consulta de la CEAV

El proyecto de Ley sobre Personas Desaparecidas elaborada por la CEAV aparece en su sitio oficial como uno de los proyectos elaborados a partir de los mecanismos de participación ciudadana¹²². Sin embargo, la información pública no proporciona detalles sobre la modalidad de dicha participación, los mecanismos usados o sobre el grado de involucramiento de víctimas, colectivos y organizaciones de la sociedad civil en el diseño y elaboración del proyecto de ley.

El texto del proyecto de ley de la CEAV fue publicado en su portal oficial con la intención de realizar una consulta electrónica abierta y recoger comentarios y sugerencias escritos,¹²³ para lo cual se dispuso el correo electrónico de la Dirección General del Comité de Personas Desaparecidas¹²⁴. La

¹²² Véase <http://www.ceav.gob.mx/transparencia/participacion-ciudadana/> (última visita 11 de mayo de 2015).

¹²³ Ley sobre Personas Desaparecidas. Disponible en: <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2015/03/2015-03-18-LEY-GENERAL-SOBRE-PERSONAS-DESAPARECIDAS.pdf> (última visita 11 de mayo de 2015).

¹²⁴ Véase: <http://www.ceav.gob.mx/2015/03/proyecto-de-la-ley-sobre-personas-desaparecidas/> (última visita 11 de mayo de 2015).

información de la consulta electrónica no establece un plazo perentorio para el envío de comentarios, ni la temporalidad de la misma y se desconoce si esta consulta constituye el fundamento para señalar que este proyecto fue elaborado a partir de mecanismos de participación ciudadana.

Además de esta consulta electrónica, se llevó a cabo un Conversatorio especializado sobre el proyecto de iniciativa de Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición de Personas de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, en el cual participaron aproximadamente 15 personas ¹²⁵, en su mayoría familiares de víctimas de desaparición y algunos representantes de organizaciones de la sociedad civil en carácter de observadores.

En este espacio los familiares presentes pudieron poner sobre la mesa inquietudes relevantes respecto de sus casos, más no fue posible profundizar en la consulta sobre los contenidos específicos del proyecto de ley, y ante la falta de un canal de seguimiento donde pudieran devolverse los resultados de dicho ejercicio a las personas consultadas, éstos ignoran de qué manera su participación fue retomada por la institución convocante en el texto de su iniciativa. No existe información pública que refiera a la celebración de otros ejercicios similares con otras víctimas, colectivos u organizaciones de la sociedad civil para enriquecer la iniciativa que preparó esta institución.

¹²⁵ Celebrado el 8 de abril de 2015 en instalaciones de la CEAV.

xii. La iniciativa de ley y el proceso de consulta ante el Senado

Ante la multiplicidad de iniciativas de ley general, en el seno de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, a diciembre de 2015, se desarrollaron dos audiencias dirigidas a la participación de víctimas y representantes de la sociedad civil. Estos espacios han permitido poner sobre la mesa aspectos fundamentales que deben ser considerados por el poder legislativo al momento de dictaminar la ley general. Uno de ellos ha sido la solicitud de que se habiliten mecanismos de participación más incluyentes y sustantivos y que se repliquen los ejercicios de participación en otras entidades diferentes al Distrito Federal.

xiii. Aprendizajes destacados

Las experiencias de participación referidas en este apartado, a diciembre de 2015 únicamente el proceso de consulta en el Senado continuaba abierto, principalmente frente a la petición de la realización de foros de consulta en las entidades federativas y de mejorar el mecanismo de participación de las familias y organizaciones en el dictamen y diseño de la ley general. Sin embargo, hasta este momento es posible extraer algunos aprendizajes de los ejercicios de participación referidos, que puedan ser retomados como recomendaciones a futuro:

- Para que un proceso de participación a nivel federal sea representativo, debe promover y garantizar la participación directa de víctimas, colectivos de víctimas

y organizaciones de la sociedad civil de las diferentes entidades federativas.

- Los procesos de participación que contemplan simultáneamente la asistencia de víctimas, colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil permiten que la experiencia que cada una de ellas aporta enriquezca la propuesta consultada.
- Las convocatorias abiertas ayudan a legitimar el espacio de participación, frente a espacios exclusivamente cerrados donde no hay claridad de los criterios de invitación o selección de asistentes.
- Es necesaria una metodología en los espacios de participación, que permita centrar la participación en la discusión sustantiva de los temas más relevantes de la consulta, al tiempo de contemplar que, detalles o cuestiones menores, sean discutidos a través de formas complementarias de participación.
- La participación a través de convocatorias electrónicas o consultas virtuales debe ser un canal de participación, no obstante, se debe reconocer que esta vía cuenta con un alcance restringido, por lo que no debe considerarse como la principal vía de participación, debe complementarse con otras modalidades directas de participación.
- Se constata la necesidad e importancia de la creación de espacios de consulta en diferentes poderes; la apertura en un espacio de participación dentro del Poder Ejecutivo no obsta para la creación de otros espacios de participación dentro del Congreso y viceversa.

- Socializar con anterioridad la agenda y documentos de trabajo con las personas que participan en la consulta facilita avanzar en la discusión concreta de asuntos sustantivos.
- Es necesario considerar la realización de una minuta de la reunión o espacio de consulta y al final resumir las aportaciones expresadas por los participantes para asegurar que efectivamente se están recogiendo sus preocupaciones y propuestas. Así mismo, contar con un mecanismo para devolver a los participantes qué aspectos fueron retomados, cuales no y conocer las razones que fundamentan dichas decisiones, permite transparentar la toma de decisiones en los procesos participativos y hacer de ellos algo significativo para los participantes.
- En los espacios de participación debe haber balance en cuanto a la representatividad entre víctimas y sus colectivos y organizaciones de la sociedad civil, académicos o personas expertas.

xiv. Ejercicios ciudadanos de participación con víctimas, colectivos, especialistas y organizaciones

El ejercicio de la participación de víctimas, colectivos de víctimas, especialistas, académicos y representantes de la sociedad civil ha sido impulsado prioritariamente por la propia sociedad civil. En un primer momento, ante la falta de un marco

normativo e institucional que promoviera la participación en sí misma, organizaciones de la sociedad civil se dieron a la tarea de crear espacios ciudadanos de reflexión, construcción de propuestas e incidencia con autoridades para la aprobación de leyes, reglamentos y otros instrumentos operativos o programáticos que consideraran a su vez ejercicios oficiales y oficiosos de participación.

En un segundo momento, después de la entrada en vigor de la LGV, diferentes organizaciones han continuado los esfuerzos colectivos para impulsar ejercicios ciudadanos de participación como una metodología para crear insumos colectivos o acordados entre grupos diversos y seguir abriendo espacios institucionales de diálogo y consulta para incidir tanto en las modalidades de la participación oficial, como en el resultado de dichos procesos consulta para incidir tanto en las modalidades de la participación oficial, como en el resultado de dichos procesos de consulta.

En este apartado se recogen dos ejercicios puntuales de participación los cuales resultaron en la presentación de propuestas colectivas a diferentes tomadores de decisión y se rescatan algunas buenas prácticas y aprendizajes adquiridos durante estos procesos.

xv. Creación de insumos para el Reglamento de la LGV

CONTEXTO

En 2013, en el marco de la publicación de la LGV y la eminente adopción del Reglamento de la ley por parte del Ejecutivo

Federal en atención a los artículos transitorios de la ley, un grupo de organizaciones civiles realizaron un proceso plural de diálogo y construcción de propuestas ciudadanas para ser retomadas en la elaboración del Reglamento de la LGV¹²⁶. Durante este proceso se favoreció la participación directa de víctimas pertenecientes a diversos colectivos y de miembros de la sociedad civil de distintos estados, a través de la realización de una serie de conversatorios celebrados en la Ciudad de México. Adicionalmente, se formó un grupo técnico de trabajo con personas con amplios conocimientos teóricos y experiencia práctica en el acompañamiento a víctimas, así como en estándares internacionales, en donde participaron representantes de organizaciones de la sociedad civil y víctimas interesadas en las discusiones más técnicas.

El resultado de este proceso se tradujo en la presentación de recomendaciones, e incluso en la formulación de propuestas de texto para ser retomadas en el proyecto de Reglamento de la ley, mismas que fueron presentadas a diversas autoridades. Las conclusiones de este ejercicio están recogidas en el documento *“Preocupaciones y propuestas ciudadanas sobre el Reglamento de la Ley General de Víctimas”* (2014)¹²⁷.

Como parte de la metodología utilizada, se decidió priorizar los temas o componentes sobre los cuales las víctimas y las

¹²⁶ Fundar: Centro de Análisis e Investigación, Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ) y el Centro de Colaboración Cívica (CCC) fueron las organizaciones convocantes de estos espacios

¹²⁷ Serapaz, Fundar, CCC. Preocupaciones y propuestas ciudadanas sobre el Reglamento de la Ley General de Víctimas, disponible en: <http://colaboracioncivica.org/esp/wp-content/uploads/2014/02/Preocupaciones-y-propuestas-ciudadanas-para-el-Reglamento-de-la-LGV-2.pdf>.

organizaciones seleccionaron hacer aportes concretos. Es así como las recomendaciones versaron sobre 5 rubros prioritarios de interés para las víctimas, siendo uno de ellos los “*espacios de participación de las víctimas y de la sociedad civil*” en el Reglamento de la LGV.

El documento identifica dos niveles de propuesta: por un lado, criterios y preocupaciones generales sobre temas que debían ser desarrollados de acuerdo con el contenido de la LGV; y por el otro, la presentación de propuestas concretas de redacción de articulado sobre cómo estas preocupaciones podrían ser abordadas en el Reglamento. Si bien estos insumos no fueron retomados en el texto final del Reglamento elaborado por el Ejecutivo, su contenido sigue vigente ante la falta de un mecanismo que detalle cómo se llevarán a la práctica los postulados de la LGV en materia de participación de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil.

APORTES PARA EL REGLAMENTO SOBRE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN

Ante la omisión de la LGV de identificar o diseñar un mecanismo de participación, las víctimas y los integrantes del grupo técnico consideraron que el Reglamento de la ley es el instrumento que debería señalar cómo sería garantizada la participación en el sistema creado por esta ley y cómo la CEAV debería cumplir con su función de garante de la participación.

En este sentido, las propuestas incluyen la adopción de lineamientos generales por parte de la CEAV sobre la participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil en los procesos de construcción de políticas públicas y en

general de seguimiento a la aplicación de la LGV, en donde se contemple la adopción de todas aquellas medidas necesarias para generar las condiciones que faciliten su participación, así como considerar los diferentes niveles de participación o consulta que contempla la Ley.

Adicionalmente se propuso que la participación de las víctimas y de organizaciones de la sociedad civil responda a las características, según el hecho victimizante o el daño sufrido, para ser temática; o a la pertenencia a grupos específicos o zonas georreferenciados de la población, para atender la participación focalizada o nacional, local o regional, entre otros.

Finalmente, para garantizar la participación se recomendó que el funcionamiento de los diferentes canales de participación sea periódicamente evaluado para adaptar sus modalidades y prácticas conforme sea necesario.

Parte del ejercicio incluyó la identificación de las características que debería tener el mecanismo de participación, mismas que deberían ser incluidas en el Reglamento de la LGV.

Algunas de estas características incluyen:

- Responder a los diferentes niveles de participación reconocidos en la Ley¹²⁸.
- Contemplar la participación directa de las víctimas y no sólo a través de sus representantes legales o de organizaciones a las que pertenecen o les acompañan.

¹²⁸ Véase Serapaz, Fundar, CCC. Op. cit., p. 21 y apartado sobre la LGV en este texto

- Definir las características de los espacios y mecanismos de participación.
- Establecer lineamientos generales para la participación e involucrar en la construcción de éstos a víctimas, colectivos y organizaciones civiles.
- Incluir en los lineamientos generales: los diferentes niveles de participación (procesos de consulta, sondeos o entrevistas); la participación directa y en colectivos; el seguimiento de políticas públicas; la participación en sus propios casos, directa o a través de representantes; la participación en los mecanismos de evaluación y seguimiento; las invitaciones para asistir a las sesiones del Sistema, entre otros que establece la Ley.
- Reconocer en los espacios de participación la importancia del trabajo colectivo para las víctimas y el acompañamiento que las propias víctimas realizan entre sí.
- Contemplar la participación de organizaciones no gubernamentales internacionales y organismos internacionales en los espacios de participación y consulta.
- Incluir dentro de la estructura de la CEAV un canal de comunicación y participación para las organizaciones de víctimas con carácter vinculante en donde se señale de qué manera atenderá e incorporará las recomendaciones o propuestas de las organizaciones de víctimas y el seguimiento a éstas, incluido hacer público cuando éstas no sean retomadas, al igual que las razones para desestimar o postergar la implementación de las recomendaciones recibidas.

- Incluir la obligación de la CEAV de realizar reuniones e informes periódicos de actividades para presentarlos al público en general.
- Incluir los mecanismos de consulta que serán usados en el diseño e implementación de los planes, programas y acciones de la CEAV (por ejemplo, el Programa de Atención Integral a Víctimas), así como de los protocolos a ser utilizados por la CEAV (por ejemplo, el de atención, de participación, entre otros).
- Establecer la obligación de impulsar la difusión de los contenidos de la Ley y su Reglamento, en medios de comunicación masiva con el objetivo de fomentar la participación informada de las víctimas y sus colectivos.
- Incluir como uno de los objetivos del mecanismo de participación, el facilitar la identificación de las necesidades y problemas a los que se enfrentan las víctimas en la aplicación de la Ley para darles atención y seguimiento.
- Incluir a nivel nacional espacios de información, capacitación y retroalimentación.
- Contemplar la creación de espacios físicos, dentro de la CEAV, a la disposición exclusiva de las víctimas para fomentar su coordinación, acompañamiento mutuo y trabajo colectivo.
- Contemplar en las tareas de difusión y en las tareas de prevención (por ejemplo, pláticas en escuelas), la participación de las víctimas.
- Tomar medidas para garantizar las condiciones materiales y de capacitación técnica para la participación de las víctimas, tales como transporte,

hospedaje, capacitación, espacios físicos de reunión de las víctimas, entre otras.

- Identificar las condiciones materiales necesarias que deberá proporcionar la CEAV para asegurar la participación de las víctimas en los mecanismos de participación.
- Establecer mecanismos de participación diferenciados y especializados según el hecho victimizante, o el daño sufrido, o en atención a la pertenencia a grupos poblacionales específicos.
- Evaluar los mecanismos de participación con los colectivos, organizaciones de víctimas, de la sociedad civil y víctimas a título individual, con el objetivo de poder adaptarlos en la práctica.
- Establecer un canal claro de comunicación entre los mecanismos de participación de víctimas, y el SNAV, la CEAV y las Comisiones estatales.
- Establecer de manera clara la obligación del SNAV y la CEAV de aprobar los lineamientos en los que se establezca la responsabilidad de generar información completa y oportuna para garantizar la participación de las víctimas.
- Establecer la obligación de la CEAV de dar publicidad y hacer del conocimiento de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil, las políticas públicas que se encuentren en proceso de elaboración.

xvi. Primeros insumos para la Ley General sobre personas desaparecidas

CONTEXTO

Durante el año 2015 se llevó a cabo un proceso de articulación alrededor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre desaparición de personas. En un primer momento, un grupo de colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil se enfocó en participar y dotar de insumos al proceso mismo de reforma constitucional. En buena medida, este esfuerzo derivó en la aprobación en abril de 2015 de dicha reforma, con lo cual se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley.

En un segundo momento, ante la falta de espacios institucionales efectivos de participación, durante el segundo semestre de 2015 este grupo amplio que aglutinó a más de 35 organizaciones de familiares de personas desaparecidas y 40 organizaciones de la sociedad civil se dio a la tarea de organizar una serie de consultas nacionales para recoger insumos sobre los elementos que consideran indispensables para ser reflejados en una Ley General sobre desaparición de personas. Este proceso implicó la realización de 6 espacios de consultas en diferentes regiones del país en las que participaron más de 70 colectivos de familias y 40 organizaciones de la sociedad civil, de 23 estados de la República y de otros cuatro países; así como la participación en numerosas reuniones con autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo.

El resultado de este proceso se tradujo en la formulación de recomendaciones y propuestas para ser incorporadas a la Ley General en la materia, mismas que fueron presentadas a diversas autoridades. Las conclusiones de este ejercicio están recogidas en el documento: *“Elementos esenciales para la elaboración de la Ley General sobre Personas Desaparecidas en México”*.

APORTES PARA LA APERTURA DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SENO DEL PODER LEGISLATIVO

Este grupo amplio de colectivos de víctimas e integrantes de la sociedad civil presentaron una propuesta metodológica a autoridades legislativas¹²⁹ con el objetivo de abrir nuevos espacios de consulta y participación de víctimas, expertos técnicos y representantes de la sociedad civil en la discusión legislativa de esta ley general.

La propuesta detalla que el proceso de construcción de la ley deberá:

- Ser un proceso participativo, amplio plural, público y efectivo que tome en cuenta tanto un mecanismo de deliberación para analizar a fondo temas torales de la legislación, a través de audiencias públicas; así como un proceso de construcción participativa a través de grupos de trabajo.

¹²⁹ Esta propuesta fue presentada a legisladores de las Comisiones de Derechos Humanos, Justicia y Gobernación del Senado de la República.

- Asegurar la participación de forma imprescindible y efectiva de representantes de colectivos de familiares de personas desaparecidas.
- Ser convocado y liderado por igual, por las legisladoras presidentes de las Comisiones del Senado a las que se turnará el dictamen de la citada ley.
- Asegurar la inclusión en la legislación general de los más altos estándares, un enfoque de derechos humanos, género y niñez, y donde se atienda el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano, las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos que han sido realizadas al Estado Mexicano -incluidas las del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la ONU y las del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU; así como al contenido de sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos particulares.
- Tener un carácter temático y multi-actor, con el fin de poner sobre la mesa diversas perspectivas que ayuden a afrontar de la forma más efectiva la preocupante situación de la desaparición de personas en México. Por lo que deben estar presentes: representantes de colectivos de familiares de personas desaparecidas, de organizaciones de la sociedad civil, de los distintos órdenes de gobierno, la academia; así como personas expertas (nacionales e internacionales).
- Tomar en cuenta el índice temático propuesto por la iniciativa conjunta de más de 70 colectivos de familias,

más de 40 organizaciones de la sociedad civil, de 23 estados de la república y cuatro países.

OBSTÁCULOS PARA EL
EJERCICIO DE LA
PARTICIPACIÓN DESDE
LA PERSPECTIVA DE LAS
VÍCTIMAS

Con la intención de recuperar las experiencias de las víctimas y representantes de organizaciones civiles frente a los diferentes y recientes ejercicios de participación –tanto los oficiales como las iniciativas ciudadanas-, se realizaron una serie de entrevistas que retoman la evaluación y opiniones de un grupo de víctimas y personas con experiencia en acompañamiento a víctimas sobre los principales retos para su efectiva participación ¹³⁰. Esta sección resume los principales hallazgos de las entrevistas, identificando obstáculos en tres dimensiones: estructurales, institucionales y metodológicos¹³¹.

Cabe señalar de inicio de inicio que diferentes personas entrevistadas hicieron énfasis en la relevancia de este derecho. Diversas víctimas perciben que la participación es un derecho innato que les corresponde y que garantiza a su vez su derecho a la verdad y la justicia, en su dimensión individual; mientras que, por el otro, reconocen que, en su dimensión colectiva, la participación permite que las leyes y políticas públicas contengan la voz de las víctimas y no únicamente de las élites políticas o técnicas. Otras personas señalan que el derecho a la participación debe vincularse con los derechos a la libertad y la integridad, y consideran que es a través de la participación que

¹³⁰ El CCC condujo un total de 24 entrevistas individuales y grupales en donde participaron un total de 38 personas de 14 entidades del país incluidas: Coahuila, Morelos, Guerrero, Estado de México, Veracruz, Querétaro, Sinaloa, Jalisco, Michoacán, Zacatecas, Nuevo León, Distrito Federal, Chiapas, Chihuahua. La mayoría de las personas entrevistadas son familiares de personas desaparecidas o cuentan con experiencia en el acompañamiento a víctimas de desaparición de personas.

¹³¹ En la sección de Anexos se podrá encontrar la versión amplia de hallazgos de las entrevistas.

la ciudadanía puede ejercer su autodeterminación ante los diferentes procesos a los que se enfrentan.

i. Obstáculos estructurales

Uno de los obstáculos más recurrentes que las víctimas reportan enfrentar en el ejercicio de su derecho a la participación, tiene relación con las limitantes que existen para comprender el daño que han sufrido producto de un delito o de una violación grave a sus derechos humanos. En particular en casos de desaparición de personas, este obstáculo dificulta que sus opiniones sean tomadas en consideración o se minimice su aporte.

Otra limitante encontrada es la falta de comprensión del concepto amplio de víctima, lo que deriva en que los familiares no sean considerados como víctimas, a pesar de que el concepto de víctima de la LGV sí los reconoce como tales. Adicionalmente, existe una percepción de que, en la práctica, las víctimas no son consideradas como sujetos de derechos por parte de las autoridades.

En esta línea, se identifica como algo recurrente que sólo si las víctimas cuentan con acompañamiento de organizaciones son tomadas en consideración o su participación se facilita en diversos espacios gracias a que están acompañadas. Las personas entrevistadas también hicieron notar cómo la autoridad utiliza la participación de ciertas víctimas, organizaciones o agrupaciones para legitimar procesos participativos, aun cuando éstos no cumplan con criterios suficientes de inclusión, pluralidad y representatividad.

Por otro lado, la falta de garantías de seguridad fue mencionada igualmente como una limitante para ejercer el derecho a la participación, particularmente en espacios del orden local o municipal, donde se conocen vínculos de la autoridad con la delincuencia organizada.

Tanto víctimas como acompañantes hicieron notar que el fenómeno del machismo continúa siendo un problema para el acceso a la justicia, debido a que persiste la lógica de que son a los hombres a quienes les compete la participación en la incidencia política.

La falta de protocolos o definiciones de cómo puede ejercerse la participación facilita que las prácticas de las instituciones sean arbitrarias. Por otro lado, ciertos trámites tortuosos se mencionaron como limitantes para ejercer el derecho a la participación.

Finalmente, las personas entrevistadas coincidieron en que el derecho a la participación es un concepto novedoso para las autoridades, y que en la gran mayoría aún falta avanzar hacia una comprensión de los beneficios que ésta puede traer a los procesos de construcción de marco legal o de políticas públicas.

ii. Obstáculos institucionales

La mayoría de los obstáculos identificados por las personas entrevistadas tiene relación con las reducidas capacidades institucionales, y en particular con el desconocimiento técnico y normativo por parte de servidores públicos de la LGV y otras legislaciones especiales y de tratados o estándares internacionales aplicables. Ello trae como consecuencia que (i)

no se respeten los postulados de las leyes; (ii) se nieguen los derechos a las víctimas, incluido el derecho a la participación; (iii) se utilice de forma instrumental el lenguaje técnico normativo, impidiendo a las víctimas el acceso a información de forma clara y sencilla sobre sus derechos.

Aunado a esta carencia de conocimientos específicos por parte de las autoridades, se señaló como otro obstáculo institucional importante la falta de conocimientos o sensibilidad por parte de las autoridades, que tiene como consecuencia que se privilegie la voz de expertos, académicos o representantes de la sociedad civil frente a la de las víctimas, sobre todo en espacios de participación y/o consulta relacionados a la elaboración de normatividad, políticas o programas públicos. Lo anterior ha generado la creación de espacios de deliberación que excluyen a las víctimas. Las personas entrevistadas señalaron que no hay claridad respecto quién o quiénes pueden hablar legítimamente en nombre de “las víctimas”.

En el mismo sentido, varias personas entrevistadas consideran que existe un trato diferenciado por parte de autoridades a ciertas víctimas o a sus colectivos en función de su estatus económico o político y/o la relación que tienen con las autoridades. Estas prácticas hacen sentir que existen víctimas de primera clase que reciben un mejor trato por parte de las autoridades y discriminación hacia las víctimas de bajos recursos o que no tienen algo que ofrecer (influencia, poder o dinero) o que no están representadas o agrupadas.

Las personas entrevistadas también señalaron la falta de una perspectiva de género integral por parte de las autoridades en el

trabajo con víctimas, quienes tienen necesidades particulares o diferenciales que deben ser atendidas sin discriminación.

Otro de los obstáculos mencionados tiene relación con la falta de coordinación institucional y de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que tiene repercusiones en los procesos de participación. Esta situación provoca un desánimo en las víctimas que perciben que no sirven los procesos y que sólo se pierde el tiempo, que las autoridades “atienden, pero no resuelven” o, en algunas ocasiones, que llevan a cabo prácticas negligentes o dolosos que puede empeorar la situación de las víctimas.

La insuficiencia de capital humano y material por parte de las instituciones repercute igualmente en los espacios de participación. Según las personas entrevistadas, aunado a estas carencias se encuentra la falta de apoyos para que las familias atiendan los pocos espacios que se abren, haciendo más complicada su participación. Las personas entrevistadas señalaron que los recursos que reciben de las instituciones son informales y debido a que no surgen de programas especiales, dichos apoyos se otorgan generalmente para poder atender sus casos personales y no para atender espacios colectivos de participación o de consulta.

La falta de una cultura de participación o de una cultura institucional que la promueva hace que ésta dependa de la voluntad de autoridad o el titular de la dependencia en funciones, por lo que los espacios pueden abrirse o cerrarse con una administración o bajo un titular y no permanecen en el tiempo. Del mismo modo, la mera apertura de espacios de participación, si no está ligada con otras medidas (por ejemplo, apoyos económicos para incentivar la participación, mecanismos

de información y capacitación, entre otros), dificulta que las víctimas puedan sostener su participación en los diversos espacios.

iii. Obstáculos metodológicos

Las personas entrevistadas hicieron notar como los procesos de creación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, incluida la construcción de marcos normativos, están pensados desde una lógica del Estado, del poder político y no desde las necesidades de las víctimas.

Los procesos de participación, al no estar institucionalizados, tienen deficiencias que van desde su ejecución en espacios poco accesibles o informales, hasta la falta de una metodología clara relacionada con el reconocimiento y/o legitimidad de quienes representan a las víctimas.

La informalidad genera situaciones tales como: entrega de documentos de forma extemporánea o no actualizados; dinámicas ineficientes en la conducción de reuniones y espacios de consulta a las víctimas; falta de claridad en objetivos de cada espacio o de los resultados esperados; en otras ocasiones se plantean consultas electrónicas lo cual genera procesos insuficientes e ineficaces ante un universo de víctimas sin acceso a estos medios.

En relación con los procesos encabezados por autoridades federales, las personas entrevistadas mencionaron al centralismo en el diseño e implementación de los espacios de participación como una práctica que excluye a gran parte de la población nacional. En la mayoría de los casos las consultas se

llevan a cabo en la Ciudad de México, con las víctimas o colectivos que tiene sede en esta ciudad o con quienes tienen capacidad de cubrir sus gastos para desplazarse y participar en dichas consultas.

RECOMENDACIONES
CIUDADANAS PARA
GARANTIZAR EL DERECHO
A LA PARTICIPACIÓN DE
LAS VÍCTIMAS Y SUS
COLECTIVOS

A lo largo de este documento se ha destacado que todo proceso de participación de víctimas, sin importar el poder u orden de gobierno del que provenga, incluso los ejercicios de la sociedad civil deben atender criterios mínimos para ser considerados adecuados y efectivos. Como lo hemos analizado, actualmente destacan diversas deficiencias y obstáculos que, tanto a nivel normativo como institucional y práctico, han impedido el pleno ejercicio del derecho de las víctimas a participar en asuntos que afectan sus intereses.

Todo proceso o iniciativa que tenga como objetivo atender a víctimas -en su dimensión colectiva- o dar respuesta a alguno o varios de sus derechos, debe pasar por un examen para determinar si se han tomado en cuenta las opiniones de las víctimas en los distintos momentos (diseño, implementación, evaluación). Sólo con un proceso participativo podrá saberse si se ha atendido un enfoque de derechos que contemple los estándares disponibles.

Este apartado busca contribuir con una serie de recomendaciones generales para futuros ejercicios de participación de víctimas, aplicables para autoridades de los diversos niveles de gobierno indistintamente al poder al que pertenezcan, al igual que para actores de otros sectores de la sociedad que deseen emprender ejercicios participativos con víctimas. Así mismo, formulamos algunas recomendaciones particulares para fortalecer desde el actual SNAV y la CEAV, como autoridad garante de este derecho a nivel federal.

i. Recomendaciones generales.

- Reconocer la importancia del derecho a la participación de víctimas y colectivos de víctimas y fomentar su respeto.
- Todo espacio de participación debe reconocer la existencia del interés personal de las víctimas por la atención o avance de su caso particular y ante ello, crear un canal para el tratamiento individual de la participación. Sin embargo, el mecanismo de participación debe privilegiar el interés colectivo por generar cambios -normativos o de contexto- que tenga un beneficio general.
- Todo proceso de participación con víctimas debe reconocer el papel protagónico que tienen las víctimas como sujetos de derecho y generadoras de cambio y el valor de sus testimoniales, experiencia o vivencia en el diseño y adopción de soluciones, modelos o acciones dirigidas a las víctimas.
- La participación no es un proceso lineal, ni se presenta de forma única, es un proceso que debe involucrar la constante revisión de los mecanismos de participación y actualizarse para ingresar las mejores prácticas.
- La participación de las víctimas debe contemplarse desde las primeras etapas del proceso o iniciativa que se pretende impulsar.

ii. Recomendaciones de orden institucional

- Invertir en acciones que permitan: i) remover los obstáculos que impiden la participación, tales como idioma, formato escrito, horarios, lugares, acceso físico, y plazos razonables, entre otros; favorecer el empoderamiento de las víctimas a través de fomentos, apoyos, construcción de capacidades, entre otros; iii) difundir información adecuada para promover una participación informada de las víctimas.
- Mejorar la relación de confianza entre autoridades y víctimas, solo así las víctimas verán interés en emprender procesos de participación.
- Realizar acciones para dar credibilidad a las instituciones. No sólo bastan los procesos participativos para crear acciones o leyes buenas desde la perspectiva legal o técnica, es necesario depurar instituciones y dar resultados.
- Capacitar y sensibilizar a las autoridades para que interactúen con víctimas de forma adecuada y comuniquen información de calidad sobre los derechos que tienen las víctimas y los procesos que les corresponden de forma sencilla.
- Asignar recursos destinados a garantizar la participación y aplicar de forma eficiente dichos recursos.

- Crear mecanismos de participación que trasciendan administraciones y/o autoridades en aras de fortalecer una cultura institucional que favorezca la participación.
- Crear un canal adecuado para ejercer el derecho individual de cada víctima a participar, incluidos los medios electrónicos como vías complementarias que favorezcan la participación de víctimas que se encuentren fuera del país o sin posibilidad de atender a los espacios de participación.
- Crear espacios de consulta en diferentes poderes y órdenes de gobierno; de manera que ésta abarque los distintos niveles de toma de decisiones en los que las víctimas deben ser consultadas.
- Crear o asegurar las condiciones de seguridad que permitan una participación libre.

iii. Recomendaciones de proceso

- Formalizar todas y cada una de las etapas de participación, desde el diseño de los procesos de participación, hasta contemplar la evaluación y rendición de cuentas de dichos mecanismos y el seguimiento a los resultados. Es necesario involucrar a las víctimas desde las primeras etapas del proceso, darles voz desde el diseño mismo de las reglas de participación.
- Descentralizar los procesos de consulta federales para abarcar a las entidades federativas y retomar las diversas experiencias exitosas que se han presentado a

nivel local con el diseño de mecanismos de participación de víctimas y organizaciones de la sociedad civil.

- Generar información pública necesaria para la participación bajo los elementos de disponibilidad, claridad, coherencia, en formato y vocabulario adecuados y accesibles.
- Garantizar una participación informada y responsable, a través de la definición clara del alcance, objetivos y resultados esperados del proceso de participación.
- Asignar espacios de representación exclusivos para víctimas y sus colectivos, además de aquellos destinados a las organizaciones de la sociedad civil.
- Establecer los requisitos para el proceso de selección de representantes de las víctimas, sus colectivos y de las organizaciones de la sociedad civil.
- Incentivar la participación de las víctimas, sus colectivos y de las organizaciones de la sociedad civil, a través de distintos esquemas institucionales a lo largo del proceso de política pública.
- Facilitar una participación diferenciada y especializada, al tiempo de considerar ejes transversales como el enfoque de género.

iv. Recomendaciones de orden metodológico

- Responder a los diferentes niveles de participación y equilibrar la participación directa de las víctimas, así como de la participación representativa por grupos organizados de víctimas o de organizaciones representantes de víctimas.
- Balancear la representación en los procesos de participación de víctimas, colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil, academia, profesionistas y otras personas interesadas.
- Identificar y garantizar los medios técnicos, logísticos y tecnológicos mínimos para garantizar que existan las condiciones necesarias para su puesta en marcha, su sostenibilidad y permanencia.
- Contemplar procesos de convocatoria abiertos, amplios, adecuados y plurales a los procesos de participación, de manera que los diversos grupos de víctimas puedan formar parte de estos.
- Las modalidades como las convocatorias electrónicas o consultas virtuales deben ser consideradas un canal de participación complementaria, más no la única vía de participación.
- Diseñar planes de trabajo, calendarizar los espacios de participación y distribuir previamente a las sesiones el material de discusión para facilitar discusiones

focalizadas, al tiempo de considerar grupos de trabajo para temas específicos.

- Socializar con anterioridad la agenda y documentos de trabajo con las personas que participan en la consulta facilita avanzar en la discusión concreta de asuntos sustantivos.
- Documentar los avances del proceso participativo en minutas o acuerdos.
- Asegurar que la participación influya el resultado del proceso. Contemplar ejercicios para la devolución de resultados de las consultas o procesos de participación, donde se informe si fueron retomadas las propuestas o las razones por las cuales se desestimaron las mismas.
- Considerar evaluaciones periódicas y mecanismos de rendición de cuentas sobre los procesos de participación para su actualización y mejoramiento.

v. Recomendaciones para mejorar el marco legal sobre la participación en la LGV

- Se sugiere una reforma a la LGV para incorporar la obligación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas de crear un mecanismo de participación de víctimas, colectivos y organizaciones de la sociedad civil que contenga las características básicas que éste debe cumplir, incluida la aprobación de lineamientos generales.

Además, es fundamental asegurar que el Reglamento de la LGV incorpore:

- La obligación de la CEAV, de generar un proceso de consulta para diseñar el mecanismo de participación y la elaboración de sus lineamientos generales.
- Identificar dentro de la estructura de la CEAV a la o las instancias encargadas de materializar el mecanismo de la participación.
- Incluir en las atribuciones del Pleno la formulación de lineamientos generales sobre la participación de las víctimas, sus colectivos y organizaciones de la sociedad civil para su presentación y, posterior aprobación y eventual actualización, ante el Sistema.
- Incluir en las atribuciones del Pleno la creación de un modelo participativo en donde se contemple a las víctimas, sus colectivos y organizaciones de la sociedad civil durante las etapas de diseño, implementación, evaluación y monitoreo de políticas, programas y acciones emprendidas en el marco del Sistema.
- Fomentar la cultura de la participación a través del establecimiento y fortalecimiento de mecanismos para la participación, así como de los mecanismos de evaluación de las acciones emprendidas por el Sistema.

CONCLUSIONES

Para que la participación de las víctimas en procesos o iniciativas cumpla con los estándares internacionales, sea una participación efectiva y adecuada, ésta debe ser: libre, activa, informada, significativa e inclusiva. En este sentido, las autoridades deben remover los obstáculos y crear las condiciones que permitan una participación con estas características.

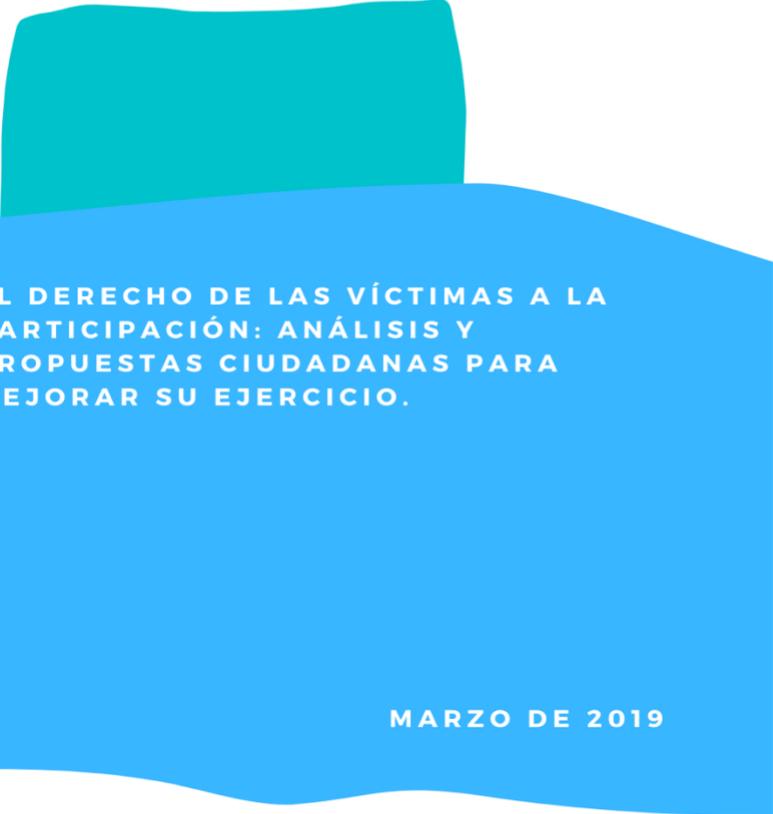
El marco legal nacional, principalmente en la LGV, reconoce el derecho de las víctimas a la participación en sus diferentes dimensiones. Sin embargo, no basta con la entrada en vigor de una ley, sino que es en la práctica de las autoridades en la que se debe de garantizar una participación efectiva de las víctimas, de sus colectivos y de organizaciones de la sociedad civil. Incluso, un marco legal deficiente, no obsta para cerrar mecanismos de participación si existe voluntad de las autoridades en realizar procesos efectivos de participación.

En general, el presente documento permite constatar, salvo algunas excepciones en entidades federativas, que esta debilidad normativa no ha sido subsanada en el actuar de las autoridades, ya que durante el diseño o aprobación de las acciones, planes y programas no se ha fomentado la participación de acuerdo con los estándares en la materia. El ejercicio de este derecho en la construcción de políticas públicas sobre víctimas aún no ha alcanzado una institucionalidad capaz de brindar certeza sobre los mecanismos para hacerla valer, y en la práctica su ejercicio continúa sujeto a la voluntad política de la autoridad. En este contexto se hace necesario contar con un mecanismo de participación dentro del SNAV y de directrices claras que

contengan las características que todo proceso participativo genuino debe cumplir.

Los estándares internacionales, al igual que la experiencia comparada, permiten identificar dichas características fundamentales para garantizar una participación adecuada, incluyente y efectiva. Sin embargo, no bastará con diseñar el mecanismo de participación, si las autoridades no remueven los obstáculos referidos en este documento, y garantizan las condiciones necesarias que aseguren su puesta en marcha, incluido el monitoreo constante de los resultados y funcionamiento de dicho mecanismo para adaptarlo a las necesidades cambiantes y a las lecciones o buenas prácticas identificadas.

Las lecciones o aprendizajes retomados, así como las recomendaciones ciudadanas que se sistematizan en este documento buscan atender estas preocupaciones, y dotar de elementos claros para orientar futuros ejercicios de participación de víctimas que garanticen efectivamente este derecho.



**EL DERECHO DE LAS VÍCTIMAS A LA
PARTICIPACIÓN: ANÁLISIS Y
PROPUESTAS CIUDADANAS PARA
MEJORAR SU EJERCICIO.**

MARZO DE 2019

