

INFORME DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA: LA OMISIÓN CONTINUADA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS (CEAV) Y SU IMPACTO EN LOS PLAZOS DE LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

1. Introducción

• Planteamiento del Problema

El presente informe aborda una problemática de significativa trascendencia en el ámbito del derecho administrativo y los derechos humanos en México: la omisión persistente por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) – referida en la consulta original como CEEAV, aunque la sigla comúnmente aceptada y utilizada en documentos oficiales y recomendaciones es CEAV¹ – en el otorgamiento efectivo y oportuno de las medidas de apoyo a las que las víctimas tienen derecho conforme al marco legal vigente. Esta situación de inacción administrativa no solo contraviene los fines para los cuales fue creada la Comisión, sino que también genera un estado de incertidumbre jurídica para las víctimas, particularmente en lo referente al cómputo de los plazos legales para interponer una "demanda contenciosa administrativa". La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece plazos específicos, usualmente de 30 días hábiles, para la interposición de la demanda, y la "omisión continuada" de la CEAV, caracterizada por una "falta de acción persistente" y un "incumplimiento continuado" de sus deberes, plantea serios interrogantes sobre cómo deben interpretarse y aplicarse dichos plazos para garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva de las personas en situación de víctima.

La tensión fundamental que subyace a esta problemática radica en la aparente colisión entre la necesidad de plazos perentorios, que buscan brindar seguridad jurídica y evitar la litigiosidad indefinida, y el derecho fundamental de acceso a la justicia de las víctimas, quienes enfrentan una inacción administrativa prolongada por parte de la entidad que, paradójicamente, fue concebida para su protección y asistencia.² Si los órganos jurisdiccionales no adoptan una interpretación de los plazos procesales que sea sensible a la naturaleza continuada de estas omisiones, se corre el riesgo de convalidar una forma de revictimización institucional, donde la propia entidad encargada de reparar el daño original inflige un nuevo perjuicio a través de su pasividad.

• Objetivo y Alcance del Informe

El objetivo primordial de este informe es determinar, con base en un análisis exhaustivo de la jurisprudencia, tesis y precedentes emitidos por el Poder Judicial de

la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación - SCJN y Tribunales Colegiados de Circuito, a través del Semanario Judicial de la Federación - SJF) y por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) desde el año 2000 hasta la fecha, si la "omisión continuada" de la CEAV en el otorgamiento de "medidas de apoyo" tiene el efecto jurídico de extender, interrumpir, suspender o, de alguna manera, modificar el inicio del cómputo de los plazos procesales para la interposición de la "demanda contenciosa administrativa".

Para alcanzar este objetivo, el informe explorará en profundidad los conceptos de "omisión continuada", "efecto continuo", "falta de acción persistente" e "incumplimiento continuado". Asimismo, se analizarán figuras jurídicas afines como el "silencio administrativo" y la "negativa ficta", y su aplicación específica al caso de la CEAV. Se buscará también identificar casos análogos en otras entidades administrativas que puedan ofrecer criterios interpretativos relevantes para la situación de las víctimas que enfrentan la inacción de la Comisión.

- **Metodología**

La metodología empleada para la elaboración de este informe se basa en una revisión sistemática y exhaustiva de las fuentes jurisprudenciales y normativas indicadas. Se utilizarán los términos clave proporcionados en la consulta ("omisión continuada", "CEAV", "medidas de apoyo", "demanda contenciosa administrativa", "plazos", "efecto continuo", "falta de acción persistente", "incumplimiento continuado") para la búsqueda en los sistemas de consulta del Semanario Judicial de la Federación ³ y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.⁵

Los criterios encontrados serán objeto de un análisis crítico para establecer su relevancia y aplicabilidad, ya sea directa o por analogía, a la problemática específica de las omisiones de la CEAV. Los hallazgos se presentarán de manera estructurada, proporcionando, para cada criterio relevante, sus datos de identificación (Registro Digital, número de tesis, órgano emisor, fecha de publicación o resolución) y un extracto del texto que resulte pertinente para el análisis.

2. Marco Normativo General de Actuación de la CEAV y las Medidas de Apoyo a Víctimas

- **Obligaciones Legales de la CEAV**

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) encuentra el fundamento principal de su actuación y sus obligaciones en la Ley General de Víctimas (LGV). Este ordenamiento establece un catálogo de derechos para las víctimas y las

correspondientes obligaciones para las autoridades, entre ellas, de manera destacada, la CEAV. La LGV impone a la Comisión el deber de garantizar el acceso de las víctimas a "medidas de apoyo", asistencia, atención y reparación integral. Diversas disposiciones de la LGV, como los artículos 1, 2, 7, 26, 27, 62, 64, 65, 73, 74, 75, 88, 96, 97, 106, 110, 111, 112, 126, 130 y 131, detallan las responsabilidades de la CEAV, incluyendo la inscripción de las víctimas en el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) y la facilitación de su acceso a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.¹ El incumplimiento de estas obligaciones legales constituye la base de la "omisión continuada" que se analiza.

- **Naturaleza de las Medidas de Apoyo**

Las "medidas de apoyo" que la CEAV está obligada a proporcionar son de diversa índole y buscan atender las necesidades inmediatas y mediatas de las víctimas para superar las consecuencias del hecho victimizante. Estas pueden incluir, entre otras, ayuda económica para alojamiento, alimentación y transporte; atención médica y psicológica especializada; asesoría jurídica; y medidas para facilitar la reincorporación social y económica. La naturaleza misma de estas medidas implica que su provisión debe ser oportuna y, en muchos casos, continua. La falta de otorgamiento o la interrupción injustificada de estas medidas no constituye un acto que se agote en un solo momento, sino que genera un "efecto continuo" en la situación de vulnerabilidad de la víctima, agravando su condición día con día mientras la omisión persiste. Esta persistencia en el tiempo es lo que configura el carácter continuado del incumplimiento y tiene implicaciones directas en la forma en que debe computarse el plazo para exigir judicialmente su cumplimiento.

Es relevante considerar que la omisión en el otorgamiento de estas medidas de apoyo puede, en ocasiones, estar interconectada con otras faltas administrativas por parte de la Comisión. Por ejemplo, la "omisión de brindar acceso al expediente administrativo" ⁶, que podría ser una táctica dilatoria o parte de un patrón más amplio de "falta de acción persistente", dificulta aún más que la víctima pueda gestionar adecuadamente la obtención de los apoyos a los que tiene derecho.

3. La Omisión Continuada y sus Variantes ("Efecto Continuo", "Falta de Acción Persistente", "Incumplimiento Continuado") en la Jurisprudencia Mexicana

- **Conceptualización Jurídica**

En el derecho administrativo mexicano, la "omisión continuada" se refiere a aquella conducta pasiva de la autoridad administrativa que no se consume en un único instante, sino que sus efectos perjudiciales se prolongan en el tiempo, o bien, la

conducta omisiva en sí misma se reitera o actualiza día con día. Es una abstención de la autoridad de cumplir con una obligación legal que le es impuesta, y cuya falta de realización persiste. Los términos "efecto continuo", "falta de acción persistente" e "incumplimiento continuado", utilizados en la consulta, son manifestaciones o características inherentes a esta figura jurídica. La "omisión continuada" no es simplemente un no hacer, sino un no hacer aquello que la ley expresamente ordena, y esta inacción se mantiene de forma ininterrumpida. La persistencia es un elemento crucial que la distingue de un acto omisivo de carácter instantáneo, cuyos efectos pueden perdurar, pero cuya causa (la omisión) se agotó en un momento específico.

- **Criterios del Poder Judicial de la Federación (SCJN y Tribunales Colegiados - SJF)**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito han emitido criterios que ayudan a delimitar el concepto de "omisión continuada" y sus consecuencias jurídicas, aunque no siempre de manera directa en relación con el cómputo de plazos para la interposición de la demanda contencioso administrativa por la falta de otorgamiento de medidas de apoyo por la CEAV.

Un ejemplo relevante se encuentra en un engrose de la SCJN relacionado con un amparo en revisión, donde se utilizó el término "omisión continuada" para referirse al incumplimiento de una sentencia del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En dicho asunto, se señaló: "...omisión continuada para dar cumplimiento a la sentencia definitiva... donde se declaró la nulidad de la resolución impugnada..." y se precisó que "...los incidentes de inejecución y de inconformidad deben estimarse procedentes no sólo en el supuesto de que exista una abstención total de la autoridad responsable obligada a cumplir...".⁷ Aunque este criterio se refiere a la etapa de ejecución de sentencia, la conceptualización de la "omisión continuada" por parte del Alto Tribunal es ilustrativa de su entendimiento como una falta que puede no ser una abstención total, sino un estado persistente de incumplimiento.

La búsqueda en los sistemas de consulta del Semanario Judicial de la Federación³ es fundamental para localizar tesis que aborden de manera más específica la vinculación entre la omisión administrativa de tracto sucesivo y la oportunidad para demandar. Respecto a la tesis con registro digital 2025605 (1a./J. 140/2022 (11a.)), titulada "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS FUNCIONES O ACTIVIDADES QUE SE ASIGNEN A UN SISTEMA DE APOYOS PARA EL EJERCICIO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA DEBEN FACILITAR LA EXPRESIÓN LIBRE Y GENUINA DE SU VOLUNTAD EN TORNO A TODOS LOS ACTOS DE SU VIDA CON TRASCENDENCIA JURÍDICA Y SER CONSENTIDAS POR ELLA"⁸, su materia principal es Civil y Constitucional. Si bien trata sobre "sistemas de

apoyos", la conexión con las "medidas de apoyo" a víctimas en el contexto de la CEAV parece indirecta y requeriría un análisis muy cuidadoso de su texto íntegro, el cual no fue accesible en su totalidad en las búsquedas iniciales.⁸ De manera similar, la tesis con registro digital 161652 (2a./J. 85/2011)¹⁰, solo arrojó metadatos y una nota sobre una contradicción de criterios desechada, sin que su contenido o rubro permitieran determinar su pertinencia directa.¹⁰

- **Precedentes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)**

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como órgano especializado en la materia contencioso-administrativa federal, también ha emitido criterios relevantes. La exploración de sus resoluciones y tesis, a través de su sistema de consulta⁵ y publicaciones, es crucial para identificar cómo se ha tratado la "omisión continuada", especialmente en casos que involucran a la CEAV u otras entidades con obligaciones similares.

La importancia de la "omisión continuada" radica en que la conducta ilícita de la autoridad no se agota, sino que se actualiza constantemente mientras persiste la obligación incumplida. Esta persistencia es la que genera la dificultad para determinar un único momento a partir del cual deba empezar a correr el plazo para la impugnación, pues la afectación al particular se renueva día a día. La omisión continuada de la autoridad es, en este sentido, la causa directa de que la víctima se vea impedida o, al menos, severamente dificultada para ejercer su derecho de acceso a la justicia o para conocer con certeza el momento a partir del cual puede y debe actuar legalmente. Por ello, el reconocimiento de una omisión como "continuada" debería, en buena lógica jurídica, conducir a una flexibilización en la interpretación de los plazos para su impugnación, dado que el "dies a quo" (el día desde el cual comienza a contar el plazo) se torna inherentemente problemático y difuso.

4. Impacto de la Omisión Continuada en los Plazos para la Interposición de la Demanda Contencioso Administrativa

- **Regla General del Cómputo de Plazos**

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA), en su artículo 13, establece la regla general para la interposición de la demanda. Comúnmente, este plazo es de treinta días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, o a aquél en que el demandante haya tenido conocimiento o se haya ostentado sabedor de la misma, o bien, hayan ocurrido los hechos que den lugar a la demanda. Esta regla general, sin embargo, presenta desafíos interpretativos cuando se enfrenta a una "omisión continuada" por parte de

la autoridad, donde no existe una "resolución impugnada" notificada de forma expresa, sino una persistente falta de acción.

- **Tesis y Jurisprudencias sobre la Modificación del Cómputo ante Omisiones**

La jurisprudencia histórica, incluso de órganos antecesores al actual TFJA, ha reconocido que la inacción de la autoridad no puede redundar en perjuicio del derecho del particular a acceder a la justicia.

* Una tesis del Pleno del entonces Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF), de fecha 15 de agosto de 1972, estableció un principio fundamental al señalar: "FALTA DE CONTESTACION DE SOLICITUDES DEL PARTICULAR A LA AUTORIDAD. OPORTUNIDAD PARA COMBATIRLA. Cuando lo que se impugna es la falta de contestación a las solicitudes que por escrito hagan los particulares, resulta infundada la causal de improcedencia que al efecto se aduzca con base en que los actores hayan promovido después de los 15 días que establece el artículo 42° de la Ley del Tribunal de lo Contencioso".¹¹ Aunque este criterio es antiguo y de un tribunal local, su razonamiento subyacente es de gran valor: la omisión de la autoridad en responder no debe conducir a la extemporaneidad de la demanda si esta se presenta después del plazo nominal, sentando una base para argumentar que la pasividad administrativa no debe obstaculizar el derecho a impugnar.

* En la misma línea, otra tesis del Pleno del TCADF, del 15 de noviembre de 1972, indicó: "EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA PRUEBA DE LA. Si no puede probarse la fecha en que el actor fue notificado o tuvo conocimiento del acto impugnado, no es extemporánea la demanda, por la imposibilidad de hacer el cómputo del plazo para el ejercicio de la acción".¹¹ Este criterio refuerza la idea de que la carga de probar la extemporaneidad y el conocimiento del acto lesivo (o, por extensión analógica, el inicio relevante de la omisión) recae en la autoridad, y cualquier incertidumbre al respecto debe favorecer la procedencia de la acción del particular. En el contexto de una "omisión continuada", el "conocimiento del acto impugnado" es intrínsecamente difuso y problemático.

La búsqueda de criterios más modernos, tanto de la SCJN y Tribunales Colegiados como del TFJA, se enfoca en localizar jurisprudencia que vincule de manera explícita la figura de la "omisión continuada" (no limitándose a la negativa ficta) con la no preclusión del plazo para demandar, o con un inicio del cómputo que se considere actualizado o renovado día a día mientras la omisión persista.

- **Argumentos Jurídicos para la Extensión o Modificación del Plazo**

Diversos argumentos jurídicos sustentan la necesidad de una interpretación flexible de los plazos ante omisiones continuadas:

* Principio pro actione y pro persona: Estos principios, de raigambre constitucional e internacional, obligan a interpretar las normas procesales de la manera más favorable al ejercicio del derecho de acción y a la protección más amplia de la persona. En este sentido, una interpretación rígida de los plazos que impida a una víctima demandar a la CEAV por una

omisión que sigue causándole perjuicio sería contraria a estos principios.

* Naturaleza del acto omisivo continuo: Si la omisión de la autoridad se actualiza momento a momento, generando un agravio persistente, el plazo para impugnarla también debería considerarse renovado o, al menos, que no comienza a correr de manera definitiva hasta que la omisión cese o se produzca un acto expreso que defina la situación jurídica del particular. La omisión continuada no es un simple retraso, sino una violación que se perpetúa, impidiendo que el plazo para demandar comience a correr de la manera tradicional aplicable a actos instantáneos.

* Imposibilidad de determinar un "dies a quo" claro: En una omisión pura y continuada, como la falta de otorgamiento de medidas de apoyo, no existe un "acto" específico notificado que marque de forma indubitable el inicio del plazo. El agravio se produce y reproduce de forma continua, lo que hace inaplicable la lógica del cómputo de plazos diseñada para actos positivos y definidos. Esta situación es análoga a la de los "actos de tracto sucesivo" en otras materias (por ejemplo, el impago de pensiones, donde cada mes de omisión en el pago puede generar un nuevo plazo para reclamar esa mensualidad específica). Si se acepta este paralelismo, las víctimas de omisiones continuadas por parte de la CEAV tendrían una ventana temporal mucho más amplia, o incluso indefinida mientras persista la omisión, para presentar su demanda, lo cual es de vital importancia dada su particular situación de vulnerabilidad y la necesidad de las medidas de apoyo para su subsistencia y recuperación.

5. Aplicación de los Criterios de Omisión Continuada a la Actuación de la CEAV

• Identificación de Casos Específicos o Tesis sobre la CEAV

El análisis de precedentes específicos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) que involucran directamente a la CEAV es fundamental. Algunos de estos han sido identificados en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa 12 y en otras fuentes.

* Los precedentes IX-P-SS-281 y IX-P-SS-282, resueltos el 6 de septiembre de 2023 por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del TFJA, se refieren a la "negativa ficta" de la "Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas" en solicitudes de acceso a recursos del fondo de compensación. Aunque el concepto central es la "negativa ficta", la base de estos casos es una omisión de respuesta por parte de la CEAV. El extracto del precedente IX-P-SS-281 señala que "...ante la omisión de la autoridad para contestar la demanda... debe tenerse por presuntivamente cierto el reconocimiento de su calidad de víctima directa...".¹² Si bien esto se refiere a la omisión de contestar la demanda judicial, el problema de fondo es una omisión inicial de la CEAV en resolver la solicitud de la víctima. El precedente IX-P-SS-282 aborda la demanda de una "resolución negativa ficta recaída a la solicitud presentada ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas".¹² Estos casos, aunque centrados en la negativa ficta, demuestran que el TFJA está conociendo de las omisiones de la CEAV.

* Un caso citado en un documento de C2 Consultores 12, también del Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del TFJA, analiza una "negativa ficta" de la CEAV respecto a una solicitud presentada el 4 de septiembre de 2017. Se destaca que la CEAV no contestó la demanda, por lo que no justificó los fundamentos de su negativa. Este caso menciona el artículo 17 de la Ley

Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) sobre el plazo de tres meses para resolver, y el artículo 22 de la LFPA sobre la expresión de fundamentos en la contestación. El extracto relevante indica: "Este Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior, resuelve FUNDADOS los argumentos del actor, porque la negativa ficta impugnada, no se encuentra debidamente fundada y motivada, dado que la autoridad no contestó la demanda..."¹²

* Documentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), aunque no constituyen jurisprudencia, ilustran la "falta de acción persistente" de la CEAV. Un informe de la CNDH 13 califica la "omisión de cumplimiento" de laudos como una "omisión de carácter administrativo" que viola derechos humanos, citando la Recomendación General 41/2019. Si el incumplimiento de un laudo es una omisión administrativa, la falta de otorgamiento de medidas de apoyo por la CEAV también lo sería. Otra recomendación 1 detalla un caso donde la CEAV debe registrar a víctimas para el acceso a la reparación, implicando que su omisión en hacerlo sería un incumplimiento. Adicionalmente, un engrose de la SCJN menciona "La omisión de las autoridades administrativas de la Comisión, de actuar con perspectiva de género..." y "La omisión de brindar acceso al expediente administrativo..."⁶; si "la Comisión" en este contexto se refiere a la CEAV, serían ejemplos directos de omisiones.

Los precedentes del TFJA que abordan la "negativa ficta" de la CEAV son un punto de partida crucial. Aunque la "negativa ficta" tiene sus propias reglas de configuración y plazos para su impugnación, la *omisión subyacente* de la CEAV en resolver las peticiones de las víctimas es el problema de fondo. Si la CEAV omite resolver una solicitud de medidas de apoyo durante meses o incluso años, esta "falta de acción persistente" podría ser el fundamento para argumentar una "omisión continuada" que precede y quizás coexiste con la eventual configuración de una "negativa ficta". Esto podría ofrecer al actor la opción de impugnar la omisión continuada en cualquier momento mientras esta persista, o bien, esperar a que se configure la negativa ficta y demandar esta última. Desde una perspectiva estratégica para el litigante, podría ser más ventajoso argumentar la "omisión continuada" para evitar el riesgo de que se considere extemporánea una demanda contra una "negativa ficta" si no se presentó dentro del plazo específico contado a partir de la configuración de esta última. La existencia de estos precedentes del TFJA contra la CEAV sugiere una receptividad del tribunal a examinar y sancionar las omisiones de esta Comisión, lo cual es un indicio positivo para las víctimas que buscan justicia.

- **Vinculación de Criterios Generales con la Problemática de la CEAV**

Los principios generales sobre la "omisión continuada" y su efecto en los "plazos" procesales deben ser aplicados específicamente a las fallas de la CEAV en proveer "medidas de apoyo". Si la omisión de la CEAV en otorgar estas medidas se actualiza día con día, manteniendo a la víctima en un estado de vulnerabilidad y afectación continua, el plazo para demandar no debería considerarse agotado. La naturaleza de las medidas de apoyo, muchas veces indispensables para la subsistencia o la

recuperación de la víctima, refuerza la idea de que su no otorgamiento constituye un ilícito administrativo que se prolonga en el tiempo, justificando una interpretación de los plazos que favorezca el acceso a la justicia.

6. Figuras Jurídicas Afines: Silencio Administrativo y Negativa Ficta

- **Desarrollo Conceptual**

El "silencio administrativo" es una figura del derecho administrativo que se refiere a la inactividad de la administración pública frente a una petición formulada por un particular. Este silencio puede tener, según lo disponga la ley aplicable, efectos positivos, configurándose la llamada "afirmativa ficta" (la petición se entiende concedida), o efectos negativos, dando lugar a la "negativa ficta" (la petición se entiende denegada).

La "negativa ficta" es, específicamente, la presunción legal de que una solicitud o petición ha sido resuelta en sentido negativo por la autoridad competente, ante la falta de una resolución expresa dentro del plazo que la ley establece para ello. El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) es una disposición clave en este tema, al establecer un plazo general de tres meses para que las dependencias u organismos descentralizados emitan la resolución correspondiente; si no lo hacen, se entenderá que la resolución es en sentido negativo al promovente, salvo que en las disposiciones específicas de la materia se prevea un plazo menor o mayor, o una consecuencia distinta.¹² Es importante destacar, como se menciona en un dictamen legislativo, que para que el silencio administrativo produzca un efecto determinado (afirmativa o negativa ficta), este debe estar expresamente previsto en la ley aplicable al caso concreto.¹⁴

- **Análisis de Jurisprudencia y Tesis (SCJN, TFJA)**

Como se ha señalado anteriormente, existen precedentes del Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del TFJA que han conocido de demandas contra la CEAV por "negativa ficta".¹² Estos casos confirman que las víctimas pueden acudir al juicio contencioso administrativo cuando la CEAV no resuelve expresamente sus solicitudes de acceso a fondos de compensación o a otras medidas de apoyo dentro del plazo legal. Un boletín del TFJA también lista una resolución sobre "Negativa Ficta impugnada", aunque sin especificar la autoridad demandada¹⁵, lo que indica la frecuencia con la que esta figura es litigada.

- **Diferencias y Conexiones con la Omisión Continuada en el Contexto de la CEAV**

Es crucial distinguir y, a la vez, conectar la "omisión continuada" con la "negativa ficta" en el contexto de la actuación de la CEAV.

* Una "omisión continuada" puede ser entendida como el estado de inacción o "falta de acción persistente" de la CEAV antes de que se configure formalmente una "negativa ficta" (es decir, antes de que transcurra el plazo de tres meses previsto en el artículo 17 de la LFPA, o el plazo específico que pudiera establecer la Ley General de Víctimas).

* Una vez que transcurre dicho plazo sin respuesta, se configura la "negativa ficta", la cual se considera una "resolución" presunta de carácter negativo, y como tal, es un acto administrativo impugnabile en el juicio contencioso. El plazo para demandar la nulidad de esta resolución negativa ficta generalmente comienza a correr a partir del día siguiente a aquel en que se configuró.

* La "omisión continuada", sin embargo, podría argumentarse como una base para demandar el cumplimiento de la obligación de la CEAV incluso antes de que se configure la negativa ficta, si el particular no desea esperar a su configuración, o si la ley aplicable no previera expresamente la figura de la negativa ficta para esa solicitud específica.

* Más importante aún, se podría argumentar que, aunque se configure la negativa ficta, si la omisión material de fondo (la falta de otorgamiento de las "medidas de apoyo") persiste, el "efecto continuo" del daño y del incumplimiento sigue actualizándose. La "negativa ficta" es una ficción legal creada para permitir al particular el acceso a la justicia y obtener una revisión de la legalidad de la actuación (u omisión) de la autoridad; no obstante, no necesariamente "sana" o extingue la omisión material subyacente si esta persiste.

● **Impacto en los Plazos**

La configuración de la "negativa ficta" tiene un impacto directo en los plazos, ya que usualmente *inicia* el cómputo del plazo (generalmente 30 días hábiles) para interponer la "demanda contenciosa administrativa" en su contra. La interrogante fundamental, y de gran relevancia para las víctimas, es si la "omisión continuada" en el otorgamiento de las medidas de apoyo, que puede ser anterior a la configuración de la negativa ficta, o la persistencia de dicha omisión material *después* de configurada la negativa ficta (especialmente si esta no se demandó en el plazo breve correspondiente), permite argumentar que el plazo para demandar la omisión como tal, o el cumplimiento de la obligación, no ha precluido.

Si la CEAV no responde en tres meses, se configura la negativa ficta. Si la víctima, por diversas razones (desconocimiento, falta de recursos, estado de vulnerabilidad), no demanda la nulidad de esa negativa ficta dentro de los siguientes 30 días, ¿pierde todo derecho a reclamar judicialmente las medidas de apoyo si la CEAV *sigue* sin proveerlas y su necesidad persiste? Argumentar la "omisión continuada" de la prestación material podría ser una vía para sostener que el derecho a exigir el cumplimiento de la obligación sustantiva de la CEAV y a impugnar su inacción persiste mientras el incumplimiento y sus efectos continúen. La CEAV no debería poder

escudarse en el argumento de que "ya se configuró la negativa ficta y el particular no demandó a tiempo" si su incumplimiento material de otorgar las medidas de apoyo sigue vigente y causando un perjuicio continuo a la víctima. Esta conducta omisiva, además, puede constituir una violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8º Constitucional, y una prestación indebida del servicio público.¹⁶

7. Análisis de Casos Análogos en Otras Entidades Administrativas

- **Revisión de Criterios Generales**

En ausencia de una línea jurisprudencial abundante y específica sobre la "omisión continuada" de la CEAV y su impacto directo en el inicio del plazo para la "demanda contenciosa administrativa", resulta útil examinar criterios aplicables a otras autoridades administrativas que también tienen obligaciones de prestación o de resolución frente a los particulares. Casos que involucren, por ejemplo, al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), o a autoridades fiscales en relación con omisiones de resolver peticiones, pueden ofrecer luz sobre cómo los tribunales han tratado las omisiones de tracto sucesivo o de efecto continuo.

Por ejemplo, una recomendación de la CNDH ¹ menciona un caso de "negativa ficta" en contra del IMSS, que posteriormente fue llevado al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Aunque se trata de una entidad distinta y de una negativa ficta, ilustra el mecanismo procesal y la posibilidad de que las omisiones de entidades prestadoras de servicios o garantes de derechos sean impugnadas. De manera similar, un informe de la CNDH ¹³ trata sobre la omisión de cumplimiento de laudos por parte de la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México, calificándola como una "omisión de carácter administrativo". La lógica de la persistencia del incumplimiento y la afectación continua al particular es análoga a la situación que enfrentan las víctimas ante la CEAV.

El principio subyacente es que una omisión administrativa cuyos efectos se prolongan en el tiempo, lesionando continuamente los derechos de un particular, no debe dejar a este en estado de indefensión por la aplicación rígida de un plazo que no considera la naturaleza continuada del ilícito. Si este principio ha sido reconocido para otras autoridades, no existiría una razón jurídica válida para tratar de manera distinta a la CEAV, especialmente considerando la naturaleza fundamental de los derechos que está llamada a proteger y la especial vulnerabilidad de las personas a las que debe atender. La jurisprudencia desarrollada en otros ámbitos del derecho administrativo puede, por tanto, fortalecer los argumentos por analogía, supliendo posibles lagunas interpretativas específicas sobre la CEAV en este punto exacto y contribuyendo a una

solución que garantice el acceso efectivo a la justicia.

8. Análisis Conclusivo y Consideraciones Prácticas

- **Síntesis de Hallazgos Jurisprudenciales y Doctrinales**

El análisis de la jurisprudencia y los precedentes disponibles, aunque no exhaustivamente concluyente en cuanto a una línea jurisprudencial específica y consolidada sobre la "omisión continuada" de la CEAV y su efecto directo en la extensión de los plazos para iniciar la demanda contencioso administrativa, sí permite identificar elementos cruciales. Se observa que el TFJA ha conocido de casos contra la CEAV, principalmente bajo la figura de la "negativa ficta", lo que implica un reconocimiento de la justiciabilidad de sus omisiones.¹² Los criterios históricos y los principios generales del derecho administrativo sugieren que una omisión cuyos efectos se prolongan en el tiempo no debe interpretarse de manera que impida el acceso a la justicia.¹¹ La "omisión continuada", como una falta de acción persistente que se actualiza día a día, plantea un desafío al cómputo tradicional de los plazos.

- **Argumentación Central**

La argumentación central que se desprende de este análisis es que la "omisión continuada" de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en el otorgamiento de "medidas de apoyo" – ya sea que se manifieste como una "falta de acción persistente" o un "incumplimiento continuado" de sus obligaciones legales – debe tener como consecuencia jurídica que el plazo para interponer la "demanda contenciosa administrativa" no precluya mientras la omisión subsista y siga causando un perjuicio a la víctima. Alternativamente, el cómputo de dicho plazo podría considerarse renovado o iniciado a partir del momento en que la víctima decida actuar judicialmente ante la persistencia de la omisión, o bien, a partir de que la omisión cese mediante un acto expreso de la autoridad.

Si bien la "negativa ficta" es un mecanismo procesal que permite a los particulares acceder a la justicia ante el silencio de la administración¹², su configuración y el plazo para impugnarla no deben interpretarse de forma que convaliden la omisión material continua de la CEAV si la negativa ficta no se impugna en un plazo breve. Esto es especialmente relevante tratándose de los derechos fundamentales de las víctimas, cuya protección y efectividad son el propósito mismo de la existencia de la CEAV.² La inacción de la CEAV no puede convertirse en un escudo que la proteja de su responsabilidad fundamental.

- **Recomendaciones sobre Estrategia Procesal**

Para el litigante que enfrenta una omisión de la CEAV en el otorgamiento de medidas de apoyo, se pueden considerar las siguientes estrategias procesales:

1. Evaluar la Configuración de la Negativa Ficta: Determinar si ha transcurrido el plazo legal (generalmente tres meses conforme al Art. 17 de la LFPA 12, salvo disposición especial) para que se configure la negativa ficta respecto a la solicitud de medidas de apoyo. Si es así, considerar los plazos aplicables para su impugnación.
2. Argumentar la Omisión Continuada: De forma principal o subsidiaria, fundamentar la demanda en la existencia de una "omisión continuada" por parte de la CEAV. Este argumento puede ser crucial para asegurar la procedencia de la demanda, especialmente si el plazo para impugnar una eventual negativa ficta pudiese considerarse transcurrido o si la omisión persiste materialmente.
3. Invocar Principios Fundamentales: Sustentar la argumentación en los principios pro persona, pro actione, de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva, consagrados en la Constitución y en tratados internacionales de los que México es parte. Estos principios exigen una interpretación de las normas procesales que maximice la protección de los derechos.
4. Utilizar Precedentes Relevantes: Apoyarse en los precedentes del TFJA que ya han conocido de omisiones o negativas fictas de la CEAV 12, así como en criterios más generales sobre omisiones administrativas y cómputo de plazos.

La lucha contra la inacción de la CEAV es, en última instancia, una manifestación de la necesidad imperante de garantizar la eficacia material de los derechos de las víctimas, más allá de su mero reconocimiento formal en la ley. De poco sirve la existencia de una Ley General de Víctimas y de una Comisión Ejecutiva si, en la práctica, sus omisiones dejan a las víctimas en el desamparo y los plazos procesales se convierten en una barrera adicional en lugar de una vía para la justicia. La interpretación judicial debe ser sensible a esta realidad. Una línea jurisprudencial sólida que reconozca consistentemente los efectos de la "omisión continuada" de la CEAV sobre los plazos para demandar no solo beneficiaría a las víctimas individuales, sino que también podría generar un incentivo para que la Comisión actúe con mayor diligencia y prontitud en el cumplimiento de sus cruciales obligaciones.

9. Apéndice: Compilación de Tesis y Jurisprudencias Relevantes

A continuación, se presenta una tabla con los detalles de los criterios jurisprudenciales y precedentes más relevantes identificados durante la investigación, que sustentan el análisis realizado en este informe.

Fuente Primar	Tipo de Criteri	No. Tesis / Reg.	Órgan o	Fecha de Public	Rubro / Título	Extrac to Releva	Términos Clave	Locali zación en
---------------	-----------------	------------------	---------	-----------------	----------------	------------------	----------------	------------------

ia	o	Digital / ID Interno	Emisor	ación / Resolución	Completo	nte	Vinculados	Documento de Investigación
Semanario Judicial de la Federación (Engrose SCJN)	Ejecutoria (Amparo en Revisión)	No especificado, caso relacionado con exp. 1226/01-05-02-9 TFJFA, Amparo en Revisión 1307/2005	Suprema Corte de Justicia de la Nación	Resolución de 2005 (fecha exacta no disponible en snippet)	No aplica (Extrato de considerandos)	"...omisión continuada para dar cumplimiento a la sentencia definitiva... los incidentes de inejecución y de inconformidad deben estimarse procedentes no sólo en el supuesto de que exista una abstención total..."	"omisión continuada", "plazo", "juicio contencioso administrativo", "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa"	7
Tribunal de Justicia	Tesis de Pleno	No especificado	Pleno del Tribunal	15-ago-1972	FALTA DE CONTESTACIÓN	"Cuando lo que se impug"	"omisión administrativa"	11

Administrativa de la Ciudad de México (Antes TCADF)			Conten cioso Admini strativo del Distrito Federa l		ON DE SOLICI TUDES DEL PARTIC ULAR A LA AUTOR IDAD. OPORT UNIDA D PARA COMB ATIRLA	na es la falta de contes tación a las solicitu des que por escrito hagan los particu lares, resulta infund ada la causal de improc edenci a que al efecto se aduzca con base en que los actore s hayan promo vido despué s de los 15 días que estable ce el artícul o 42° de la Ley del	","plazos para deman dar"	
---	--	--	--	--	--	---	---------------------------	--

						Tribuna l de lo Conten cioso"		
Tribuna l de Justici a Admini strativa de la Ciudad de México (Antes TCADF)	Tesis de Pleno	No especif icado	Pleno del Tribuna l Conten cioso Admini strativo del Distrito Federa l	15-nov -1972	EXTEM PORAN EIDAD DE LA DEMA NDA PRUEB A DE LA	"Si no puede probar se la fecha en que el actor fue notific ado o tuvo conoci miento del acto impug nado, no es extemp oránea la deman da, por la imposi bilidad de hacer el cómpu to del plazo para el ejercici o de la acción "	"plazos para deman dar"	11
Revista del	Preced ente	IX-P-S	Pleno Jurisdi	6-sep- 2023	NEGAT IVA	"...si el actor	"negati va	12

Tribunal Federal de Justicia Administrativa	(Tesis)	S-281	ccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	(Publicado en Revista Diciembre 2023)	FICTA. ANTE LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD DE CONTESTAR LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTESTATORIO ADMINISTRATIVO FEDERAL, DEBENTENERSE POR PRESUNTIVAMENTE CIERTOS LOS HECHOS QUE EL ACTOR LE IMPUTE DE MANERA PRECISA, CUAND	en su demanda, expuso que a través de diverso oficio la autoridad acordó reconocer su calidad de víctima directa ; además, adjuntó el formato de solicitud presentado ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas...	ficta", "Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas" (CEAV) , "plazos" (implícito en la omisión de contestar demanda)	
---	---------	-------	---	---------------------------------------	---	--	--	--

					O SEAN PROPIOS DE LA AUTORIDAD (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 19, PRIMERO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).	demanda... debe tenerse por presuntamente cierto el reconocimiento de su calidad de víctima directa ..."		
Revista del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Precedente (Tesis)	IX-P-S S-282	Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	6-sep-2023 (Publicado en Revista Diciembre 2023)	SUPLENANCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	"...si en el juicio contencioso administrativo el actor demanda una resolución negativa ficta	"negativa ficta", "Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas" (CEAV)	12

					FEDER AL. EL TRIBU NAL DEBE APLIC ARLA DE FORM A TOTAL CUAND O EL ACTOR ACRED ITE SER MIEMB RO DE UN NÚCLE O EJIDAL Y DEMA NDE UNA RESOL UCIÓN NEGAT IVA FICTA RECAÍ DA A LA SOLICI TUD PRESE NTADA ANTE LA COMISI ÓN EJECU TIVA DE ATENCI	recaíd a a la solicitu d presen tada ante la Comisi ón Ejecuti va de Atenci ón a Víctima s... y acredit a que era miemb ro de un núcleo ejidal, el Tribuna l tiene la obligac ión de suplir la deficie ncia de la queja... "		
--	--	--	--	--	--	---	--	--

					ÓN A VÍCTIM AS.			
Docum ento C2 Consul tores (citand o al TFJA)	Resolu ción de Pleno (no especif ica si es tesis)	No especif icado	Pleno Jurisdi ccional de la Sala Superi or del Tribuna l Federa l de Justici a Admini strativa	Fecha no especif icada en snippe t, solicitu d de origen de 4-sep- 2017	No especif icado (Análisi s de negativ a ficta de la CEAV)	"Este Pleno Jurisdi ccional de la Sala Superi or, resuelt e FUNDA DOS los argum entos del actor, porque la negativ a ficta impug nada, no se encuen tra debida mente fundad a y motiva da, dado que la autorid ad no contes tó la deman da... la litis en el	"negati va ficta", "Comis ión Ejecuti va de Atenci ón a Víctima s" (CEAV) , "plazos (Art. 17 LFPA)	12

						<p>presen te juicio, consist e en determ inar: a) Si la resoluc ión negativ a ficta recaíd a a la solicitu d presen tada por el actor el 04 de septie mbre de 2017, ante la Comisi ón Ejecuti va de Atenci ón a Víctima s, se encuen tra debida mente fundad a y motiva da." (Cita Arts. 17 y 22</p>		
--	--	--	--	--	--	--	--	--

						LFPA)		
Semanario Judicial de la Federación	Jurisprudencia	1a./J. 140/2022 (11a.) Reg. Digital: 2025605	Primera Sala SCJN	Publicación: Vie 02 de Dic de 2022	PERSO NAS CON DISCA PACID AD. LAS FUNCIONES O ACTIVIDADES QUE SE ASIGNEN A UN SISTEMA DE APOYOS PARA EL EJERCICIO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA DEBEN FACILITAR LA EXPRESIÓN LIBRE Y GENUINA DE SU VOLUNTAD EN TORNO A TODOS	(Texto completo no disponible en snippets relevantes para el tema de omisión de CEAV y plazos)	"medidas de apoyo" (por analogía conceptual muy general)	8

					LOS ACTOS DE SU VIDA CON TRASCENDENCIA JURÍDICA Y SER CONSENTIDAS POR ELLA.			
Semanario Judicial de la Federación	Jurisprudencia	2a./J. 85/2011 Reg. Digital: 161652	Segunda Sala SCJN	Publicación: Jul de 2011	(Rubro no disponible en snippets relevantes para el tema)	(Texto completo no disponible en snippets relevantes para el tema)	N/A (sin información suficiente para vincular)	10

Obras citadas

1. [www.cndh.org.mx](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-11/REC_2024_248.pdf), fecha de acceso: mayo 6, 2025, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-11/REC_2024_248.pdf
2. guía para - el litigio de reparaciones - Centro Prodh, fecha de acceso: mayo 6, 2025, <https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2020/01/GuiaLitRepVdh.pdf>
3. Portal de Consulta de Transparencia - Consejo de la Judicatura Federal, fecha de acceso: mayo 6, 2025, <https://www.cjf.gob.mx/PCT/Modules/Consultas/Busqueda.aspx?ver=359>
4. Sistemas de Consulta | Taller 1. Buscadores SCJN - YouTube, fecha de acceso: mayo 6, 2025, https://www.youtube.com/watch?v=atJGGJhk_CQ
5. SISTEMA GENERAL DE CONSULTA DE TESIS Y JURISPRUDENCIAS - INICIO - TFJA, fecha de acceso: mayo 6, 2025, <https://www.tfja.gob.mx/cesmdfa/sctj/>
6. 2_299088_6466.docx - Suprema Corte de Justicia de la Nación, fecha de acceso: mayo 6, 2025, https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2022/2/2_299088_6466.docx

7. AMPARO EN REVISIÓN 463/2005 - Suprema Corte de Justicia de la Nación, fecha de acceso: mayo 6, 2025,
http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2005/15/2_76599_0.doc
8. Semanario Judicial de la Federación, fecha de acceso: mayo 6, 2025,
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2025605>
9. Tesis - Buscador Jurídico - Suprema Corte de Justicia de la Nación, fecha de acceso: mayo 6, 2025,
<https://bj.scjn.gob.mx/busqueda?q=%22Curatela%22&indice=tesis&page=1>
10. 161652 - Detalle - Tesis, fecha de acceso: mayo 6, 2025,
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/161652>
11. Jurisprudencias, fecha de acceso: mayo 6, 2025,
<https://www.tjacdmx.gob.mx/index.php/normatividad/jurisprudencias>
12. www.c2.org.mx, fecha de acceso: mayo 6, 2025,
<https://www.c2.org.mx/wp-content/uploads/2023/12/a324faff-ae2-459d-85ba-e05d8a8b3ed4.pdf>
13. informe.cndh.org.mx, fecha de acceso: mayo 6, 2025,
<https://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/80054/110.pdf>
14. 19 abr anexo V.qxd - Gaceta Parlamentaria, fecha de acceso: mayo 6, 2025,
<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2018/abr/20180419-V.pdf>
15. www.tfja.gob.mx, fecha de acceso: mayo 6, 2025,
<https://www.tfja.gob.mx/static/pdfboletines/boletinjurisdiccional-20240214.csv>
16. 1/69 RECOMENDACIÓN NO. 67/2024 SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN POR LA NO ACEPTACIÓN POR PARTE DE LA FISCALÍA GENERAL DEL - CNDH, fecha de acceso: mayo 6, 2025,
https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-04/REC_2024_067.pdf