

PROPUESTA DE PROGRAMA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

Manuel Jorge Carreón Perea

1. Diagnóstico y contexto de delitos y violaciones a derechos humanos

México afronta una problemática en materia de atención a víctimas que resulta difícil equiparar en la historia contemporánea de nuestro país. Lo anterior se torna evidente si consideramos que el índice de impunidad en el país asciende a 92% a nivel nacional, contando con sólo dos entidades federativas por debajo de la cifra del 80% (Guanajuato con 74% y Baja California con 67.1%)¹.

En los resultados del *Índice Global de Impunidad 2020. Escalas de impunidad en el mundo*, México se ubica en el lugar 60 de 69 países evaluados, colocándose en los países con una impunidad muy alta (junto a Estados como Paraguay, Honduras, Guatemala, Argelia, Tailandia, entre otros), teniendo una calificación muy baja en el rubro *dimensión estructural del sistema de justicia*².

Asimismo, la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 (ENVIPE)*, refiere cifras fundamentales para entender la problemática que se vive en materia de víctimas en México como la siguiente: 33.9% de los hogares en México refieren haber tenido al menos una víctima en 2019, lo cual representa un total de 24.7 millones de víctimas de 18 años o más en el país. La cifra anterior se puede traducir en un total 28,269 de víctimas por cada cien mil habitantes³.

Asegurar el acceso a la justicia de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos, así como la reparación del daño es uno de los ejes fundamentales sobre los que debe recaer la labor del Estado. Los elementos esenciales de la Ley General de Víctimas (conocer la verdad, acceder a la justicia y asegurar la reparación), lejos de ser una narrativa deben convertirse en una realidad.

En este sentido y como se señala en el Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en lo sucesivo CEAV) 2020-2024 (PICEAV):

El relevo en la administración pública federal para el período 2018-2024 encuentra una situación generalizada de debilidades institucionales para que las víctimas de delitos del fuero federal y de violaciones a derechos humanos accedan y ejerzan efectivamente los derechos que les asisten a la verdad, la justicia y la reparación integral del daño. Lo cual se inscribe en un contexto en el que los efectos derivados de

¹ México Evalúa, *Hallazgos 2019. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, México, México Evalúa, 2020.

² *Índice global de impunidad 2020. Escalas de impunidad en el mundo*, México, UDLAP, 2020.

³ Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>

las estrategias de seguridad pública hasta hace poco vigentes todavía no se han atendido ni resuelto por el conjunto de instituciones del Estado Mexicano.

Por ello, debemos reconocer que existen diferentes retos que enfrenta la CEAV los cuales atraviesan tres grandes ejes:

1. Presupuestal;
2. Institucional, y
3. Vinculación con las víctimas y colectivos.

En materia presupuestal, se identifica que ha existido una disminución significativa del presupuesto de la Comisión como puede observarse en el siguiente cuadro:

PRESUPUESTO DE LA CEAV 2015 - 2020 MILLONES DE PESOS							
AÑO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PRESUPUESTO ASIGNADO	957.9	918.5	925.5	976.3	842.5	855.5	843.7

* Tabla de creación propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

** Los montos señalados son en millones de pesos.

En lo concerniente al aspecto institucional, resulta difícil señalar problemáticas específicas sin contar con toda la información disponible. No obstante, existen rubros generales que merecen atención prioritaria. A continuación, se expondrán algunos de ellos.

Actualmente se cuenta con dos registros de víctimas: el Registro Federal de Víctimas y el Registro Nacional de Víctimas, los cuales deben actualizarse y reestructurarse para que sean funcionales de manera integral y permitan conocer, en tiempo real, una estadística confiable en materia de víctimas.

Asimismo, la opacidad en su operación debe transitar a un modelo que privilegie la rendición de cuentas y transparencia como lo han hecho notar organizaciones de la sociedad civil, colectivos de víctimas y víctimas en junio pasado⁴.

Finalmente, podemos apreciar que no existe una vinculación efectiva con organizaciones de la sociedad civil y las víctimas, lo cual debe cambiarse de inmediato, toda vez que las actuaciones de la CEAV deben estar encaminadas en atender las necesidades de las víctimas. Por ello, es necesario que se consideren las demandas y requerimientos de ellas, las cuales deben coadyuvar en la conformación de los programas

⁴ Comunicado del 4 de junio de 2020: Atención a víctimas: austeridad y presupuesto son la punta del iceberg de los problemas estructurales que ha arrastrado la CEAV desde su creación. Disponible en <https://www.idheas.org.mx/comunicaciones-idheas/sala-de-prensa-idheas/comunicados/atencion-a-victimas-austeridad-y-presupuesto-son-la-punta-del-iceberg-de-los-problemas-estructurales-que-ha-arrastrado-la-ceav-desde-su-creacion/>

institucionales. Ante ello, se proponen llevar a cabo las siguientes acciones ligadas con puntos del PICEAV.

2. Acciones

- **Atención Integral a Víctimas.**

Uno de los problemas característicos del sistema de justicia en México consiste en la profusión de leyes que existen en el país. Lo mismo sucede con los modelos y lineamientos institucionales enfocados en la atención de víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos.

Por ello, es indispensable fortalecer y mejorar el Modelo Integral de Atención a Víctimas (en lo sucesivo MIAV) que sea efectivo y acorde a las necesidades de las víctimas, para garantizar que la solicitud, otorgamiento y seguimiento a las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación integral sean oportunas y eficaces.

Para lograr lo anterior, es necesario sintetizar el MIAV de tal suerte de que sea entendible para todas las autoridades, la propia Comisión y por supuesto la ciudadanía, mediante guías breves de apoyo que permitan priorizar la atención de las víctimas y que sean aplicables en la práctica.

La atención, por parte de las y los servidores públicos de la CEAV, debe ser homologada con respecto a su actuación, pero considerando las necesidades específicas de cada víctima. La actitud de servicio de cada servidor o servidora pública debe ser primordial, todas las personas que integran la Comisión deben conocer los procedimientos para la atención de las víctimas, deben saber orientarlas y canalizarlas a las áreas correspondientes, y también deben saber identificar sus necesidades.

La atención integral debe incluir una reestructuración en el modelo de atención que sea igualitaria, por ejemplo, actualmente para que una víctima reciba apoyo de la Comisión, requiere una cuenta bancaria y para la apertura de la misma cumplir con los requisitos de los bancos, sin embargo este apoyo se deja en el olvido cuando se trata de víctimas que no hablan español, que no saben lo qué es el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), y que se encuentran alejadas de un banco porque nunca han requerido del manejo de una cuenta bancaria, pero estas víctimas son las que requieren el apoyo de manera más inmediata, pues requieren traslados para brindar su testimonio, para acudir a las audiencias, para aportar los elementos de prueba que consideren, y actualmente son discriminadas por procesos burocráticos que no las contemplaron a ellas cuando se diseñaron los modelos de atención.

De igual manera, se debe fomentar una vocación de servicio público entre las personas servidoras públicas de la CEAV, ya que resulta insostenible e indignante que la institución cuente con la recomendación 39/2020 por parte de la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos (CNDH) por violentar los derechos humanos a la libre manifestación pacífica y trato digno, omisiones en la atención a víctimas e indebido ejercicio del servicio público, atribuibles a personas funcionarias públicas de la CEAV, en agravio de ocho personas.

Por lo que para brindar una atención integral deben contemplar si requieren intérpretes, acompañamiento psicológico, atención médica, asesoría jurídica, acompañamiento durante la denuncia, solicitud de medidas de protección, apoyo económico, e incluso si son víctimas indirectas o colectivas, requieren de servidores con capacidad de escucha, atención al diálogo y manejo de conflictos con otras autoridades.

- **Registro Nacional de Víctimas**

Las víctimas no son cifras o números. Cada dato se encuentra la historia de una víctima, de familias, de grupos y comunidades que han sido impactadas por delitos o violaciones a derechos humanos en México.

Actualmente se cuenta con el Registro Federal de Víctimas (REFEVI) y el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), los cuales no han sido efectivos y necesitan una actualización y reestructura, considerando todos los momentos procesales.

Es necesario realizar una ingeniería de mapeo actualizada y que la información sea de consulta pública en lo referente a los datos estadísticos de víctimas a nivel federal y estatal. Esta información debe actualizarse cada mes como, por ejemplo, lo realiza el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de incidencia delictiva. Por ello debemos apostar por:

- Replantear la manera en como se alimenta las bases de datos.
- Identificar si la víctima pertenece a un grupo de atención prioritaria.
- Desagregar por región, grupo etario y tipo de conducta delictiva.
- Capacitar a las y los servidores públicos encargadas de alimentar las bases de datos.
- Producir estadísticas sobre violencia y discriminación contra las mujeres que nos permitan analizar el fenómeno de violencia contra la mujer y que deben contener datos de género, edad, etnia, condición socioeconómica, situación de discapacidad, orientación sexual e identidad de género y el lugar en el que ocurrió la conducta victimizante.

- **Infraestructura**

Aún cuando la Comisión cuente con oficinas en la Ciudad de México y en las entidades federativas con los Centros de Atención Integral, es necesario adecuar dichos espacios, no a las necesidades de las y los servidores públicos sino a las de las víctimas, recordando que el “Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que todos los

servicios, artículos e instalaciones [...] deben cumplir con requisitos de *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad*⁵.

Es necesario vincular a la CEAV con Universidades, Centros Públicos de Investigación y el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) para contar con lineamientos arquitectónicos y propuestas para generar una nueva imagen institucional.

- **Equipamiento**

La pandemia de la COVID-19 nos ha mostrado que formas de trabajo a distancia son posibles, lo cual implica que todo el personal debe contar con las herramientas básicas y necesarias para el desempeño de sus funciones. Por ello, se hará un diagnóstico sobre las necesidades que tengan las y los servidores públicos para llevar a cabo sus funciones, de cara a su empoderamiento digital, puesto que la integración de la tecnología y los medios socio digitales son importantes instrumentos para la consolidación de la labor de la CEAV.

- **Vinculación institucional**

La CEAV, como órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, debe asumir el papel que le confiere la normatividad para ser una instancia determinante en la atención a víctimas. Por lo que la colaboración con las Comisiones Ejecutivas de las Entidades Federativas y la Comisiones Estatales de Derechos Humanos debe tener el propósito de maximizar el impacto de sus actuaciones, lo cual será posible a través de la creación de lineamientos de coordinación y cooperación técnica.

No obstante, no son las únicas instituciones con las cuales se requiere coordinación, es necesario conocer las necesidades de las instituciones que tiene contacto directo con las víctimas, de tal manera que conozcan que la CEAV, es la institución rectora de la protección de las víctimas, y es la misma la que debe capacitar, sensibilizar y fungir como orientadora para la canalización de las víctimas.

Debe constituirse en una institución que sea protectora y de apoyo para las instituciones que tienen el primer contacto en la atención a las víctimas, y no continuar como una institución opaca, a la cual derivan las víctimas únicamente aquellas personas funcionarias públicas que tienen conocimiento de la misma.

La coordinación más estrecha entre las Comisiones Ejecutivas de las Entidades Federativas, las fiscalías, las instituciones de atención a la mujer, defensorías públicas y todas aquellas autoridades que fungen como proveedoras de servicios de asistencia jurídica y que hoy están atendiendo víctimas ante el desconocimiento de que ésta es la

⁵ Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, Párrafo 173 Ecuador 2015.

autoridad que debe procurar a las víctimas, es fundamental porque, parafraseando a John Donne, ninguna institución es una isla ya que requiere del acompañamiento continuo.

- **Fortalecer la Asesoría Jurídica**

La Asesoría Jurídica es uno de los principales ejes sobre el que debe girar el trabajo de la Comisión. En el año 2019, a nivel nacional encontramos que la cifra de asesores jurídicos por cada cien mil habitantes era de sólo 0.5, lo cual implica que cada asesora o asesor atiende en promedio a 95 víctimas por año, cifra por demás elevada⁶.

Con lo anterior, se muestra que existe una falta de capital humano para atender todas las necesidades que implica la asesoría jurídica para poder brindar el servicio de asistencia jurídica de forma diligente y eficaz, por lo cual debe fortalecerse esta área. Lo anterior es urgente ya que además de la representación de las víctimas en los procesos penales, las y los asesores jurídicos atienden requerimientos de otras áreas para tramitar medidas de asistencia, ayuda y atención, sin contar con la labor administrativa que se les asigna.

Por lo tanto, es necesario implementar estrategias que efficienten el acceso y seguimiento de cada uno de los casos de las víctimas, lo cual se propone lograr mediante:

- La creación de grupos de trabajo para el litigio de casos complejos;
- Identificar las especialidades de las y los asesores para enfocar y capacitar en las ramas que requieran mayor atención;
- Generar una atención inmediata para víctimas de delitos locales, de tal manera que cuando sean canalizadas a las instancias correspondientes, ya conozcan sus derechos y la atención que deben recibir, para lo cual también es necesario generar vínculos con las instituciones locales y dar seguimiento a las víctimas que son derivadas a las instancias locales.
- Establecer convenios de colaboración con las Universidades, y las organizaciones de la sociedad civil, para que coadyuven con el seguimiento de los casos, sin que la CEAV se desvincule de su deber como asesora jurídica.

- **Automatización de procesos**

Uno de los retos más importantes que enfrentan todas las instituciones es eliminar la excesiva burocratización de los procesos con los que operan. En toda institución se presentan trámites que pueden solucionarse en 2 trámites y no en 5 como usualmente se realiza. Por ello, deben revisarse a detalle y de manera inmediata los procedimientos que son empleados por las y los servidores públicos para reducir tiempos y hacer más eficiente la atención brindada.

⁶ México Evalúa, *op. cit.*

De la misma forma, se debe apostar por emplear programas informáticos y medios electrónicos para la atención de solicitudes y el seguimiento a los casos, ya que ello reduciría tiempo y sería de un acceso más ágil para las víctimas.

Lo anterior, también requiere de una vinculación con la Fiscalía General y el Consejo de la Judicatura, ambos de la Federación, para generar mecanismos de confidencialidad que permitan tener una base de datos nacional con el caso de cada víctima desde que ingresa en el RENAVI hasta que se cumplen las medidas de reparación integral.

- **Transparencia y acceso a la información**

Una de las principales herramientas de acceso a la información en nuestra democracia son las mesas de diálogo, en este caso las organizaciones de la sociedad civil, son un eje primordial para el ejercicio del acceso a la información, además son un mecanismo de retroalimentación, es así que mediante un intercambio maduro de diálogo, se pueden detectar las fortalezas y áreas de oportunidad que se deben atender de manera prioritaria.

La propia transparencia respecto a la finalización del proceso de las víctimas es una forma de combatir la corrupción de otras instituciones, pues el momento en el que una víctima decide no continuar con el proceso o bien no obtiene una sentencia favorable, puede ser el indicador de algún factor que ha impedido el buen término de la justicia.

Fortalecer el servicio público

Se propone un programa rector de capacitación basado en las competencias y atribuciones de cada una de las personas servidoras públicas de la Comisión, con el apoyo de Centros Públicos de Investigación como el INACIPE que cuenta con cursos y posgrados en materia de victimología. Asimismo, toda persona servidora pública de la CEAV debe tener conocimientos y habilidades en las siguientes materias: derechos humanos, proceso penal acusatorio y enfoques psicosocial, intercultural y transversal de género, por lo cual se capacitará en estas materias a todo el personal.

Es indispensable fortalecer el servicio de carrera dentro de la CEAV como política de integridad, ya que la rotación de personal ha impactado en su operación y funcionalidad, lo cual repercute de manera directa en las víctimas ya que muchas veces deben dar seguimiento a sus procesos y casos con personas distintas y que continuamente tienen que empezar desde cero.

Sin duda será necesaria la sensibilización, aunado a que todas las personas que pertenezcan a esta Comisión, tienen que tener una actitud de servicio y una capacidad de empatía, y la conciencia de que deben tener disponibilidad para atender a las personas mediante trabajo de campo, es decir, una institución que se encarga de servir a las víctimas, no puede ser una institución que se siente a esperar a las víctimas, sino que debe ser una

institución activa que le da la confianza a la víctima de depositar en ella su tranquilidad, protección y seguridad jurídica.

De la misma forma, considero que una acción prioritaria es mejorar el ambiente institucional y fomentar la vocación de servicio de las y los servidores públicos de la CEAV, ya que las instituciones tienen en su personal su principal carta de presentación. Lo anterior, con el apoyo de la Secretaría de la Función Pública en el diseño y desarrollo de una auténtica Encuesta de Clima y Cultura Organizacional, que permita medir factores como el combate a la corrupción, equidad y género, calidad de vida laboral, trabajo en equipo, servicio profesional de carrera, entre otros.

- **Vinculación con las Víctimas y OSC.**

Una institución que gira alrededor de la atención de las personas, no puede funcionar si no las escucha, no se puede transformar si no las atiende y no puede servir si no conoce sus necesidades. Por lo cual será primordial la generación de mesas de diálogos con colectivos de atención a víctimas y con el ámbito de la investigación en victimología para estructurar de una manera adecuada la atención conforme a las necesidades de la víctima, pero también generar un mecanismo de evaluación en la atención de las víctimas, para mejorar las áreas de oportunidad y evaluar a las personas que se encargan de canalizar y asesorar a las víctimas.

- **Nuevo enfoque institucional**

La CEAV debe dejar de ser un ente oculto para la ciudadanía y pasar a ser un activo, que genere litigio estratégico a favor de las víctimas, que genere políticas de atención, que sea un mecanismo de diálogo para escuchar las necesidades de las víctimas, una institución intermediaria entre la autoridad y las víctimas, por lo que debe convertirse tanto en guardián de las víctimas, como una verdadera institución de apoyo para las autoridades en la atención de las mismas.

Considero que las acciones y programas que sean implementados, deben contar con indicadores de impacto y resultados que sean acordados con las víctimas y sus familiares, ya que ello nos proporcionará un parámetro claro de la labor de la comisión.

- **Área especializada para atender las distintas violencias contra la mujer.**

Esta Comisión debe trabajar en crear un área con un verdadero enfoque de género transversal que atienda a conciencia sobre la especial vulneración en la que se encuentran las mujeres, las niñas y los niños; para lo cual se debe conformar un ente capaz de brindar atención especializada, generar estadísticas y asesoría estratégica, tomando en cuenta los distintos tipos de violencia de los cuales las mujeres son víctimas como son: la muerte violenta en razón de género, la desaparición, violencia sexual, violencia obstétrica y trabajo

forzado, lo que representa un labor de capacitación interna y constante retroalimentación con las víctimas, especialistas en atención a víctimas y organizaciones de la sociedad civil, para aplicar canales de atención, coadyuvar en el estudio del fenómeno de violencia contra la mujer y la proposición de políticas públicas, pero principalmente para proponer y solicitar garantías de no repetición para las víctimas, que realmente les resulten preventivas y reparadoras, es decir, dignas.