



**COMISIÓN EJECUTIVA
DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS
2020 - 2025**

Certeza de futuro

**Luis Fernando Rosas Ramírez
Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas**

ÍNDICE

COMISIÓN EJECUTIVA DE
ATENCIÓN A VÍCTIMAS
2020 - 2025

- Exposición

- I. Diagnóstico**
 - a. Registro Nacional de Víctimas.....(1)
 - b. Asesoría Jurídica Federal.....(2)
 - c. Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.....(3)
 - d. Asuntos Jurídicos.....(4)
 - e. Comité Interdisciplinario Evaluador.....(5)
 - f. Atención Inmediata y Primer Contacto.....(6)

- II. Estrategia**
 - a. Eficacia en la atención y solidez administrativa.....(7)
 - b. Nuevo Registro Nacional de Víctimas.....(7)
 - c. Defensa de las Víctimas.....(8)
 - d. Red Nacional de Atención Integral.....(9)

- III. Modelo de reparaciones.**
 - a. Plan Nacional de Reparación.....(10)

LUIS FERNANDO ROSAS RAMÍREZ

COMISIONADO EJECUTIVO

EXPOSICIÓN

Es innegable el complejo momento por el que atraviesa la CEAV actualmente; el estado de fragilidad por el que transita nos dirige a un punto de difícil retorno; y las víctimas, quienes con esmero y dedicación emprendieron una lucha histórica para consagrar la creación de la Ley General de Víctimas, hoy ven con profundo dolor que ha ido quedando en el pasado, a la distancia. Cada marcha, lucha y consigna se han perdido en un limbo de burocracia, de curvas de aprendizaje, de voces que no son escuchadas ni atendidas. El silencio en medio de los gritos pidiendo justicia.

Cuando se analizan a profundidad las áreas que integran a la Comisión, el resultado no es alentador y las limitaciones impiden un funcionamiento eficaz. El registro de víctimas de la CEAV se ha incrementado de forma exponencial sin que exista una debida reparación integral a favor de las víctimas; por ello, es indispensable implementar un esfuerzo de cambio, a través de un “Plan Nacional de Reparación”, por medio de reparaciones administrativas y mejorando la calidad estructural y la vida interna de la Comisión que necesita urgentemente una reestructuración.

Hoy, nos encontramos ante otro proceso de selección de la persona Comisionada Ejecutiva, una nueva –y quizá última- oportunidad de trabajar por y para las víctimas.

Es momento de asumir el compromiso personal e institucional para brindarles la atención que merecen, una reparación integral y garantizarles el acceso al derecho a la verdad. Nos corresponde hacer frente a esta responsabilidad histórica, todas y todos unidos para fortalecer a la Comisión Ejecutiva, para que al fin, lejos de ser un obstáculo, recobre la confianza y sea una aliada incondicional para las víctimas.

Con profundo compromiso he aceptado la postulación de colectivos, víctimas, instituciones académicas y personas expertas y honraré esa confianza dando resultados inmediatos, pues conozco los problemas institucionales y sus alcances, pero también conozco las soluciones para que las víctimas de este país sean escuchadas y atendidas.

El reto no es fácil, como tampoco lo es ser víctima y no ser escuchada ni atendida.

Entre todas y todos **vamos a romper el silencio.**

I. DIAGNÓSTICO:

a. Registro Nacional de Víctimas:

El Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) es la puerta de entrada a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) para acceder a las medidas de ayuda y eventualmente, para su reparación integral, atendiendo las características de los delitos y violaciones a derechos humanos. No obstante, la CEAV no ha conseguido establecer estándares mínimos para cumplir la Ley General, ya que revictimiza y traslada la responsabilidad del registro a la víctima sin proveer los elementos necesarios para facilitar el acceso.

Para dar una idea de cómo es que el RENAVI se ha ido transformando, en octubre de 2019 había un total de 25,794 víctimas registradas; un año después, en octubre de 2020 se tiene un total de 39,022 víctimas inscritas; este incremento haría sentido si en esa misma proporción se hubieran emitido reparaciones integrales. Nada de eso ha sucedido.

Un problema que presenta el Registro Federal de Víctimas (REFEVI), se encuentra en la disparidad de criterios, no hay acuerdo entre la necesidad de un registro único personal o bien un registro por caso victimizante, esto es porque el Comité interdisciplinario Evaluador no puede atender a una persona con un simple número de registro y el RENAVI duplicaría registros si lo hace de manera personal y luego, por hecho victimizante.

Otro rezago se presenta en la integración de los Registros Locales, ya que cada entidad federativa puede o no enviar la información de sus registros, motivo por el cual, el subregistro de los sistemas locales es alarmantemente alto.

En este sentido, tenemos un REFEVI que no puede unificarse en un expediente único y 32 Registros Locales que no envían la información adecuada, **así es imposible que el Registro Nacional sea confiable.**

Además, no existe un catálogo homologado de delitos y de violaciones a derechos humanos, por ejemplo, no han definido si el desplazamiento forzado interno constituye una violación a derechos humanos en sí misma o es, una violación secundaria. Existen registros de homicidio pero también de homicidio doloso, culposo, calificado entre otras, **y sin un registro uniforme no es posible una atención integral.**

Aunado a este problema, el número de delitos del fuero común¹ es 23 veces superior al fuero federal², y no obstante, de esas 39,022 víctimas, 28,514 son del fuero federal y 10,926 del fuero común. Cifras que indican que el RENAVI no refleja la situación de registros de víctimas en el país.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó irregularidades y deficiencias en el propio Registro, reconocido incluso por la propia CEAV en comunicados de enero de 2020³.

La ASF detectó que el RENAVI no es una plataforma nacional, sistematizada, completa ni confiable⁴, se señalan registros duplicados, dispersos, cuatro bases de datos distintos sin ninguna sistematización. La CEAV en marzo de 2020, es decir, dos meses después, se

¹ <https://drive.google.com/file/d/1yGUXL3ULV2uQT2-3VYkBRfqY9HLrdEg/view> consultado el 29 de octubre de 2020, el Secretariado indica que para octubre de 2020 existían 1,361,735 delitos del fuero común.

² <https://drive.google.com/file/d/1nbZdc-xQIBFqCnBt-0rW0fjw3I6NXC-3/view> el propio Secretario dicta que del fuero federal es de 58,278.

³ <https://www.gob.mx/ceav/prensa/180462> Consultado el 6 de octubre de 2020.

⁴ https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0322_a.pdf

comprometió a “solventar las observaciones mediante la operación del Nuevo Modelo Integral de Atención a Víctimas”, sin embargo siete meses después, ni se solventaron las observaciones ni se publicó el nuevo modelo de atención a víctimas.

No ha sido claro el destino del programa informático adquirido por la CEAV entre 2017 y 2018, el cual proveía una serie de accesos que hacían más accesible la interacción de las distintas áreas de la CEAV con el Registro Nacional, haciéndolo una herramienta mucho más sencilla para los propósitos de la Comisión Ejecutiva.

Para el año 2020, a siete años de operación, el RENAVI no contiene información nacional confiable. A pesar de que se han firmado convenios de coordinación con 22 entidades federativas, no han tenido seguimiento, por lo que la información de las autoridades locales está incompleta. Además, no realizó las gestiones necesarias para completar los convenios con los 10 estados restantes⁵.

b. Asesoría Jurídica Federal

La Asesoría Jurídica Federal (AJF) está rebasada; 124⁶ abogados y abogadas victimales para 28,514 víctimas registradas, 483 juicios de amparo en contra de las actuaciones de la AJF, hacen de la Asesoría un área que no acompaña a las víctimas y que, lo que debiera ser la columna vertebral de la Comisión, ha sido sistemáticamente disminuida. Por ello, es necesario fortalecer la labor de las y los asesores jurídicos, respetando el principio de austeridad republicana. El fortalecimiento de la AJF, no necesariamente implica el incremento del número, sino del nivel de preparación de las personas asesoras, a través de programas de capacitación, certificación y formación continua.

El problema se extiende a la inexistencia de la igualdad de herramientas procesales, que juega a favor de las y los defensores de oficio de las personas imputadas, puesto que éstas ganan hasta 3 veces más que las y los asesores jurídicos de la Comisión Ejecutiva.

Como parte del fortalecimiento institucional que la Reforma de 2008 al artículo 20, apartado C, fracción II de la Constitución Política buscó, fue el reconocimiento de las víctimas como parte del proceso penal. Estos preceptos fueron materializados en la Ley General de Víctimas y el Código Nacional de Procedimientos Penales, donde se reconoce al Asesor Jurídico y a la víctima como parte en el Sistema Penal Acusatorio.

El número de asesores jurídicos en el país es insuficiente y no siempre cuentan con las habilidades y capacidades necesarias para desenvolverse en el Sistema Penal Acusatorio.



⁵ Auditoría de Desempeño: 15-1-47AYJ-07-0322 322-DS. Auditoría Superior de la Federación.

⁶ El caos propio de la CEAV hace que no se tenga una cifra real y confiable de asesores jurídicos, por un lado vía Acceso a la Información señalan una cifra (41) y otra 124.

A nivel local:



- **18 entidades federativas** cuentan con CEAV en el modelo de la Ley General.
- **9 entidades** cuentan con unidades de asesoría jurídica y representación legal a víctimas adscritas a sus Procuradurías y Fiscalías Generales.
- **4 cuentan** con CEAV y además con unidades dependientes de la Procuraduría o Fiscalía,
- **3 entidades** cuentan con dependencias que atienden a personas en situación de víctimas.

Una barrera importante es la profesionalización de las y los asesores jurídicos, ya que no se ha cumplido con lo dispuesto por la Ley, en cuanto a la creación del Servicio Profesional de Carrera. Actualmente, las y los asesores jurídicos se encuentran en estado de indefensión y al no contar con ninguna certeza laboral, es necesario reorientar los esfuerzos para que la AJF, brinde mejores resultados. Ha quedado en evidencia que este sujeto procesal no ha recibido el apoyo adecuado para llevar a cabo sus funciones.

Es indispensable que las áreas de atención inmediata y primer contacto estén ligadas al trabajo de la AJF, ya que sin expedientes de trabajo psicológico o de trabajo social confiables, se dificulta el trabajo de la AJF. Debemos asegurar que las víctimas sean atendidas a través de un enfoque psicosocial, diferencial y especializado, con independencia de la naturaleza de los hechos victimizantes, por lo que deben tener representación legal adecuada a sus necesidades.

c. Fondo De Ayuda, Asistencia Y Reparación Integral:

El FAARI, al 20 de octubre de 2020 cuenta con poco más de 480 millones de pesos, cifra que debe ser administrada de una forma más eficiente, ya que el Fondo no solo sirve para las reparaciones integrales de las víctimas, sino que, además contempla el pago de gastos de emergencia, tales como viáticos, ayudas de vivienda, traslados entre otros servicios de apoyo inmediato a las víctimas.

Es importante mencionar que dada la extinción del Fondo, resultará indispensable que la persona comisionada conozca y domine el tema presupuestal, toda vez, que dicha reforma, transfiere los recursos al gasto corriente de la CEAV. Por ello, serán necesarias las adecuaciones presupuestales internas, manejo responsable y técnico de los recursos que con toda seguridad serán transferidos a la partida 4000 de la Comisión de Víctimas, por lo que todavía hace más relevante, el conocimiento técnico de los temas presupuestales.

Esta transformación del Fondo, debe quedar claro, **no significa la abolición de las responsabilidades que la Comisión Ejecutiva tiene con las víctimas**, ni en materia de ayudas inmediatas, ni de reparaciones integrales, que quede claro: **No se dejará de pagar lo que es derecho las víctimas.**

Es importante advertir que de 2015 a 2018, el número de medidas otorgadas crecieron en promedio anual 460%, al pasar de 131 a 23 mil 16 en dicho periodo. No obstante con la transferencia de recursos financieros a un recurso presupuestal, la CEAV tendrá que ser más eficiente en la erogación del gasto para no detener, por procesos burocráticos, la entrega de las medidas de atención inmediata.

Por otro lado, hemos visto una reducción en los recursos entregados para cada víctima, ya que mientras en 2014 se proporcionaban en promedio, 361,000 pesos, para 2019 se entregaron 174,000. Dada la crisis sanitaria ocasionada por el virus SARS-COV2, no existen datos fiables del año 2020.

d. Asuntos Jurídicos

Un número importante de resoluciones de la CEAV terminan o en juicios de amparo o juicios de nulidad, dando como resultado que la Comisión tenga que litigar contra las víctimas; en realidad es un problema de origen, las demandas son, por regla general en contra de las reparaciones integrales, por trato diferenciado, por no fundar y motivar desde el Comité Interdisciplinario Evaluador (CIE) las reflexiones lógico jurídicas para llegar a una determinación en particular.

Tomaré de ejemplo uno de los casos paradigmáticos de violaciones a derechos humanos, que, para proteger los procesos jurisdiccionales, no mencionaré el nombre, pero solo ese hecho victimizante, ha costado a la CEAV, 86 juicios de amparo, estando 36 en cumplimiento de sentencia, 16 en recursos de revisión, 1 amparo en revisión, 5 solicitudes de atracción, 2 desahogos de requerimiento, 1 recurso de inconformidad, 8 audiencias constitucionales, 3 en plazo para presentar recurso de inconformidad, 1 sentencia que ampara, 1 sentencia cumplida y 6 informes justificados. Todo esto, por **un solo hecho victimizante.**

Las cifras reportadas en la última junta de gobierno, indican que la CEAV tiene la carga de 483 juicios de amparo, tan solo 2 hechos agrupan 145 juicios de amparo.

Eso no es lo más preocupante de la situación jurídica interna de la CEAV. Al momento de escribir este plan de trabajo, la CEAV tiene, al menos 21 multas por demora en el cumplimiento de las sentencias.

Esta es una razón más para insistir que la persona comisionada de la CEAV no puede tener curvas de aprendizaje y debe conocer el panorama real. Debe considerar que estos

problemas estarán vigentes con la gravedad que traen aparejada, y por ningún motivo, las víctimas pueden pasar nuevamente por un proceso de renuncia de la persona comisionada porque desconocía en qué condiciones se encuentra la Comisión.

Mención aparte merecen las diversas sentencias dictadas en contra de la Comisión, cuyas reparaciones millonarias, dejan en estado de indefensión a las demás víctimas. En numerosos casos, las acciones de las áreas sustantivas, particularmente las de Atención Inmediata y Primer Contacto y las del CIE hacen imposible la defensa adecuada para no llevar al terreno económico los litigios, sino enfocarse en la integralidad de la reparación, priorizando el ánimo reparador del Estado, más que en las medidas económicas.

También importa la vida interna de la Comisión, ya que si ésta se aparta de su marco regulatorio, pierde fortaleza en sus actos de autoridad y por ende en la defensa de las víctimas.

Desde enero de 2020, la Comisión ha modificado la estructura legal de la CEAV a partir de modificaciones al Estatuto Orgánico sin que éstas se vean reflejadas en Ley; la creación de distintas Direcciones Generales sin atribuciones legales y sin el proceso adecuado de creación, debilitan los actos de autoridad frente a las demandas y nulifica los apoyos a las víctimas.

Un área de oportunidad es la estrategia litigiosa, ya que es un hecho notorio que la estrategia de defensa, se centra en el envío de los informes que las áreas sustantivas presentan al área jurídica, sin que medie fundación o motivación, lo que invariablemente terminará en una sentencia en contra de la Comisión y que en última instancia perjudicará a las víctimas.

e. Comité Interdisciplinario Evaluador

El diagnóstico del CIE, permite dimensionar la gravedad del problema; al 2019, existían más de 3,000 expedientes rezagados; en general no guardan identidad con las cifras del Registro Nacional, no existe la creación de un expediente único, ni se guarda relación o constancia de los asuntos atendidos. El CIE no cumple con su esencia, que es, ser interdisciplinario. Faltan servidores públicos con visión transversal, no únicamente de derecho; hacen falta aportes psicológicos, sociológicos, de trabajo social, lo que es más, a pesar de tener un enfoque meramente jurídico, como mencioné líneas arriba, es sujeto de un alto número de recursos judiciales interpuestos en contra, que, al final, se pierden.

No existe un acompañamiento a las víctimas, centralizando la reparación en el daño patrimonial o haciendo equivalencias con sentencias internacionales (normalmente millonarias) con los hechos que suceden en el país.

Esto aunado al retraso acumulado de los años anteriores que asciende a más de 3,000 expedientes sin dictaminar, por lo cual miles de personas que fueron víctimas del delito o de violación a sus derechos humanos no pueden tener acceso a las medidas de reparación.

No existen criterios para determinar tiempo de atención de respuesta de un dictamen o durante cuánto tiempo las medidas de emergencia funcionarán como tal; las reparaciones tal como lo ha mencionado la ASF no contribuyen a la atención integral, no existe evidencia

sobre el acceso a las medidas distintas a la pecuniarias y por supuesto, no se garantiza el acceso a los valores fundamentales de la reparación integral, más en un contexto de justicia transicional como lo son, la protección, la verdad, la memoria y la justicia.

A la debilidad de la argumentación jurídica se suma la falta de esquemas de reparación para desahogar reparaciones masivas, lo que a su vez, provoca una falta de articulación interna que deriva en la información insuficiente para la integración de un expediente.

Basta con analizar el porcentaje de víctimas que se han inconformado con su Reparación Integral vía juicio de amparo de junio 2018 a marzo 2020 que refleja un 53⁷%.

Existe una falta de credibilidad de la institución frente a las víctimas por no hacerles parte de la construcción de sus reparaciones, por generar falsas expectativas y por la dilación del proceso.

La visión individual sobre la colectiva puede generar conflictos sociales importantes. Romper con dinámicas colectivas, generar desigualdades y poner a la gente en peligro son problemáticas que impactan la calidad del trabajo y responden a políticas internas.

Para dar un panorama más amplio de la necesidad de la existencia de un área que se encargue de llevar a cabo la vigilancia y coordinación en el cumplimiento y de los planes de reparación, basta señalar que dicha situación ha sido observada en diversas auditorías. En algún momento fue la Secretaría Técnica la que tenía encomendada esa actividad; sin embargo, tampoco existe documentación que lo avale.

f. Atención Inmediata y Primer Contacto

Un problema recurrente es la falta de espacios adecuados para brindar atención oportuna y digna a las personas que acuden a las instancias que conforman el SNAV.

De acuerdo con testimonios de víctimas recabados en el Estudio Cualitativo, “*La atención a las víctimas en materia de justicia y vida digna es deficiente tanto en la CEAV como en las instituciones encargadas de garantizarlas*”⁸. Se identifica poca capacidad de empatía del personal de primer contacto en estas instituciones; no existe una protección a la integridad personal de las víctimas, y manifestaron deficiencias en el resguardo de su información personal, lo cual podría propiciarles una situación de riesgo y vulnerabilidad.

En mesas de trabajo con personas víctimas realizadas en el 2018 por la CEAV, señalan que el primer obstáculo que enfrentan es el desconocimiento del marco jurídico protector de sus derechos, así como de la Ley General de Víctimas (LGV) y las instancias responsables de su operación.

En una investigación realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) se advierte que el fenómeno de violencia a gran escala que vive nuestro país, ha

⁷ Solicitud de información pública número 02184000023.

⁸ Lekil Kuxlejaj A.C. (2018) El buje, los rayos y la rueda. Estudio cualitativo del acompañamiento a las víctimas de la violencia en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. México, p.62

derivado en un desconocimiento de los derechos de las personas y, en específico, de las víctimas⁹.

En el marco del “Pacto de Reconciliación Nacional” convocado por el Presidente de la República, se llevaron a cabo Foros Regionales de Escucha en 16 entidades federativas. Las personas participantes de este ejercicio expusieron deficiencias en la aplicación de los principios y enfoques establecidos en el artículo 5º de la LGV, por parte de las instancias que conforman el SNAV.

Por otra parte, los documentos de referencia coinciden en que el principal obstáculo para la implementación de la LGV y el Modelo Integral de Atención a Víctimas (MIAV), es la falta de operatividad del SNAV para coordinar la atención integral a las víctimas.

II. ESTRATEGIA:

b. Eficacia en la atención y solidez administrativa

Sabemos cuál es el punto de partida, cuáles son las necesidades operativas, técnicas, de recursos humanos y financieros para que la CEAV brinde una adecuada atención integral, por lo cual, se propone lo siguiente:

- a) Atención inmediata de recursos humanos, materiales, financieros y de operación, aprovechando el Programa Presupuestario 47-M001, diseñando un Programa tipo “P”.
- b) Contar con un propio programa presupuestario que permita establecer los indicadores hacendarios enfocados a productos y acciones.
- c) Informar a la Junta de Gobierno y a la Asamblea Consultiva el destino de los clasificadores del gasto a la luz del PICEAV (Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas).
- d) Con relación a la
- e) Diagnóstico del gasto y compromisos presupuestarios de la partida 3000, que cuenta con 60 millones de pesos.
- f) Eficiencia en el gasto y ejercicio de la partida 1000 que cuenta con 42 millones de pesos para que nunca más, se utilicen los salarios y estabilidad laboral de las personas servidoras públicas como pretexto de inoperancia.
- g) Es urgente una adecuación programática presupuestal a la luz de las disposiciones de la Ley de Austeridad Republicana.

c. Nuevo Registro Nacional de Atención a Víctimas:

Rediseñar el RENAVI es esencial para que la comisión opere con eficiencia, transparencia y certeza. El Registro Nacional debe dejar de ser solo una base de datos, y madurar como una herramienta que sea parte de la atención integral a víctimas, compartiendo los datos necesarios con otras instancias como búsqueda de personas o defensorías de derechos humanos.

⁹ López Ayllón, Sergio (Coord.) (2018). Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de justicia transicional 2018. CIDE, México, p. 98

Se fortalecerá la atención integral, tanto para las medidas de ayuda inmediata, la asesoría jurídica federal y la reparación integral. Para esto se propone lo siguiente:

- a) Diagnóstico del contexto de victimización nacional.
- b) Definir los campos irreductibles para su llenado y los datos complementarios para detallar características específicas de cada contexto y caso concreto.
- c) Reingeniería del RENAVI que permita contar con una herramienta dinámica, flexible, de fácil consulta y que ayude a las víctimas en otros niveles de atención, la cual permita un diagnóstico psicosocial y un plan de atención integral que está estipulado en la LGV y que ordena la atención y las medidas con un sentido lógico y acorde a las necesidades y capacidades de las víctimas.
- d) Diseñar una herramienta de interconexión que facilite el concentrado de la información de sector central y las oficinas de representación en las entidades federativas.
- e) Promover la incorporación de las Comisiones Ejecutivas Estatales para que sus bases de datos estén alineadas al RENAVI y con ello crear un verdadero registro nacional.

d. Defensa de las víctimas:

Una de las deudas que ha arrojado las reformas que se dieron en materia de seguridad, justicia y derechos humanos en los años 2008 y 2011 es la debida atención, seguimiento y acompañamiento a las víctimas del delito y de violaciones graves de derechos humanos, esto tiene origen en la falta de planeación de una política pública integral enfocada en el fomento de la cultura de protección a las víctimas.

La propuesta que se plantea es una reingeniería que permita fomentar entre servidores públicos, académicos, sociedad civil y público en general la necesidad de generar sinergias en favor de los derechos humanos y procesales de toda persona que se presume e incluso se acredita su calidad de víctima, así como de su entorno social más cercano.

Revitalizaremos la AJF cumpliendo la Ley, y el Servicio Profesional de Carrera, como lo mandata la Ley, **SERÁ UNA REALIDAD**. Además se garantizarán programas de capacitación y contención emocional. Pero iremos más allá, por medio de las siguientes estrategias:

a) Programa de semilleros en favor de las víctimas

Generando alianzas estratégicas con universidades, facultades, escuelas de derecho e incluso con programas sociales establecidos por dependencias del gobierno federal para formar, capacitar e introducir gradualmente a la vida laboral a jóvenes abogados que a su vez, ayudarán a ir cubriendo el déficit actual de asesores jurídicos.

b) Red de asesores jurídicos de víctimas

La red estará conformada por un registro nacional de asesores jurídicos públicos y privados con la finalidad de fomentar la cultura del acompañamiento adecuado de

las víctimas durante el proceso penal, generando una verdadera igualdad de recursos conforme a los principios del modelo acusatorio.

c) Guías para fomentar la cultura de la defensa de las víctimas

Al día de hoy no ha quedado claro cuál es el papel del asesor jurídico, la sociedad no lo conoce y no sabe que cuenta con este apoyo durante su proceso; el ministerio público no permite que se involucre en la investigación y menos en el debate durante las audiencias; el juez no permite la participación activa e incluso en muchos casos el asesor no sabe en qué momento puede hacer valer sus manifestaciones. Por ello se propone realizar una guía didáctica en la que cada una de las partes conozca la importancia de la actuación del asesor.

Certificar al personal de las instancias que conforman el SNAV para la atención integral de primer contacto.

Profesionalizar al personal de las unidades de atención a víctimas del SNAV para la debida aplicación de los enfoques de derechos humanos, psicosocial, diferencial y especializado en sus servicios.

e. Red Nacional de Vinculación y Atención Integral

Para brindar el mejor apoyo posible, es necesario sumar a todos los actores interesados y la mayor cantidad de aliados. La atención integral busca no solo reparar económicamente el daño, también busca brindar acompañamiento a las familias para que puedan lo antes posible recuperar o replantear sus proyectos de vida; este es uno de los principales retos que se tienen en la CEAV y no se puede concretar sin alianzas estratégicas. Para alcanzar esta meta se propone:

- a) Identificar aliados estratégicos en todo el país para atender integralmente a las Víctimas en el lugar más cercano a sus domicilios.
- b) Registrar y georreferenciar a estos aliados estratégicos para su fácil localización, identificación y canalización.
- c) Interconectar a las comisiones estatales y las oficinas de representación de la CEAV para formar esta red nacional de apoyo integral.
- d) Asegurar la prestación de medidas de ayuda inmediata a las personas que han sufrido un hecho victimizante.
- e) Garantizar a las víctimas las medidas de asistencia y atención integral para el acceso a la justicia y la verdad.
- f) Promover el conjunto de acciones institucionales para la efectiva reparación integral a las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos.
- g) Impulsar que todas las instancias que conforman el SNAV cuenten con las condiciones adecuadas para brindar ayuda inmediata a las personas que han sufrido un hecho victimizante.
- h) Fortalecer las áreas de atención integral a nivel federal y estatal.

- i) Identificar y analizar los distintos hechos y tipos de violencia y sus contextos de ocurrencia, para comprender las condiciones en que se ocasionaron.
- j) Crear un órgano independiente de supervisión, seguimiento y evaluación de las medidas de reparación integral.

III. MODELO DE REPARACIONES:

a. Plan Nacional de Reparación:

Uno de los retos más importantes, es desvincular la reparación de la emisión de una sentencia firme o recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; por ello, proponemos un esquema de reparaciones administrativas y continuar, eso sí, con las reparaciones judiciales cuando lleguen, atendiendo los criterios que ha emitido para tal efecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por eso propongo, un Programa Nacional de Reparación el cual, está basado en los siguientes principios:

- a) Promover el oportuno reconocimiento de la calidad de víctima de las personas que han sido afectadas por un hecho victimizante.
- b) Redefinir la calidad de víctima y establecer los momentos oportunos para darle esa calidad.
- c) Reparaciones administrativas.
- d) Diseñar un programa para la aplicación de reparaciones colectivas y su seguimiento.
- e) Adecuada administración de los recursos presupuestales para las reparaciones.
- f) Estrategia de reparación para personas con enfoque diferencial y especializado.
- g) Garantizar la emisión de medidas de protección para personas que se encuentran en riesgo derivado de un hecho victimizante.

El CIE, que es por Ley, la instancia desde donde se generan las reparaciones, contará con una estructura organizacional definida, rompiendo con la inercia operativa vigente, se redistribuirá la carga de trabajo preexistente y futura. La división del trabajo del Comité, será temática, sin duplicación de responsabilidades apostando al trabajo sustantivo más que al administrativo. Todo el personal del CIE tendrá una visión multidisciplinaria.

Garantizaremos que las tareas sustantivas sean elaboradas por las personas servidoras públicas que tengan la capacidad profesional necesaria, a fin de fortalecer la calidad de las preparaciones; la integración del expediente será fundamental para una reparación integral sólida.

La fuerte tendencia a la monetización terminará, aplicando criterios y parámetros para la determinación de montos compensatorios, no podremos hablar de techos o tabuladores, dado que la Corte se ha pronunciado por la inconstitucionalidad de los mencionados tabuladores.

El Plan Nacional de Reparación descansa sobre tres ejes torales:

- a) Inclusión de las víctimas en el diseño de su reparación.

- b) No se monetizarán las reparaciones como medio de agilización.
- c) Se priorizará lo individual sobre lo colectivo.

ANÁLISIS FODA SOBRE EL CIE Y EL PLAN NACIONAL DE REPARACIÓN:

FORTALEZAS:

Comunicación efectiva entre el personal.

Relaciones personales y profesionales cooperativas para adaptarse a los cambios.

Capacidades para la resolución de conflictos y tolerancia a la frustración.

OPORTUNIDADES:

Desarrollo de políticas a largo plazo.

Generar una Política Nacional de Reparación Integral y situarla dentro de la justicia transicional.

Política Interna que posicione al CIE como área prioritaria de la institución.

DEBILIDADES:

Falta de estadística.

Falta de criterios para determinación de montos compensatorios.

Deficiente integración de los expedientes.

Rezago.

Falsas expectativas de la CEAV a las víctimas.

Percepción equivocada de funciones del CIE.

Dilación en la emisión de

AMENAZAS:

Homologación a la realidad del poder judicial.

Presiones para atender casos emergentes y urgentes.

Mediatización de los casos por las víctimas.

Falta de credibilidad de la CEAV con las víctimas.

Potencial generación de conflictos sociales por la emisión de reparaciones.

• METAS E INDICADORES DEL PLAN

Se constituirá un Comité Coordinador integrado por las Direcciones Generales de Vinculación, Asuntos Jurídicos, Asesoría Jurídica Federal y por supuesto, el CIE, quienes dejarán de funcionar como Unidades Administrativas aisladas, para integrar realmente un Comité Interdisciplinario que desahogue las reparaciones, con las siguientes funciones:

- a. Aprobar las resoluciones de reparación integral individuales o por núcleo familiar.
- b. Realizar un informe mensual para la Junta de Gobierno sobre los avances del CIE.
- c. Revisar la calidad de las reparaciones integrales en el ámbito de su competencia.
- d. Reuniones semanales con miembros del Comité Coordinador y el Director General del CIE.

- e. Aportar todos los elementos que sean requeridos por el CIE para la integración de las reparaciones integrales.

Se implementará una plataforma virtual para dar seguimiento estadístico a los asuntos abiertos en el CIE. Esto permitirá tener mejor control sobre la información estadística, evaluar el desempeño del Comité y desarrollar políticas internas para mejorar su operación.

- **NUEVO ESQUEMA DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO**

Redistribución temática

- a. **MAI¹⁰ + RCV¹¹**: Estas dos funciones se pueden fusionar por la rapidez con que se desahogan o por las cantidades que se manejan.
- b. **Compensaciones Subsidiarias**: Establecer reglas internas que exijan a otras áreas enviar expedientes integrados reducirá el tiempo que invierte el personal del CIE en su resolución y podrá ser agotado por un solo equipo de trabajo.
- c. **Reparación Integral**: Se propone constituir un equipo especializado dividido en dos grupos: Uno dedicado a la integración, diseño y seguimiento y otro a la proyección. Ello asegurará una correcta integración de los expedientes, calidad en las resoluciones y reducirá los tiempos de emisión.

- **ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS A CORTO PLAZO**

Protocolo de integración de expedientes: La herramienta tendrá que estar basada en las reglas presupuestales de la Secretaría de Hacienda para acceder a los recursos de la partida 4000 y en la experiencia adquirida por el personal de las distintas áreas de la CEAV. Esta medida asegurará que las áreas que envían solicitudes al CIE lo hagan habiendo integrado adecuadamente los expedientes, reduciendo considerablemente el tiempo invertido del CIE en las compensaciones subsidiarias, MAI y Reconocimientos de Calidad de Víctima.

Capacitación interna para la implementación del protocolo de integración de expedientes y para personal del CIE sobre reparación integral y argumentación jurídica: El análisis documental realizado y lo expresado por el propio personal sugiere que la calidad del trabajo del CIE mejoraría si las personas contaran con mayores habilidades argumentativas y conocieran más acerca de las implicaciones de la reparación integral.

La creación del equipo multidisciplinario de diseño, integración y seguimiento de Reparación Integral: A diferencia de los demás asuntos que lleva el CIE, la integración de los expedientes de Reparación Integral los llevaría este equipo. Asegurando la calidad de su contenido y diseño del Plan de Reparación Integral. A mejor calidad del expediente, plan y resolución, mayor es la fortaleza que puede ostentar la institución frente a un potencial juicio de amparo y mejores serán sus probabilidades de cumplir con los objetivos de la Reparación Integral.

¹⁰ Modelo de Atención Integral.

¹¹ Reparaciones Colectivas de Víctimas.

b. Reparaciones Colectivas

❖ Centro de Verdad y Memoria

El Centro de Verdad y Memoria tiene como objetivo fortalecer la política de reparaciones a las víctimas, a través de promover estudios y/o investigaciones sobre casos de delitos o violaciones de derechos humanos a víctimas en contextos de macrocriminalidad. Estos estudios están dirigidos a garantizar el derecho a la memoria y a la verdad de las víctimas y como herramientas para que la sociedad pueda superar los episodios violentos de su historia y así lograr una reconciliación duradera entre el Estado y sociedad. Los estudios relacionados a la agenda de verdad y memoria serán insumos fundamentales para las reparaciones colectivas. En ese contexto, aportará de manera importante al esclarecimiento de la verdad y sobre todo al desarrollo de una memoria social que ayude a comprender la violencia generada en todo el país.

El Centro de Verdad y Memoria será un espacio público cuya principal tarea será la recopilación, documentación, organización y exhibición de diversos materiales que abonen al esclarecimiento de la verdad y la construcción de una memoria histórica referente a violaciones masivas de los derechos humanos cometidas. El material recolectado —*que pueden ser testimonios orales o escritos, documentos, investigaciones, obras visuales, entre otros*— debe ser puesto a disposición de las víctimas, investigadores y sociedad en general a través de diversas estrategias.¹²

Dentro del proceso de identificación de prioridades institucionales para la elaboración de la agenda de investigación de verdad y memoria, deben considerarse los insumos y esfuerzos relacionados con los que la institución cuenta en la actualidad.

Se cuenta con información estadística en materia de atención a víctimas gracias al trabajo del RENAVI, el cual nos permite conocer el número de víctimas en atención a nivel federal en los distintos estados de la República, el hecho victimizante sufrido por cada una de ellas e información relacionada a sus perfiles victimológicos. A lo largo de los siguientes años, esta base de datos se irá nutriendo con la información de las víctimas en atención del fuero común. De modo de que se trata de una creciente oportunidad de información estadística que puede resultar útil para diseñar políticas de atención a víctimas y priorizar intervenciones tendientes al esclarecimiento de hechos en casos o contextos determinados.

Adicionalmente, la AJF se encuentra en el proceso de construcción de una “**unidad de contexto**”, con el objetivo de identificar casos conexos o contextos criminales que faciliten la construcción de macro-casos y el diseño de estrategias legales adecuadas. El primer paso ha sido dividir el trabajo legal realizado por temáticas y regiones, a fin de concentrar la información de cada tipo de hecho delictivo y generar especialidad en sus recursos humanos. El siguiente paso sería identificar conexidad entre sus casos y explicar su dinámica de operación dentro de un mismo contexto criminal.

¹² Descripción basada en el modelo del “Centro de memoria histórica” del gobierno de Colombia. Ver en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/somos-cnmh/que-es-el-centro-nacional-de-memoria-historica> , consultado el 27 de junio de 2018.



Las investigaciones de verdad y memoria podrán aportar los elementos contextuales necesarios para que la unidad logre situar a una serie de casos conexos en tiempo y lugar determinados, vinculándolos dentro de una narrativa que amplíe sus líneas de investigación.

Por lo anterior, se propone integrar un comité interinstitucional que articule los insumos y objetivos prioritarios de las áreas.

La inclusión del CIE resulta fundamental, por la vinculación que tendrán estos estudios o investigaciones con los procesos de reparación.

Finalmente, se propone contar con la opinión y análisis técnico de un consejo de especialistas quienes determinarán la viabilidad de los asuntos presentados por esas tres áreas de la Comisión y la priorización de los estudios de acuerdo con la coyuntura nacional.