

## **Comentarios sobre el Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020-2024**

---

En respuesta al acuerdo publicado el día de hoy 17 de junio de 2020, por el que se da a conocer el Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020-2024, [IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos](#), a través del [Observatorio Ciudadano de Derechos de las Víctimas](#) emite las siguientes observaciones y sugerencias.

En primera lugar deseamos recordar a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) que la Ley General de Víctimas (LGV) en su artículo 5 establece que los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios de transparencia, **participación conjunta** y rendición de cuentas, entre otros.

Con el fin de garantizar la legitimidad y pertinencia del futuro Programa Institucional 2020-2024, resulta fundamente asegurar un proceso de **consulta previa y participación de las víctimas, colectivos, organizaciones civiles y personas expertas en el tema**. Entendemos que la información publicada el día de hoy, más que una propuesta definitiva deberá representar un punto de partida para una discusión amplia acerca de los retos y oportunidad en materia de atención a las víctimas de delitos y violaciones a los derechos humanos.

En este sentido, nos permitimos compartir algunos comentarios al documento mencionado:

### **Análisis del estado actual**

Coincidimos en que “la LGV ha tenido dos reformas importantes desde su aprobación y publicación, en su estructura y disposiciones se identifican diversos aspectos que pueden representar problemas de operación en los procesos que plantea”. Sin embargo, **quisiéramos conocer con exactitud las deficiencias de la LGV que fueron detectadas por la CEAV y las acciones concretas propuestas para superar dichas falencias**.

Asimismo, concordamos en que no ha sido posible lograr que las instituciones que conforman el SNAV se comprometan en la práctica con la implementación de la totalidad de los objetivos de la Ley General de Víctimas, descargando equivocadamente la mayor parte de la responsabilidad de su implementación en la CEAV y que los gobiernos estatales tampoco han atendido decididamente sus responsabilidades en la materia.

Sin embargo, consideramos que debería reconocerse públicamente que la falta de articulación y coordinación de las instituciones que integran el SNAV ha sido propiciado particularmente por el hecho de que el Pleno del Sistema no ha sido convocado por el Presidente de la República desde su instalación en enero de 2014, situación que debe ser atribuida a la falta de actuación del Titular de la CEAV, como ente encargado de vigilar el cumplimiento integral de la LGV.

## Contexto de delitos y violaciones a derechos humanos

El párrafo sobre el contexto de delitos y violaciones a los derechos humanos no hace ninguna referencia a las víctimas de crímenes de odio, desplazamiento forzado interno. Tampoco hace mención de la situación de las personas defensoras de los derechos humanos y periodistas. La información presentada carece de un enfoque diferencial y de género, tanto en el análisis del contexto como en las estrategias y acciones concretas propuestas.

Resultado de suma importancia debe ser que la CEAV realice un análisis profundo del impacto de la violencia y las violaciones a los derechos humanos en contra de personas y grupos en situación de vulnerabilidad y avance en la formulación de políticas públicas específicamente diseñadas para la atención de estos grupos.

## Deficiencias institucionales

El documento reconoce que la mayor parte del universo de víctimas todavía no se acerca a solicitar apoyo, sin embargo se omite señalar como posible motivo que tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales no han cumplido con su obligación de promover programas de información a la población y de difundir por todos los medios de comunicación el contenido de la Ley General de Víctimas (artículo 118-LGV).

La falta de información ha propiciado que las víctimas desconozcan la existencia de la Ley General de Víctimas. **Asimismo, debe señalarse como uno de los principales obstáculos que hasta el momento, 8 entidades federativas aún no han instalado su Comisión local.**

## Objetivos prioritarios

*En relación con el objetivo prioritario 1: Asegurar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral del daño a las víctimas de delitos federales y de violaciones a derechos humanos.*

Se señala que “actualmente no se cuenta con información cuantitativa que dé cuenta de la cantidad existente de víctimas de delitos del fuero federal y de violaciones a derechos humanos en todo el país”, **sin embargo se omite señalar que esta situación es principalmente atribuible a la CEAV y al incumplimiento de las entidades e instituciones generadoras y usuarias de la información sobre las víctimas y que posean actualmente registros de víctimas de poner a disposición del Registro la información que generan y administran** (artículo 97-LGV).

Asimismo, se omite señalar la ausencia de un mecanismo para que las y los mexicanos domiciliados en el exterior pueden presentar la incorporación de datos al Registro Nacional de Víctimas ante la Embajada o Consulado del país donde se encuentren (artículo 98-LGV).

En relación con las oportunidades identificadas para la CEAV, debe señalarse expresamente a las organizaciones civiles. En efecto, desde la creación de la CEAV, organizaciones civiles han realizado un ejercicio continuo de monitoreo y evaluación de la institución y formulado

una serie de recomendaciones concretas para su mejora<sup>1</sup>, mismas que deberían ser reconocidas por la CEAV.

En relación con la falta de personal para atender la demanda de servicios, consideramos importante señalar de forma expresa en el documento la grave crisis de la Asesoría Jurídica Federal (AJF) y sobre carga de trabajo de las y los asesores jurídicos que impide una adecuada representación jurídica de las víctimas.

**Se omite señalar en la lista de oportunidades los temas siguientes:**

- Procesos lentos y burocráticos que impiden o retrasan la inscripción de las víctimas al Registro Nacional de Víctimas.
- Precariedad laboral de las y los integrantes de la CEAV, particularmente de las personas contratadas bajo la modalidad de outsourcing.
- Página internet de la CEAV con información insuficiente, desorganizada y poco accesible para las víctimas y la sociedad en general, lo cual obstaculiza un control ciudadano sobre el desempeño de la institución.
- Ausencia de mecanismos de seguimiento y rendición de cuenta acerca de las quejas presentadas ante el Órgano Interno de Control.
- Incumplimiento de la Asamblea Consultiva en su función de órgano de consulta y vinculación con las víctimas y la sociedad. La mayoría de las víctimas siguen desconociendo a las y los integrantes de esta Asamblea y la labor realizada.

*En relación con el objetivo prioritario 2 “Garantizar el funcionamiento articulado y coordinado del SNAV para formular, implementar y evaluar medidas, lineamientos, directrices y cursos de acción de la política nacional integral de atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas”.*

Si bien se hace hincapié en la falta de articulación entre las instancias que forman parte del SNAV para coordinar la atención a las víctimas, no se hace mención explícita de que el pleno del SNAV no ha sido convocado por el Presidente de la República desde su instalación en enero de 2014, pese a lo establecido en el artículo 83 de la Ley (“El Pleno se reunirá por lo menos una vez cada seis meses a convocatoria de su Presidente”).

En relación con la inadecuada atención a víctimas en las entidades federativas, debe considerarse no solamente la sensibilización del personal de las CEAV, sino también su capacitación sobre temas clave para una adecuada atención de las mismas.

Asimismo, debe considerarse como obstáculo para la atención a las víctimas la centralización de los servicios de atención a víctimas, pues las Comisiones Estatales y delegaciones de la CEAV generalmente se encuentran en la capital de la entidad federativa y sólo brinda los

<sup>1</sup> Observatorio denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la crisis en materia de atención a víctimas: <http://www.derechosdelasvictimas.org.mx/observatorio-denuncia-ante-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-la-crisis-en-materia-de-atencion-a-victimas/>. Clausura simbólica de la CEAV: <http://www.derechosdelasvictimas.org.mx/clausura-simbolica-en-las-instalaciones-de-la-comision-ejecutiva-de-atencion-a-victimas-ceav/>

servicios de atención en su sede, lo cual representa una obstáculo para las víctimas que viven en comunidades alejadas del municipio capital, lo cual se agudiza para las personas en situación de pobreza o para personas movilidad reducida como las personas con discapacidad o las personas mayores de edad.

En los aspectos prácticos y estratégicos que han impedido la operación del SNAV, **debe señalarse expresamente el retraso en la instalación de comisiones estatales de atención integral a víctimas en las entidades federativas, así como la debilidad institucional que aún caracteriza a la mayoría de las comisiones existentes, las cuales carecen generalmente de recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para su adecuada operación.** El mayor reto enfrentado hoy en día por las Comisiones Estatales es la carencia de un presupuesto suficiente y adecuado para su operación, así como la ausencia o limitado presupuesto del Fondo Estatal que les impide brindar a las víctimas las medidas de ayuda, asistencia y reparación integral previstas en la Ley.

Al respecto, es importante reconocer como área de oportunidad el mayor cumplimiento de la CEAV con su función subsidiaria en los supuestos previstos en el artículo 88 bis, particularmente cuando en el lugar de la comisión del delito o de la violación a derechos humanos no se cuente con el Fondo respectivo o carezca de fondos suficientes.

*En relación con el objetivo prioritario 3 “Asegurar la mejora continua y el desarrollo organizacional de las diversas áreas que conforman la CEAV, a fin de optimizar las tareas sustantivas de ayuda inmediata, asistencia, atención y reparación del daño y fortalecer y consolidar institucionalmente a la comisión”.*

Sería importante incorporar los conceptos de “transparencia” y “rendición de cuentas” en la redacción de este objetivo.

Debe señalarse expresamente como espacio crucial de mejora la contratación de un mayor número de personas para la Asesoría Jurídica Federal, lo anterior para evitar la sobrecarga de trabajo para las y los asesores jurídicos, así como para garantizar una adecuada representación jurídica de las víctimas.

En relación con la implementación del Protocolo Federal de Prevención y Atención del Hostigamiento y Acoso Sexual, debe contemplarse un mecanismo para un efectivo seguimiento de la quejas por acoso/hostigamiento sexual presentadas ante el Órgano Interno de Control (OIC).

### **Estrategias prioritarias y acciones puntuales**

**Deseamos reiterar la importancia de generar un proceso amplio de consulta y participación de las víctimas, colectivos, organizaciones civiles y personas expertas para la formulación de las estrategias prioritarias y para el diseño de un mecanismo de seguimiento y evaluación de las acciones implementadas.**

**Estrategia prioritaria 1.1. Fortalecer los servicios de atención inmediata y de primer contacto que brinda la CEAV para garantizar a las víctimas el ejercicio de sus derechos a la ayuda inmediata, asistencia y atención.**

Se sugiere una reformulación de las siguientes acciones puntuales.

- 1.1.1. Elaborar y difundir una campaña informativa **digital y física en un lenguaje sencillo, claro y entendible** para que las víctimas de delito y violaciones a derechos humanos conozcan los derechos que les asisten, **el procedimiento para su inscripción al registro**, la oferta institucional de servicios y las instancias competentes para su atención.
- 1.1.2. Integrar protocolos, manuales, guías, entre otros documentos similares, con la finalidad de homologar e institucionalizar criterios, formatos y procedimientos para la prestación de servicios de atención inmediata y de primer contacto, **promoviendo en todo momento el involucramiento de las instituciones públicas y privadas que sean requeridas.**
- 1.1.3. Promover la adecuación y mejora continua de los espacios de atención inmediata y de primer contacto para brindar **de forma expedita y diligente** los servicios **integrales** a las víctimas bajo condiciones dignas, confidenciales, confortables y suficientes.

**Estrategia prioritaria 1.2 Fortalecer el funcionamiento y operatividad del REFEBVI a fin de mejorar la gestión de información práctica y estratégica en materia de atención a víctimas de delito del fuero federal y violaciones a derechos humanos.**

Se sugiere incluir las acciones puntuales siguientes:

- Desarrollar un sistema en línea para el pre llenado del FUD y del formato de inscripción al RENAVI para agilizar el proceso de inscripción de las víctimas al registro.
- Impulsar un programa nacional para el registro de las víctimas de delito y violaciones a los derechos humanos implementado por todas las delegaciones de la CEAV, independientemente de que sean víctimas del fuero federal o común, lo anterior con el fin de contar con información cuantitativa que dé cuenta de la cantidad existente de víctimas en todo el país.

**Estrategia prioritaria 1.3 Fortalecer las condiciones operativas de la AJF que permitan el derecho a la justicia de las víctimas de delito del fuero federal y violaciones a derechos humanos.**

Se sugiere una reformulación de las siguientes acciones puntuales.

- 1.3.6 Promover los medios y las condiciones adecuadas para realizar los procesos de capacitación, certificación y formación continua del personal de la AJF, **particularmente en materia de litigio**, a fin de fortalecer la inclusión y participación efectiva.

Asimismo, se sugiere la inclusión de las siguientes acciones puntuales:

- Requerir una mayor asignación presupuestaria para la contratación de mayor número de asesores jurídicos para la Asesoría Jurídica Federal.
- Desarrollar una metodología de trabajo que contribuya al efectivo cumplimiento del Estado mexicano con las resoluciones internacionales emitidas por el Sistema Interamericano y el Sistema Universal de los Derechos Humanos, asegurando su implementación por parte de un personal experto en derecho internacional de los derechos humanos.

**En relación con la estrategia prioritaria 1.4 Impulsar la adopción de medidas administrativas y de coordinación interinstitucional orientadas el ejercicio de los derechos a la verdad y la reparación integral del daño de las víctimas de delito del fuero federal y de violaciones a derechos.**

En términos generales, deseamos enfatizar en la importancia de contemplar que la adopción de medidas administrativas y de coordinación interinstitucional orientadas el ejercicio de los derechos a la verdad y la reparación integral del daño de las víctimas de delito del fuero federal y de violaciones a derechos debe realizarse en el marco del Sistema Nacional de Atención a Víctimas por lo que debe deberá sesionar el pleno del sistema para la aprobación de los criterios, estándares y lineamientos propuestos por la propia CEAV.

Asimismo, y con el fin de avanzar hacia la homologación de lineamientos y criterios a nivel nacional para la ayuda, asistencia y reparación integral a las víctimas, resulta crucial asegurar la consulta y participación de las y los titulares de las Comisiones local en cada una de las acciones puntuales señaladas en el marco de esta estrategia.

Se sugiere incluir las siguientes acciones puntuales:

- **Presentar un ante proyecto para la actualización del Reglamento Interno y abrir un espacio de consulta y retroalimentación por parte de víctimas, colectivos, organizaciones civiles y personas expertas.**
- **Realizar un proceso de licitación pública para cualquier contratación de servicios con instancias públicas, sociales y académicas, y evitar la asignación directa de contratos, lo anterior para asegurar una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos financieros de la CEAV. Tanto las convocatorias como los contratos y productos entregados deberán ser publicados en la página internet de la CEAV.**

**Estrategia prioritaria 1.5 Fomentar la optimización operativa del FAARI para garantizar a las víctimas del fuero federal los derechos a la ayuda, asistencia y las medidas de compensación económica que, en su caso, formen parte de la reparación integral del daño.**

Se sugiere la inclusión de las acciones puntuales siguientes:

- Presentar ante el Gobierno Federal y el Senado de la República una propuesta de asignación presupuestaria necesaria para el FAARI, basada en el universo de víctimas y en expectativas de costos realistas, tal como recomendado por Fabián Salvioli, Relator Especial de la ONU sobre Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición<sup>2</sup>.
- Promover con las entidades federativas para la asignación de recursos financieros para la creación o fortalecimiento de los Fondos Estatales.
- Publicar de forma mensual en la página internet de la CEAV información estadística acerca de la situación financiera del FAARI.
- Solicitar a la Auditoría Superior de la Federación una auditoría financiera completa del FAARI para el periodo 2014- 2019 e informar públicamente sobre los resultados arrojados por la misma.
- Realizar las gestiones que sean necesarias para que las **compensaciones económicas a las víctimas de violaciones a los derechos humanos sean pagadas con recursos propios del ente público infractor y no a cargo del Fondo, lo anterior con el fin de generar una cultura de los derechos humanos y proteger los recursos financieros del FAARI.**

**Estrategia prioritaria 1.6 Proveer la formulación, actualización, implementación y evaluación del MNAIV y de otros documentos metodológicos, operativos y procedimentales para asegurar la prestación de servicios a las víctimas en los términos de la LGV.**

Deseamos enfatizar en la importancia de involucrar a las Comisiones Estatales para incentivar la adopción y aplicación de los documentos metodológicos, operativos y procedimentales elaborados por la CEAV.

**Estrategia prioritaria 2.1 Fortalecer los mecanismos de enlace y vinculación entre las instituciones que conforman al SNAV con la finalidad de articular su operación práctica y estratégica en términos de eficacia, agilidad y efectividad.**

Se sugiere la inclusión de las acciones puntuales siguientes:

- Promover que el Pleno del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) se reúna por lo menos una vez cada seis meses tal como previsto en la LGV.
- Impulsar una campaña informativa dirigida a las instituciones que integran el SNAV para que conozcan el contenido de la LGV y sus respectivas obligaciones en materia de atención a las víctimas.
- Dar a conocer públicamente los programas anuales de trabajo del SNAV y de sus Comisiones.

**Estrategia prioritaria 3.2 Implementar las condiciones de servicio profesional de carrera en la CEAV, para la consolidación de los equipos de trabajo de las áreas sustantivas y de soporte.**

<sup>2</sup> Consultar el informe: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/ReparationsForVictims.aspx>

Se sugiere una reformulación de la siguiente acción puntal:

3.2.1 Actualizar y **hacer público** los perfiles de puestos de la estructura de la CEAV a efecto de reflejar las necesidades operativas de las áreas sustantivas y de soporte e identificar las áreas de oportunidad.

Se sugiere la incorporación de la acción puntal siguiente:

- Promover el programa de capacitación y profesionalización, así como el sistema de evaluación del desempeño profesional de la CEAV con las Comisiones locales para incentivar su adopción.

**Estrategia prioritaria 3.3 Implementar una cultura institucional de igualdad, incluyente, no discriminatoria y libre de violencia que sea la base y sustento de las relaciones internas y externas de la CEAV.**

Se sugiere la incorporación de la acción puntal siguiente:

- Asegurar la investigación y sanción de los casos de discriminación y/o cualquier otro tipo de violencia en las relaciones internas y externas de la CEAV.

**Epílogo: Visión de largo plazo.**

Debe contemplarse los siguientes elementos como parte de la visión de largo plazo:

- Contribuir a erigir la atención a las víctimas como una política de Estado, en todos los niveles de gobierno.
- Contribuir a una cultura de respeto de los derechos de las víctimas y sus derechos dentro de las instituciones públicas y en la sociedad en general.
- Contribuir a la reconstrucción del tejido social.