



INFORME TEMÁTICO 1/2019

El Sistema Estatal de Atención a Víctimas en el Estado de Veracruz. El Derecho a la Reparación Integral para las Víctimas, en especial para Víctimas de Desaparición y Desaparición Forzada.

Elaborado con
el apoyo de:



INFORME TEMÁTICO 1/2019

El Sistema Estatal de Atención a Víctimas en el Estado de Veracruz. El Derecho a la Reparación Integral para las Víctimas, en especial para Víctimas de Desaparición y Desaparición Forzada

Preparado para: Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz
Preparado por: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
Agencia para el Desarrollo Sustentable en México

Revisado y editado por: Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Cooperación Alemana al Desarrollo en México participó en el financiamiento del presente documento. La colaboración de GIZ se realizó bajo el marco del "Programa Fortalecimiento del Estado de Derecho en México", el cual se implementa por encargo del Ministerio Federal Alemán de Relaciones Exteriores (AA). Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión del AA o de la GIZ.

Fecha: 22 de octubre de 2018

COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE VERACRUZ

INFORME TEMÁTICO

El Sistema Estatal de Atención a Víctimas en el Estado de Veracruz. El Derecho a la
Reparación Integral para las Víctimas.

AGRADECIMIENTOS:

La elaboración de este estudio es resultado de un proceso de investigación y retroalimentación que requirió de la participación de diversas dependencias de la APE, Ayuntamientos, Dependencias APF, Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas, Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos y organizaciones internacionales, Personas Expertas y sociedad en general, a quienes esta CEDH, agradece su colaboración:

DEPENDENCIAS

COMISIÓN EJECUTIVA ESTATAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DENUNCIAS POR PERSONAS
DESPARECIDAS DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
CENTRO ESTATAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL DELITO
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ
SECRETARÍA DE SALUD DE VERACRUZ
SISTEMA ESTATAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

AYUNTAMIENTOS

AYUNTAMIENTO DE XALAPA

DEPENDENCIAS FEDERALES

DELEGACIÓN DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS EN EL ESTADO DE
VERACRUZ

COLECTIVOS DE FAMILIARES DE VÍCTIMAS DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN VERACRUZ

MADRES EN BÚSQUEDA COATZACOALCOS
MADRES EN BÚSQUEDA BELÉM GONZÁLEZ
FAMILIARES EN BÚSQUEDA MARÍA HERRERA, POZA RICA
SOLECITO CÓRDOBA
FAMILIAS DE DESAPARECIDOS ORIZABA CÓRDOBA
SOLECITO CARDEL

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

OBSERVATORIO PARA LA COLABORACIÓN, INVESTIGACIÓN, PROMOCIÓN Y ASISTENCIA
EN DERECHOS HUMANOS, A.C. (CIPADH)
CENTRO DE DERECHOS HUMANOS TOALTEPEYOLO
INSTITUTO MEXICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA A.C. (IMDHD)

CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA (CCC MÉXICO)
I(DH)EAS, LITIGIO ESTRATÉGICO EN DERECHOS HUMANOS A.C.
GRUPO DE ACCIÓN POR LOS DERECHOS HUMANOS Y LA JUSTICIA SOCIAL, A.C.
RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO (REDIM)
FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, A.C.

PERSONAS EXPERTAS

LUIS DANIEL VÁZQUEZ, INVESTIGADOR DE LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE
CIENCIAS SOCIALES, MÉXICO
ARTURO MÁRQUEZ MURRIETA, CONSULTOR EN EL INSTITUTO PARA LA SEGURIDAD Y
DEMOCRACIA A.C.
LUCIANA RAMOS LIRA, PROFESORA INVESTIGADORA DEL INSTITUTO NACIONAL DE
PSIQUIATRÍA RAMÓN DE LA FUENTE
MIRIAM CAMACHO VALLADARES, PERITO PSICÓLOGA MAESTRA DE LA UNAM, FACULTAD
DE PSICOLOGÍA
MICHEL RETAMA DOMÍNGUEZ, PSICÓLOGO, CONSULTOR INDEPENDIENTE,
INTEGRANTE DE LOS COLECTIVOS FAMILIARES EN BÚSQUEDA MARÍA HERRERA Y
UNIENDO CRISTALES.
MARIANA CASTILLA CALDERAS, CONSULTORA INDEPENDIENTE, EXPERTA EN
DOCUMENTACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS
DANIEL ZAPICO, OFICINA DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO
ROCÍO MALDONADO DE LA FUENTE Y LUIS GÓMEZ NEGRETE, COMITÉ INTERNACIONAL
DE LA CRUZ ROJA

INDICE

INTRODUCCIÓN	8
I. METODOLOGÍA	10
1.1 METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL INFORME	10
1.2 EL CONTEXTO DE LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS, EN ESPECIAL A LAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN Y DESAPARICIÓN FORZADA	15
EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS	15
SIN REGISTROS NI ESTADÍSTICAS QUE DEN CERTEZA SOBRE EL NÚMERO DE VÍCTIMAS	21
Panorama Nacional	21
Panorama Estatal	31
EL SISTEMA TIENE POR OBJETO LA COORDINACIÓN DE INSTRUMENTOS, POLÍTICAS, SERVICIOS Y ACCIONES ENTRE LAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS YA EXISTENTES Y LOS CREADOS POR LEY DE VÍCTIMAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS.	38
II. EL SISTEMA ESTATAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS EN EL ESTADO DE VERACRUZ	39
2.1 RETOS PARA EL NUEVO GOBIERNO	39
EL ESTADO DE VERACRUZ Y LAS GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS	39
2.2 ¿QUÉ HA PASADO CON EL SISTEMA ESTATAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS?	51
CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES POR PARTE LAS AUTORIDADES ESTATALES	53
CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES POR PARTE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES	58
La Coordinación con las autoridades federales	62
EL PROGRAMA ESTATAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS	65
Sin el Programa Estatal de Atención Integral a Víctimas	65
III. LA COMISIÓN EJECUTIVA ESTATAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS	69
3.1 COMISIONES A FAVOR DE LAS VÍCTIMAS, UNA META QUE CUMPLIR.	69
3.2 UNA COMISIÓN EJECUTIVA ESTATAL CON MUCHAS ATRIBUCIONES QUE OPERA CON POCO PERSONAL Y SIN EL PRESUPUESTO ADECUADO	71
3.3 LA ASESORÍA JURÍDICA ESTATAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS	77
3.4 EL REGISTRO ESTATAL DE VÍCTIMAS	85
EL RECONOCIMIENTO DE LA CALIDAD DE VÍCTIMAS	91
3.5 EL FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO DE VERACRUZ	94
IV. LOS DERECHOS DE AYUDA, ASISTENCIA Y ATENCIÓN	96
4.1 POLÍTICAS DE AYUDA, ASISTENCIA Y ATENCIÓN PARA VÍCTIMAS	96
SIN MODELOS DE ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS	100
V. LOS DERECHOS A LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACIÓN INTEGRAL	111

5.1 ¿CÓMO DAR EL PRIMER PASO A LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO?	113
PROPUESTA DE UN PROGRAMA ESTATAL QUE COADYUVE A LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO PARA FAMILIAS CON PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL ESTADO DE VERACRUZ	123
RECOMENDACIONES	126

Introducción

La Comisión Estatal de Derechos Humanos es un organismo autónomo del Estado, garante de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la entidad. En virtud del mandato establecido en el artículo 67 fracción II de la Constitución Política del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Comisión Estatal tiene como objeto, por Ley, la protección, vigilancia, defensa, promoción, difusión, estudio y cualquier tema concerniente a los derechos humanos.

Precisamente, el artículo 200 del Reglamento Interno establece los Informes Temáticos como herramienta para dar cumplimiento a dicho objeto. En ellos, se expone un tema de particular relevancia para los derechos humanos y las dificultades para el ejercicio de los derechos relacionados con dicha temática.

Es bajo este marco que, después de realizar un análisis de la normatividad vigente para la protección de los derechos de las víctimas, en especial de aquellas que han sufrido desaparición o desaparición forzada (directa e indirectamente); así como del contexto para su atención y el sentir de las propias víctimas respecto a las actuación de las autoridades competentes; la Comisión Estatal decidió elaborar el presente Informe Temático, el segundo de la administración a cargo de la Dra. Namiko Matsumoto Benítez.

El Informe Temático 1/2019 sobre el Sistema Estatal de Atención a Víctimas en el estado de Veracruz y el derecho a la reparación integral para las víctimas, en especial para víctimas de desaparición y desaparición forzada, analiza en cinco capítulos, los mecanismos establecidos en los diferentes ordenamientos jurídicos y la actuación de las instituciones y autoridades involucradas en el respeto y garantía de los derechos de las víctimas, así como los retos para el cumplimiento de dichas obligaciones conforme los principios rectores en la materia.

Inicia con la presentación de la metodología elaborada para la recopilación de la información que nutre el documento y con el estudio del contexto que actualmente existe respecto a la atención de víctimas, para continuar, en el segundo y tercer capítulo con el análisis de las estructuras y funcionamiento del Sistema Estatal y la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas; y en los capítulos cuarto y quinto, de la situación en la que se encuentra el ejercicio de los derechos de las víctimas, concluyendo con un capítulo de Recomendaciones dirigidas a las autoridades estatales y municipales encargadas de velar por su debido cumplimiento.

Toda la información de este documento se encuentra sistematizada a partir de reportes oficiales, respuestas obtenidas vía los sistemas de acceso a la información y testimonios de colectivos, asociaciones y organizaciones de acompañamiento a víctimas.

De esta manera, se busca abonar a la tarea que ya se realiza para la incorporación de las rutas, mecanismos, medidas o procedimientos para lograr una reparación del daño integral, con enfoque transformador, diferencial y especializado. Todo ello, con fundamento en los criterios y disposiciones nacionales y regionales que a lo largo de los últimos años han conformado la base para el desarrollo de los derechos de las víctimas.

Así, la integración de este Informe Temático parte de diversos elementos que, de manera veraz y oportuna, contextualizan la situación que impera en la entidad para las personas que buscan en el entramado institucional, el apoyo que de manera progresiva y no discriminatoria, se les debe brindar por su calidad de víctimas.

Con el Informe Temático 1/2019, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, da continuidad a la política implementada desde el año 2016 y hasta el año 2018, mediante la cual sitúa, en el centro de todas sus actividades, a las víctimas. Esperamos contribuir a que el Estado, a través de sus instituciones, respete y garantice los derechos a la justicia, a la verdad y a una reparación integral.

I. METODOLOGÍA

1.1 Metodología para la Elaboración del Informe

El objetivo de este Informe Temático es dar a conocer la situación que guarda actualmente el Sistema Estatal de Atención a Víctimas en el Estado de Veracruz; y analizar el marco jurídico aplicable a fin de identificar los principios y criterios que deben ser considerados por las instancias de la Administración Pública Estatal (APE) en el diseño, elaboración e implementación de metodologías, modelos, herramientas y servicios destinados en la atención de víctimas. Lo anterior, con el objetivo de promover e incidir en las modificaciones a disposiciones legales, reglamentarias y prácticas administrativas que coadyuven a generar una mejor garantía de protección de los derechos humanos de las víctimas, particularmente tratándose del derecho a la Reparación Integral.

Aunado a lo anterior, en el estado de Veracruz la desaparición de personas es uno de los retos más grandes que se enfrentan; mediante la Recomendación General 1/2017, de 3 de octubre de 2017, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos (en adelante, Comisión Estatal o CEDH) señaló que “las cifras oficiales ofrecen sólo un número mínimo de las personas víctimas de desaparición. Además, demuestran la inexistencia de un diagnóstico oficial serio sobre el tema y, a pesar de ello, se sabe que aquellas son sumamente altas y reflejan un fenómeno complejo. El trabajo de documentación efectuado por los familiares de las personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil, organismos de derechos humanos, especialistas, y periodistas, ha permitido conocer que la problemática es sumamente complicada”.¹

Para la Comisión Estatal el tema de atención a familiares de personas desaparecidas en el territorio veracruzano ha sido una prioridad. Desde el año 2016, la CEDHV, ha atendido continuamente a personas integrantes de diversos colectivos y personas a título individual. En el transcurso de estas intervenciones, se constataron diversos actos que lesionaron los derechos humanos de las víctimas directas e indirectas. Hasta el mes de diciembre de 2018, esta Comisión Estatal ha emitido 25 recomendaciones que dan cuenta de un total de 71 personas víctimas directas de desapariciones y 108 familiares afectados que se atribuyen a la acción de:

- Agentes del estado o personas particulares que actúan con autorización, tolerancia e aquiescencia de agentes del estado, por lo que se declaró violado el derecho a no sufrir desaparición forzada (recomendaciones 3/2017, 13/2017, 40/2017, 3/2018, 11/2018, 14/2018.)
- Personas particulares que cometen actos delictivos como desaparición cometida por particulares², secuestro u otras formas de privación ilegal de la libertad, en

¹ Recomendación General 1/2017, Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, 3 de octubre de 2017, párr. 4. Disponible en Internet: http://cedhvapp2.sytes.net:8080/derechos_humanos/file.php/1/Boletines_2017/RG_17_version_digital.PDF

² El artículo 34 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas establece el delito de desaparición cometida por particulares. Dicho tipo penal se

cuyos casos el estado de Veracruz no ha investigado diligentemente o ha implementado todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de las víctimas, por lo que se declararon violados los derechos de la víctima o de la persona ofendida, la integridad personal, entre otros (recomendaciones 2/2017, 19/2017, 20/2017, 25/2017, 32/2017, 33/2017, 38/2017, 45/2017, 50/2017, 6/2018, 7/2018, 9/2018, 10/2018, 30/2018, 33/2018, 50/2018, 52/2018 58/2018 60/2018).

De igual forma, la investigación de la citada Recomendación General 1/2017, abarcó el análisis de 81 expedientes de queja sobre casos de desapariciones de personas, cuyos hechos ocurrieron durante el periodo de febrero de 2011 a octubre de 2016 en Veracruz. En dicha recomendación, la CEDH constató violaciones a los derechos de la víctima o de la persona ofendida.

Por lo anterior, el presente Informe Temático pone especial énfasis en los principios y criterios que deben ser considerados por las instancias de la APE en el diseño, elaboración e implementación de metodologías, modelos, herramientas y servicios destinados a garantizar los derechos de las víctimas. Así como, en el diseño e implementación de la política pública que les garantice el Derecho a la Reparación Integral.

Además, el Informe Temático busca generar reflexión sobre la importancia que revisten los principios de enfoque especial y diferenciado, perspectiva de género e interés superior de la niñez al momento de garantizar de los derechos de las víctimas y sus familiares.

Atendiendo a lo anterior, este Organismo Protector de Derechos Humanos, con la finalidad de obtener datos del Sistema Estatal de Atención a Víctimas en el Estado de Veracruz, así como conocer los criterios, metodologías, herramientas y servicios que son actualmente utilizados por diversas instancias en la Administración Pública Estatal (APE) para garantizar los derechos de las víctimas, especialmente tratándose de la reparación integral del daño, aplicó la siguiente metodología:

1. Revisión minuciosa del nivel de cumplimiento que guardan las recomendaciones emitidas por la CEDHV, particularmente tratándose de las 21 recomendaciones emitidas por violaciones a derechos humanos en casos de personas desaparecidas de los años 2017 y 2018. Período de revisión de enero de 2017 y hasta septiembre de 2018.
2. Se elaboraron "Formatos de solicitudes de informes" para determinar el nivel de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como para el marco normativo aplicable con el fin de identificar áreas de oportunidad que contribuyan a garantizar el cumplimiento del Derecho a la reparación integral. Las autoridades a las que se les envió solicitud de informes, son: la Secretaría de Gobierno; Comisión Local de Búsqueda de Personas³; la

encuentra en vigor desde el 16 de enero del 2018. En el artículo décimo transitorio de este decreto se establecen las reglas de traslación del tipo penal.

³De acuerdo con lo establecido por el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial del Estado un. Extraordinario 178 del 3 de mayo de 2018. <http://www.veracruz.gob.mx/gobiernover/gaceta-oficial/>

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, el Centro Estatal de Atención a Víctimas del Delito de la Fiscalía General, la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud y Asistencia, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría de Educación. Período de levantamiento: septiembre-octubre de 2018.

De igual forma, se identificaron los Municipios señalados con mayor incidencia delictiva, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de hacerles llegar los formatos de solicitudes de informes para conocer los avances en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como del marco normativo aplicable. Las autoridades municipales a las que se les envió la solicitud son: Coatzacoalcos, Córdoba, Orizaba, Papantla, Poza Rica de Hidalgo, Tuxpan, Xalapa, Veracruz. Período de levantamiento: septiembre-octubre de 2018.

3. Se realizaron entrevistas semi estructuradas⁴. En total se realizaron 23 entrevistas, seleccionando a 27 personas a partir de los siguientes criterios:

- Integrantes de colectivos de familiares de víctimas de personas desaparecidas en la entidad;
- Integrantes de organizaciones de la sociedad civil que dan acompañamiento y asesoría, tanto a colectivos como a víctimas en lo individual, en materia de atención, asistencia y reparación integral del daño en la entidad;
- Servidoras y servidores públicos de diferentes instancias (estatales y federales) en Veracruz;
- Integrantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan, en otras partes del país o a nivel nacional, en temas de atención, asistencia, reparación integral del daño; así como, en el seguimiento de la implementación, armonización y cumplimiento del marco normativo por parte de las diferentes autoridades en los tres niveles de gobierno;
- Personas expertas en temas de atención, asistencia, reparación integral del daño, con énfasis en víctimas y familiares de personas desaparecidas; e
- Integrantes de organismos u organizaciones internacionales con sede en México, que dan seguimiento puntual al tema de atención, asistencia, reparación integral del daño; así como, en el seguimiento de la implementación, armonización y cumplimiento del marco normativo por parte de las diferentes autoridades en los tres niveles de gobierno.

Esquemáticamente el número de entrevistas, por criterios de selección, queda reflejado en la siguiente tabla:

⁴ Entendiéndose como tales, aquellas entrevistas que presentan un grado mayor de flexibilidad (en comparación que las estructuradas); en donde, si bien, las preguntas parten de temas comunes, éstas pueden ajustarse a las experiencias y conocimientos de las personas entrevistadas. Véase. DÍAZ, Bravo, Laura; TORRUCO, García, Uri; MARTÍNEZ, Hernández, Mildred; VARELA, Ruiz, Margarita, *La entrevista, recurso flexible y dinámico Investigación en Educación Médica*, vol. 2, núm. 7, julio-septiembre, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, pp. 163.

CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA ENTREVISTAS	
I Colectivos de Familiares de Víctimas de Personas Desaparecidas en Veracruz	1) Madres en Búsqueda Coatzacoalcos.
	2) Madres en Búsqueda Belém González.
	3) Familiares en Búsqueda María Herrera, Poza Rica.
	4) Solecito Córdoba.
	5) Familias de Desaparecidos Orizaba Córdoba.
	6) Solecito Cardel.
II Organizaciones de la Sociedad Civil en Veracruz	7) Observatorio para la Colaboración, Investigación, Promoción y Asistencia en Derechos Humanos (CIPADH AC).
	8) Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo.
	9) Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C. (IMDHD).
III Servidoras y servidores públicos de diferentes instancias (estatales y federales) en Veracruz	10) Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas.
	11) Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado.
	12) Delegación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en el Estado de Veracruz.
	13) Centro de Colaboración Cívica (CCC México).
IV Organizaciones de la sociedad civil que trabajan en otras partes del país o a nivel nacional	14) I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.
	15) Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia Social, A.C.
	16) Red por los Derechos de la Infancia en México.
	17) Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.
	18) Consultor independiente en el Instituto para la Seguridad y Democracia A.C.
V Personas Expertas	19) Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
	20) Profesora investigadora del Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente. Perito Psicóloga Maestra de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Psicología. Psicólogo, consultor independiente, integrante de los Colectivos Familiares en Búsqueda María Herrera y Uniendo Cristales.
	21) Consultora independiente, experta documentación de violaciones graves a derechos humanos
VI Organismos u organizaciones Internacionales con Sede en México.	22) Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (ONU-DH).
	23) Comité Internacional de la Cruz Roja.
Total	23 entrevistas

Tabla 1. Relación de entrevistas realizadas

En todas las entrevistas se explicó puntualmente a la persona entrevistada los propósitos y objetivos de la entrevista; asimismo, se solicitó la autorización para grabar la entrevista con finalidad de recopilar y analizar la información obtenida de la mejor manera posible. Sin embargo, se dejó constancia de que la entrevista íntegra no formará parte del documento que se está elaborando.

Los únicos datos personales que se tomaron de las personas fueron el nombre de la persona y el colectivo, la organización, la entidad, la institución o el organismo al que pertenecen. De igual manera, se deja constancia del día y la hora en que se realizó la entrevista.

Para la realización de las entrevistas se elaboraron dos guías temáticas de entrevistas, mediante la identificación de temas que inciden directamente en el objetivo del Informe Temático: diagnosticar el estado que guarda el Sistema Estatal de Atención a Víctimas en el Estado de Veracruz, con especial énfasis en conocer la manera en que a las víctimas se les garantizan sus derechos, incluyendo la reparación integral del daño. La Guía de Entrevista Temática para integrantes de Colectivos de Familiares de Víctimas de Personas Desaparecidas en Veracruz fue la siguiente:

- Atención y Asistencia brindada por parte de las Dependencias del Estado
- Atención y Asistencia brindada por parte de las Autoridades Municipales
- Atención y Asistencia brindada por parte de la CEEAIV
- Acceso al Registro Estatal de Víctimas (REV) y/o al Registro Nacional de Víctimas (RENAVI)
- Información puntual sobre la Reparación Integral del Daño
- Acceso a la Compensación Subsidiaria
- Acceso a otras medidas que integran la Reparación Integral del Daño
- El impacto diferenciado por género en mujeres que buscan a familiares desaparecidos
- Criterios de confianza o expectativas para el adecuado funcionamiento del Sistema Estatal de Atención a Víctimas

Tratándose de la Guía de Entrevista Temática para personas: 1) integrantes de organizaciones de la sociedad civil en Veracruz; 2) servidoras y servidores públicos de diferentes instancias (estatales y federales) en Veracruz; 3) integrantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en otras partes del país o a nivel nacional; 4) personas expertas en el tema; y, 5) integrantes de organismos u organizaciones Internacionales con Sede en México, se trabajó bajo el siguiente esquema de temas:

- Sistema Estatal y/o Nacional de Atención a Víctimas
- Atención y Asistencia brindada por parte de la CEEAIV y/o CEAV
- Criterios de coordinación o implementación de políticas públicas para la atención de víctimas

- Acceso al Registro Estatal de Víctimas (REV) y/o al Registro Nacional de Víctimas (RENAVI). El doble registro.
- Reparación Integral del Daño. Principales retos y obstáculos a nivel estatal y/o federal
- Acceso a la Compensación Subsidiaria. Criterios objetivos para fijar los montos.
- Acceso a otras medidas que integran la Reparación Integral del Daño. Programas de reparación masiva para víctimas.
- Género y Niñez.
- Criterios de confianza o expectativas para el adecuado funcionamiento del Sistema Estatal y/o Nacional de Atención a Víctimas.

La duración de las entrevistas va de 40 a 120 minutos; el tiempo de duración y su variación, entre una entrevista y otra, dependió mucho de la información obtenida y el grado de profundidad que se puede explorar con cada persona entrevistada a partir de sus conocimientos, experiencias y sentimientos, esto último particularmente tratándose de personas víctimas integrantes de colectivos.

1.2 El contexto de la atención a las Víctimas, en especial a las Víctimas de Desaparición y Desaparición Forzada

Evolución del marco jurídico de protección de las víctimas

En las últimas décadas la víctima se ha posicionado en el centro del debate y análisis jurídico, político y social en el ámbito internacional⁵. Nuestro país no ha sido ajeno y ha reconocido a la víctima como un sujeto de derecho⁶. Dicho reconocimiento, además de obedecer a los impulsos y acuerdos en el ámbito internacional, tiene también como origen la necesidad de reconocer y atender una de las problemáticas más grandes que enfrenta México a causa de la violencia vivida en los últimos años.

⁵*Véase*. Capítulo I. Antecedentes: La Evolución del Acceso de las Víctimas a la Justicia, en *Los Derechos de las víctimas ante la Corte Penal Internacional: Manual para víctimas, sus representantes legales y ONG*, Federación Internacional de Derechos Humanos, pp. 5-45. Disponible en internet: https://www.fidh.org/IMG/pdf/4-manuel_victimes_CH-LFSP5.pdf También *véase*. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos, *Las Víctimas y el Derecho Internacional*, Anuario de derecho internacional, XXV, 2009, España, pp. 3-66. También. FERIA TINTA, Mónica, *La víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, Revista IIDH, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, N°43, enero/junio, San José, C. R., 2006, pp. 159-203.

⁶*Véase*. ZAMORA GRANT, José, *Los Derechos Humanos de las Víctimas de los Delitos*, Colección de Textos sobre Derechos Humanos, CNDH, Primera Reimpresión: octubre, 2015, México. Disponible en Internet: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_DHvictimas.pdf

Desde el año 1993 se han presentado reformas constitucionales que han buscado reconocer a las víctimas como sujetas de derechos, en un primer momento, el texto constitucional se acotaba a las víctimas del delito.

Así, observamos el siguiente desarrollo en el texto constitucional federal:

D.O.F. 3 de septiembre de 1993

- Artículo 20 (se agrega un último párrafo). Derechos: Asesoría Jurídica. Reparación del Daño, Coadyuvancia. Atención Médica de urgencia.

D.O.F. 21 de septiembre de 2000

- Artículo 20 (se agrega el apartado B con seis fracciones). Derechos: Asesoría Jurídica. Coadyuvar con el MP. Atención Médica y Psicológica con urgencia. Reparación del Daño. Protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violación o secuestro. Medidas de protección.

D.O.F. 18 de junio de 2008

- Artículo 20 (se agrega un nuevo contenido al apartado A, los derechos de las víctimas quedan en el apartado C von 8 fracciones). Derechos: Asesoría Jurídica. Coadyuvar con el MP. Atención Médica y Psicológica con urgencia. Reparación del Daño. Resguardo de identidad a víctimas menores de 18 años de edad o víctimas de los delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada. Medidas cauterales para protección y restitución de derechos. Imponer ciertas resoluciones del MP durante la investigación de los delitos.

D.O.F. 14 de junio de 2011

- Artículo 20 (se agrega un nuevo contenido al apartado C, fracción V). Resguardo de identidad a víctimas de trata de personas.

Tabla 2. Evolución del artículo 20 constitucional derechos de las víctimas del delito

Es en el año 2011, que se realiza una relevante adecuación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el campo de los derechos humanos.⁷ Dicha reforma evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la inclusión del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas.⁸ Sin duda, la reforma del 10 de junio de 2011, que impacta a los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 constitucionales, ha generado diversos análisis sobre su trascendencia y alcance.⁹

⁷ Víctimas del Delito y de Violaciones a Derechos Humanos, III. Grupos de Atención Prioritaria y Otros Temas, en *Informe de Actividades 2017*, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en Internet: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30081>

⁸ *Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2011*, Secretaría General de Acuerdos, Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes, SCJN. Disponible en Internet: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>

⁹ Véase. SALAZAR UGARTE, Pedro, coord., *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos: Una Guía Conceptual*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Primera edición, enero de 2014, México. Disponible en Internet: <http://corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>

Sin embargo, tratándose de los derechos de las víctimas, la reforma al artículo 10. Constitucional resulta muy importante.

Dicha reforma incluyó un nuevo tercer párrafo en el que se establece la obligación para las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con cuatro principios, a saber: 1) universalidad, 2) interdependencia, 3) indivisibilidad y 4) progresividad.¹⁰

Este párrafo termina estableciendo que “[...], el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

El 9 de enero de 2013, se publica en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) la Ley General de Víctimas¹¹, tras sufrir una serie de obstáculos.¹² En el evento de publicación, el entonces Secretario de Gobierno, Miguel Ángel Osorio Chong, sostuvo que:

“Las víctimas de los delitos no son cifras. Son historias de dolor, familias agraviadas, vidas rotas por la violencia y el crimen.

[...]

La Publicación de la Ley General de Víctimas, representa un avance legal y resarce una deuda con quienes fueron presa de la delincuencia o de la mala actuación de la autoridad y sufrieron violación de sus derechos.

Para el Gobierno de la República, es prioridad darle atención a quienes, injustamente, han sufrido por la violencia. El mostrarles que no están solos, que el agravio que sufren es, también, de todos nosotros”.¹³

Con esta Ley se establece un amplio catálogo de derechos reconocidos a las víctimas y se incorporan medidas para restablecer el ejercicio pleno de sus derechos. En particular, la Ley les reconoce el derecho a recibir ayuda, asistencia y atención, para ellas y sus familiares, por parte del Estado.¹⁴ De acuerdo con la información oficial de Presidencia, la Ley les reconoce a las víctimas, entre otros, los derechos siguientes:

- Ser tratadas con humanidad y con respeto de su dignidad.
- Conocer la verdad sobre el delito que han sufrido, así como el derecho a que se les imparta justicia y se les repare el daño.

¹⁰ ZAMORA GRANT, José, *Los Derechos Humanos de las Víctimas de los Delitos*, Colección de Textos sobre Derechos Humanos, CNDH, Primera Reimpresión: octubre, 2015, México, pp. 76. Disponible en Internet: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_DHvictimas.pdf

¹¹ El 3 de mayo del mismo año, se publica en el D.O.F. una reforma que trastoca los artículos del 1o. al 180 y deroga los artículos 181 al 189.

¹² En el año 2012, la ley no fue aceptada por el gobierno del presidente Felipe Calderón, quien en principio se propuso vetarla, pero al no proceder ese trámite, promovió una controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con el cambio de gobierno, el presidente Enrique Peña Nieto se desistió de la controversia y la publicó el 9 de enero de 2013.

¹³ “Diversas intervenciones durante la Publicación de la Ley General de Víctimas”, Presidencia de la República, 9 de enero de 2013. Disponible en Internet: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/diversas-intervenciones-durante-la-publicacion-de-la-ley-general-de-victimas>

¹⁴ “Ley General de Víctimas”, Presidencia de la República, 09 de enero de 2013. Disponible en internet: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/ley-general-de-victimas>

- Ser informadas y que se les explique claramente el proceso penal llevado en contra de las personas agresoras.
- A la satisfacción, que incluye, entre otras medidas, la búsqueda de personas desaparecidas; así como el derecho a la protección del Estado.¹⁵

Asimismo, para respaldar a las víctimas, la Ley crea las siguientes instancias:

- El Sistema Nacional de Víctimas que establece y supervisa los programas y las acciones de política pública para apoyar a las víctimas, en los tres niveles de gobierno.
- La Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas (en adelante, CEAV), como órgano vigilante y de control de la ley.
- La Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas, dependiente de la Comisión Ejecutiva, para que las víctimas cuenten con un profesional del derecho que les represente y defienda legalmente.
- El Registro Nacional de Víctimas que facilita el acceso a la ayuda que faculta la Ley.
- El Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a fin de brindar los recursos necesarios para ayudar a las víctimas.¹⁶

El 25 de julio de 2016 se publica, en el D.O.F., el decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma tiene por objetivo facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas. Con dicha reforma, el Congreso busca dar una base constitucional a la Ley General de Víctimas.

Finalmente, el 3 de enero de 2017, se publica en el D.O.F. una nueva reforma a la Ley General de Víctimas. De acuerdo con las consideraciones de las comisiones dictaminadoras del Senado de la República, la reforma obedecía a la necesidad de tener una Ley actualizada, que atienda efectivamente la problemática de las víctimas y dote de herramientas claras a las instituciones encargadas de atenderlas, para permitirles con ello a las víctimas recuperar su proyecto de vida.¹⁷ En ese sentido, las reformas publicadas tienen por objeto:

- La optimización en los procesos de acceso a medidas de ayuda;
- El fortalecimiento de las áreas de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas que prestan atención directa a las víctimas;

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Derechos Humanos, de Justicia, y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, Senado de la República, LXIII Legislatura.

- El apoyo y la atención en aquellos casos en que las víctimas del fuero común no son atendidas;
- El derecho de las víctimas para acceder a peritajes independientes;
- El cambio en la estructura orgánica de la CEAV;
- La especialización del personal que presta servicios en la institución;
- La protección especial a personas que han sido desplazadas a causa de un hecho victimizante;
- La representación de las organizaciones de la sociedad civil, colectivos de víctimas y académicos en la propia Comisión a través de una Asamblea Consultiva; y,
- El fortalecimiento de la figura del asesor jurídico.¹⁸

Por lo que hace al Estado de Veracruz de la Llave, 23 de noviembre de 2017, se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el artículo 4º, párrafo décimo, para establecer que:

Todas las autoridades del Estado, en su respectiva esfera de atribuciones, tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, privilegiando el enfoque de la seguridad humana, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y prevención temprana de los problemas del desarrollo, por lo que deberán generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos humanos que establece esta Constitución y prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos. La violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de ley.

Esta redacción es coherente con lo establecido en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tratándose del marco normativo que reconoce y regula los derechos de las víctimas, el 28 de noviembre de 2014 se publica, en la Gaceta Oficial de la entidad, la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Su objeto era:

Establecer el Sistema Estatal de Atención a Víctimas e implementar los mecanismos para que las autoridades estatales, en el ámbito de sus respectivas competencias, cumplan con los deberes y obligaciones de promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia y a la verdad, para lograr la reparación integral de las víctimas.¹⁹

¹⁸ “Las reformas a la Ley General de Víctimas están dirigidas a fortalecer el Sistema Nacional de Atención a Víctimas”, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Comunicado, 4 de enero de 2017. Disponible en Internet: <https://www.gob.mx/ceav/prensa/las-reformas-a-la-ley-general-de-victimas-están-dirigidas-a-fortalecer-el-sistema-nacional-de-atencion-a-victimas?idiom=es>

¹⁹ Artículo 1º., Ley Número 308 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, viernes 28 de noviembre de 2014. Disponible en Internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo100012.pdf>

Además, la ley en comento, crea la Comisión Ejecutiva para la Atención Integral a Víctimas del Delito en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave²⁰. Dicha Comisión se conformaba con tres personas con calidad de comisionadas designadas por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, a propuesta del Ejecutivo del Estado. El 27 de mayo de 2016, el Congreso del Estado designó y tomó protesta a la Comisión Ejecutiva, conformada por:

- Mireya Toto Gutiérrez como presidenta, comisionada A²¹;
- Rodolfo Jorge Ortiz Escobar, comisionado B; y
- María del Monserrat Díaz, comisionada C.

El 4 de abril de 2017, se publica la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante Ley de Víctimas), con esta ley se abroga la que se publicó, en la Gaceta Oficial, el 28 de noviembre de 2014.²² De acuerdo con el artículo 2º de la Ley de Víctimas, su objeto es:

- I. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución Federal, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte, la Constitución Local, Leyes Estatales y demás instrumentos de derechos humanos;
- II. Establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral;
- III. Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;
- IV. Establecer los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas; y
- V. Establecer las sanciones respecto al incumplimiento por acción o por omisión de cualquiera de sus disposiciones.

El Sistema Estatal de Atención a Víctimas deja de ser parte del objeto de la esta ley a diferencia de la que se abroga; sin embargo, se instituye como la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas. Su objeto es:

²⁰ De acuerdo con el artículo octavo transitorio "la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas del Delito, creada por el Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 214, de fecha 29 de junio de 2012, continuará funcionando hasta en tanto se nombra a los Comisionados de la Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas del Delito del Estado, y la declaran formalmente instalada", Ley Número 308 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, viernes 28 de noviembre de 2014. Disponible en Internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo100012.pdf>

²¹ Desde 11 de julio de 2012, Mireya Toto Gutiérrez fue nombrada Directora General Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas del Delito.

²² Artículo segundo transitorio de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, martes 4 de abril de 2017. Disponible en Internet: <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/VICTIMAS040417.pdf>

Proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en el ámbito local y municipal. Así como, la coordinación de instrumentos, políticas, servicios y acciones entre las instituciones y organismos ya existentes y los creados por la Ley en comento para la protección de los derechos de las víctimas.²³

Se encuentra constituido por todas las instituciones y entidades públicas estatal y municipal, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral.²⁴

Para la operación del Sistema y el cumplimiento de sus atribuciones, el Sistema cuenta con una Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas (en adelante, Comisión Ejecutiva Estatal o CEEAIV), que conoce y resuelve los asuntos de su competencia, de conformidad con las disposiciones aplicables. La Comisión Ejecutiva Estatal tiene la obligación de atender, asistir y, en su caso, reparar el daño a las víctimas de delitos del fuero común o de violaciones a derechos humanos cometidos por servidores públicos del orden estatal o municipal.²⁵

El 6 de agosto de 2018 se publicó la Ley Número 677 en materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, entrando en vigor 30 días después de su publicación.

Sin registros ni estadísticas que den certeza sobre el número de víctimas

Panorama Nacional

¿Es posible hoy pensar a la víctima sin más datos, sin nombrar la causa que lo produjo?²⁶ La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2018 (en adelante, ENVIPE, 2018) estima que en 2017, México tenía 25.4 millones de víctimas de 18 años y más.²⁷

Aunado a lo anterior, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través del documento Víctimas de Delitos del Fuero Común 2018, reporta que los primeros ocho meses de lo que va del año hay 197,472 personas víctimas del delito en el fuero común.²⁸ Sin embargo, cuando se revisa incidencia delictiva 2018, en el fuero común,

²³ Artículo 78, Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

²⁶ GATTI, Gabriel y MARTÍNEZ, MARÍA, *El campo de las víctimas. Disensos, consensos e imaginarios compartidos en el nacimiento del ciudadano-víctima*, en GATTI, Gabriel (Ed.), *Un mundo de víctimas*, Átropos, Barcelona, 2017, p. 76.

²⁷ *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2018*, INEGI, Boletín de Prensa Núm. 425/18, 25 de septiembre de 2018. Disponible en Internet: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/envipe2018_09.pdf

²⁸ *Víctimas de Delitos del Fuero Común 2018. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Información, 20 de

se observa para el mismo periodo un total de 1,229,913 presuntos delitos registrados en carpetas de investigación iniciada.²⁹

A fin de ejemplificar lo anterior, el Reporte sobre delitos de alto impacto del Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad, da cuenta de 12 delitos de alto impacto mes con mes. En el reporte del mes de agosto se establece que, prácticamente, es inevitable que el año 2018 cierre como el año con la mayor tasa de homicidio del México moderno, rebasando los números del 2017. Agosto es el mes con la tercera mayor cantidad de víctimas de homicidios dolosos (2,861) y feminicidios (68) de la historia contemporánea de nuestro país, con un total de 2,929 víctimas, las cuales se registraron en 2,555 carpetas de investigación.³⁰

Pero, además, si se analiza un mes antes, en julio, el número de víctimas por homicidio doloso fue de 3,017 y de feminicidio 78, con lo cual se tuvo un total 3,095 víctimas a nivel nacional. Es decir, julio fue el mes con más víctimas desde el año que se tienen registros oficiales de víctimas (2014). Por este delito se registraron, en el mes de julio, 2,677 carpetas de investigación; la cual, también, es la cifra más alta desde que se tienen registros oficiales de éstas (1997).³¹

En los primeros ocho meses del 2018 se registraron 22,411 víctimas, de las cuales el 97.53% es homicidio doloso y 2.47% es feminicidio. En este mismo período, la tasa nacional de homicidio doloso y feminicidio fue de 17.97 víctimas por cada 100 mil habitantes. De acuerdo con el reporte, al analizar las características de las víctimas de homicidio doloso y feminicidio para el mes de agosto sobresale que 2,344 víctimas eran mayores de 18 años, 110 víctimas eran menores de 18 años, en 444 casos no se especificó, y no se identificó en 31 casos.³²

Tratándose de secuestro, el total de víctimas de secuestro, en agosto, fue de 153; del fuero común se registraron 119 y del fuero federal 34. De las 119 víctimas de secuestro registradas en el fuero común, 33 eran del sexo femenino y 86 del sexo masculino. En cuanto a los rangos de edad, 20 víctimas de secuestro del fuero común eran menores de 18 años, 97 mayores de edad, y en dos casos no se especificó.³³

De acuerdo con el Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad, cada 2 minutos, en promedio, se abrió una carpeta de investigación por robo con violencia en agosto de 2018 en el país. El número de carpetas de investigación, en el mes de agosto, ascendió a 22, 271.³⁴

septiembre de 2018. Disponible en Internet: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2018.pdf>

²⁹ Se refiere a la ocurrencia de presuntos delitos registrados en carpetas de investigación iniciadas, reportadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas en *Incidencia Delictiva 2018. Fuero Común*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Información, septiembre de 2018. Disponible en Internet: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2018.pdf>

³⁰ *Reporte sobre delitos de alto impacto. Agosto 2018*, Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad, año 5, no. 7, agosto 2018. Disponible en Internet: http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Rep_ago18_VF.pdf

³¹ *Reporte sobre delitos de alto impacto. Julio 2018*, Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad, año 5, no. 6, julio, 2018. Disponible en Internet: http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Final_jul18.pdf

³² *Op. cit.*, *Reporte sobre delitos de alto impacto. Agosto 2018*.

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

Por lo que hace al delito de violación, el multicitado reporte, da cuenta que en agosto, el número de carpetas de investigación por violación se situó en 1,306; de las cuales, 1,067 se clasifican como violaciones simples y 239 como violaciones equiparadas. Desde que se tienen registros oficiales públicos (1997), la incidencia en este mes se ubica como la segunda más alta de los 69 meses que, hasta esa fecha, habían transcurrido del periodo 2012-2018. En ese mes se abrió una carpeta de investigación por violación, en promedio, cada 34 minutos y 11 segundos en el país.³⁵

Tratándose del número de personas desaparecidas y no localizadas en México, se ha reconocido que no existen cifras oficiales precisas y confiables³⁶ De acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), al 30 de abril de 2018, la estadística de personas desaparecidas es de 37,435.³⁷

Tratándose del fuero federal se observa lo siguiente:

Número de personas no localizadas según año de desaparición*													
No especificado	Anteriores a 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
9	65	26	30	42	105	93	114	204	257	110	45	51	19

Tabla 3. Estadística Fuero Federal. Fuente: Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas

Es decir, un total de 1,170 registros relacionados con averiguaciones previas y carpetas de investigación del fuero federal, de las cuales, 975 son hombres y 195 mujeres. Asimismo, 979 personas son de nacionalidad mexicana, 175 personas son de nacionalidad extranjera y en 16 registros no se encuentra especificado.

Las entidades con mayores registros del fuero federal, de conformidad con la última entidad en que se vio a la persona, son: Guerrero con 325; Veracruz con 207; y, Tamaulipas con 141.³⁸

Por lo que hace al fuero común, es decir, los registros de personas desaparecidas relacionadas y no localizadas con averiguaciones previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas del fuero común, se observa la siguiente estadística:

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Personas Desaparecidas en Informe de Actividades 2017*, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en Internet: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=10036>

³⁷ *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Acciones y Programas, última actualización 30 de abril de 2018. Disponible en Internet: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped?idiom=es>

³⁸ *Idem.*

Número de personas no localizadas según año de desaparición*													
No especificado	Anteriores a 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
338	280	620	800	1,372	3,206	4,064	3,288	3,650	3,790	3,272	4,525	5,426	1,634

Tabla 4. Estadística Fuero Común. Fuente: Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas.

Un total de 36,265 registros de los cuales 26,938 pertenecen a registros de hombres y 9,327 registros a mujeres. Tratándose de la nacionalidad, la gran mayoría de los registros pertenecen a nacionalidad mexicana (36,016), se ubican 209 registros de personas desaparecidas que son de otra nacionalidad y 2,040 registros en que se desconoce ese dato.

De acuerdo con estas cifras, hay 8,195 personas registradas como desaparecidas y no localizadas que comprenden a niñas, niños y adolescentes menores de 18 años, así como a personas jóvenes de 18 y 19 años de edad. Además, tratándose de personas jóvenes de 20 a 29 años se observan 9,337 registros. Es decir, el 46.80 % de los registros pertenecen a desapariciones de niñas, niños, adolescentes y personas jóvenes en este país.

Al respecto, la Red por los Derechos de la Infancia en México, REDIM, ha denunciado que desde el 1o de diciembre de 2012 al 30 de abril de 2018, continúan sin ser localizadas 4,980 niñas, niños y adolescentes, de los cuales 3,067 (61.6%) son mujeres. Los municipios que acumulan el mayor número de niños, niñas y adolescentes desaparecidos son 1. Puebla (389); 2. Tijuana (249); 3. Juárez (206); 4. Monterrey (182); 5. Hermosillo (160); 6. Toluca (155); 7. Culiacán (132); 8. Matamoros (131); 9. Ecatepec (123); 10. Netzahualcóyotl (122). Cabe destacar que, 3 de los 10 municipios con el mayor número de desapariciones acumuladas, se encuentran en el estado de México, teniendo en mayor proporción a víctimas mujeres que hombres; tan solo en Ecatepec, 3 de cada 4 víctimas de desaparición infantil o adolescente fueron mujeres.³⁹

Por lo que hace a las entidades con mayores registros de fuero común, de conformidad con la última entidad en que se vio a la persona, se observa que lo encabeza Tamaulipas con 5,990; Estado de México con 3,890; Jalisco con 3,362; Sinaloa con 3,027; Nuevo León con 2,895; Chihuahua con 2,186; Sonora con 2,150; y, Puebla con 2,069. De acuerdo con este, Veracruz solo cuenta con 524 registros.⁴⁰

Como ya se mencionó, de conformidad con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante CNDH o Comisión Nacional), en el Informe Especial sobre Desaparición de Personas

³⁹“#NiñezDesaparecida. Hoja de Datos”, Red por los Derechos de la Infancia en México, S/D.

⁴⁰Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Acciones y Programas, última actualización 30 de abril de 2018. Disponible en Internet: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-mped?idiom=es>

y Fosas Clandestinas en México, no existe certeza al momento de intentar proporcionar cifras claras y una estadística confiable sobre el número de personas desaparecidas en el país, toda vez que en el análisis realizado por la autoridad no existe una clasificación adecuada y acorde a los estándares internacionales sobre los distintos casos que pueden presentarse.⁴¹ En dicho informe recomienda a la Secretaría de Gobernación, para que en coordinación con las instancias que correspondan, proceda:

A la sistematización, compulsación y depuración de los datos que sobre personas desaparecidas existen en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, con el propósito de que dicho registro constituya una herramienta eficaz para localizar personas desaparecidas, así como para la generación de políticas públicas tendientes a la prevención y erradicación de las desapariciones en el país, debiendo establecer criterios claros que permitan visualizar en qué casos existen señalamientos de desaparición imputada a agentes del Estado o a particulares que actúan con el apoyo, tolerancia o aquiescencia de éstos; cuáles son atribuidos a particulares y aquéllos cuyos hechos que propiciaron su ausencia responden a otras causas diferentes a las señaladas.⁴²

Sin embargo, el Informe de la CNDH es previo a la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante, Ley general en materia de desaparición), publicada en el D.O.F. el 17 de noviembre de 2017. Dicha ley establece la creación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el cual concentra la información de los registros de Personas Desaparecidas y No Localizadas, tanto de la Federación como de las Entidades Federativas. A la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante, CNBP) le corresponde administrar y coordinar la operación del Registro Nacional; para ello, deberá emitir los lineamientos que regulen su funcionamiento.

Asimismo, el artículo décimo segundo transitorio de la ley en comento establece un plazo de treinta días, siguientes a la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda, para que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública le transfiera las herramientas tecnológicas y la información que haya recabado en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. También, dentro de los noventa días siguientes a que reciba la información, la Comisión Nacional de Búsqueda deberá transmitir a las Fiscalías Especializadas la información de las Personas Desaparecidas o No Localizadas que correspondan al ámbito de su competencia. En dicho artículo se establecen los criterios para que las Fiscalías Especializadas actualicen el contenido del Registro Nacional.

A la fecha no se cuenta con información pública sobre la existencia de los lineamientos que regulan el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Sin embargo, la CNBP, a través del portal <http://suii.segob.gob.mx/busqueda>, ha publicado la primera versión

⁴¹Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México, CNDH, 2017, párr. 225, pp. 133. Disponible en Internet: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406_Resumen.pdf

⁴²*Ibidem*, pp. 4/35.

del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas como parte del Sistema Único de Información Tecnológica e Informática,⁴³ que establece la Ley general en materia de desaparición. De acuerdo con dicho portal, el objetivo es confirmar la existencia de la identidad digital de una persona desaparecida (en adelante, iDig), como un primer esfuerzo de los criterios de la búsqueda. Al acceder a dicho portal se observa la siguiente leyenda:

“La información contenida en este Registro proviene de diversas fuentes institucionales y no institucionales, misma que se encuentra en proceso de verificación y validación, por lo que aún puede contener errores o imprecisiones. En caso de no encontrar información sobre la persona que está buscando, ésta podrá ser agregada para que la CNBP pueda corroborarla e incorporarla.”⁴⁴

Los criterios de búsqueda de dicho registro son: nombre y apellidos de la persona que se busca, fecha de nacimiento, sexo y entidad (sin especificar si es entidad en que nació, vivía o se vio por última vez a la persona desaparecida).⁴⁵ En caso de no existir registro de la persona que se busca, no se especifica en dicho portal y tampoco hay alguna instrucción de cómo agregar a la personas al registro.

El 9 de octubre del 2018, se instaló el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (en adelante, SNBP) que crea la Ley General en Materia de Desaparición, siendo reinstalado el 24 de marzo de 2019.

Dicho Sistema tiene como objetivo diseñar y evaluar de manera eficiente y armónica los recursos del Estado mexicano para establecer las bases generales, políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como para la prevención, investigación y sanción de los delitos en materia de esta Ley.⁴⁶

En octubre de 2018 en el acto de instalación, la Comisión Nacional de Búsqueda informó que cruzó los registros de huellas dactilares de bases de datos del Instituto Nacional Electoral y de Servicios Periciales y obtuvo 4 mil 500 coincidencias entre cadáveres e identificaciones oficiales; de éstas coincidencias, se tiene plena certeza en 340 casos, es decir, 0.89 por ciento.⁴⁷ En palabras del Secretario de Gobernación

“Se juntaron dos bases de datos que no estaban concatenadas. La primera, las huellas dactilares de los laboratorios forenses de los estados que sí existen, pero que existen en cada uno de sus estados y no hay un registro federal y, la segunda, aprovechar en otras

⁴³De acuerdo con el portal, el Sistema Único de Información Tecnológica e Informática es un esfuerzo interestatal inclusivo que permita la sinergia de los esfuerzos realizados en cada Entidad Federativa, en una sola plataforma que integre los conocimientos en materia de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas, Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, Sistema Único de Información Tecnológica e Informática. Disponible en Internet: <http://suiiti.segob.gob.mx/busqueda>

⁴⁴*Idem.*

⁴⁵*Idem.*

⁴⁶ Artículo 44, Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, D.O.F el 17 de noviembre de 2017.

⁴⁷ LÓPEZ, Lorena, “Segob: hay más de 37 mil desaparecidos; menos de 1% coincide con restos”, Milenio, Policía, 9 de octubre De 2018. Disponible en Internet: <http://www.milenio.com/policia/plenamente-identificados-0-89-desaparecidos-segob>

materias como es la base de datos del INE que ahí sí hay huella dactilar, nombre y foto de la persona. La conjunción de estas dos bases de datos arroja datos importantes”.⁴⁸

De acuerdo con el comunicado del Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas⁴⁹ consideran que

“El manejo de información no confirmada respecto de la identificación de personas desaparecidas genera expectativas falsas en las familias que están en búsqueda de sus seres queridos, pues los procesos de validación y verificación de ésta no sólo pueden tomar bastante tiempo, sino también derivar en el descarte de hipótesis o detección de duplicidad de datos. Por ello, las identificaciones sólo deben ser anunciadas cuando han concluido totalmente. Concluirlas implica realizar informes multidisciplinarios y notificar previamente a las familias. Lo anterior porque, si no se dan a conocer de esta forma, se coloca a miles de familias en una situación muy angustiante, por no saber si su familiar está identificado o no”.⁵⁰

Por su parte, el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México (en adelante, MNDP) expresó que preocupa, tal como lo dice el Consejo Nacional Ciudadano, que no hay claridad en los procedimientos que se llevaron a cabo para conseguir los datos y que están manejando información no confirmada provocando expectativas y confusión a las familias de personas desaparecidas. Por lo que, se exige que se cuiden los datos que se proporcionan públicamente, que se busquen mecanismos para informar a las familias de manera legal oportuna y cuidadosa sobre los resultados de identificaciones o localizaciones de restos.⁵¹

Además, el MNDP consideró que la instalación del SNBP fue una oportunidad perdida, porque excluyó la participación de las familias y minimizó la experiencia que tienen en la investigación y búsqueda, elementos fundamentales para impulsar la implementación de la Ley General en materia de desaparición, en un contexto de extrema urgencia, como lo muestran casos como el de Jalisco o el hallazgo de fosas clandestinas en Veracruz, que son imposibles de procesar porque no existe capacidad para hacerlo.⁵²

Precisamente, tratándose de Fosas Clandestinas, el Informe citado de la CNDH, da cuenta que del 1º de enero de 2007 al mes de septiembre de 2016, en el país se habían localizado 855 fosas clandestinas, de cuyo interior se habían exhumado 1,548 cadáveres, de los cuales 152 corresponden al sexo femenino, 1,053 al masculino y en 343 casos no se proporcionó el sexo. Además, 621 cadáveres corresponden a personas mayores de edad, 28 a personas menores de 18

⁴⁸*Idem.*

⁴⁹Es el órgano ciudadano de consulta del Sistema Nacional, en materia de búsqueda de personas. Artículo 59, Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

⁵⁰“Familias de personas desaparecidas necesitan certezas, no triunfalismos mediáticos”, Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda, 10 de octubre de 2018. Disponible en Internet: <http://ibero.mx/prensa/familias-de-personas-desaparecidas-necesitan-certezas-no-triunfalismos-mediaticos>

⁵¹ “La instalación del Sistema Nacional de Búsqueda, Una muestra más de la fallida implementación de la Ley General de Desaparición por parte del gobierno de Peña Nieto”, Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, Comunicados, 11 de octubre de 2018. Disponible en Internet: <http://sinlasfamiliasno.org/la-instalacion-del-sistema-nacional-busqueda-una-muestra-la-fallida-implementacion-la-ley-general-desaparicion-parte-del-gobierno-pena-nieto/>

⁵²*Idem.*

años de edad y en 899 casos no se señaló el indicador. Finalmente, de la totalidad de cadáveres hallados solamente se habían identificado 796.⁵³ A fin de complementar la información proporcionada por las entidades federativas, la CNDH realizó un muestreo hemerográfico, lo que permitió advertir un total de 1,143 fosas clandestinas localizadas en territorio nacional, de las que se desprende la exhumación de 3,230 cadáveres y/o restos humanos.⁵⁴

Por lo anterior, la CNDH recomendó a los Gobernadores de los estados, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y Titulares de las Procuradurías y Fiscalías de Justicia de las entidades federativas:

Establecer un Registro de fosas clandestinas en cada una de las entidades federativas del país, el cual deberá concentrar toda la información concerniente al hallazgo y ubicación de las fosas clandestinas situadas en el territorio bajo su jurisdicción, a fin de que constituya una herramienta efectiva en la ubicación y localización de personas desaparecidas, a través de los cotejos efectuados entre los resultados de los perfiles genéticos realizados a los restos humanos exhumados y aquellos obtenidos de los familiares de las víctimas desaparecidas.⁵⁵

De igual forma, la Ley General en materia de desaparición prevé la creación del Registro Nacional de Fosas Comunes y de Fosas Clandestinas, el cual concentrará la información respecto de las fosas comunes que existen en los cementerios y panteones de todos los municipios del país, así como de las fosas clandestinas que la Procuradurías y Fiscalías localicen. Además, la elaboración del Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación Forense, a cargo de la Procuraduría General de la República.

Por lo que hace al Registro Nacional de Víctimas (en adelante, RENAVID) que creó la Ley General de Víctimas, como se analizará más adelante, se encuentra muy lejos de reflejar los números reales de víctimas en el país. De acuerdo con la información pública de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, desde el año 2014 y hasta diciembre de 2018 se encuentran registradas en el RENAVID 19,163 víctimas del fuero federal. De las cuales 6,779 personas son víctimas directas⁵⁶, 12,382 personas son víctimas indirectas⁵⁷ y 2 personas son víctimas potenciales⁵⁸.

TIPO DE VICTIMA				
Año	Víctimas directas	Víctimas Indirectas	Potenciales	Total
2014	1,419	747		2,166
2015	1,096	2,254		3,350

⁵³*Op. Cit.*, Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México, párr. 1022, pp. 455.

⁵⁴*Ibidem.*, párr. 1025, pp. 458.

⁵⁵*Ibidem.*, pp. 609.

⁵⁶ Las personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Artículo 4º, Ley General de Víctimas, D.O.F. 9 de enero de 2013.

⁵⁷ Las personas que son familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella. *Idem.*

⁵⁸ Las personas físicas cuya integridad física o derechos peligran por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito. *Idem.*

2016	1,212	2,616		3,828
2017	1,362	3,439	2	4,803
2018	1,690	3,326		5,016
TOTALES	6,779	12,382		19,163

Tabla 5. Víctimas del fuero federal en el RENAVI, clasificación por tipo de víctima. Fuente. Estadísticas del RENAVI

Del análisis por sexo de la víctima se observa que, de los 19,163 registros, 9,664 registros corresponden a hombres, 9,491 registros a mujeres, 3 registros están en la categoría "otro" y 5 registros se encuentran "en análisis".

SEXO					
Año	Hombre	Mujer	Otro	En análisis	Total
2014	1,226	940			2,166
2015	1,674	1,676			3,350
2016	1,940	1,888			3,828
2017	2,394	2,408	1		4,803
2018	2,430	2,579	2	5	5,016
	9,664	9,491	3	5	19,163

Tabla 6 Víctimas del fuero federal en el RENAVI, clasificación por sexo. Fuente. Estadísticas del RENAVI

De acuerdo con la materia en que están registradas las víctimas, en su gran mayoría son registros de víctimas de delitos, 13,305. El número de registros que tienen la dualidad de delito y violación de derechos humanos son 973; los registros por violación de derechos humanos son 2,011 y hay 2,874 registros que se encuentran en análisis.

MATERIA					
Año	Delitos	Delito y Violación a DDHH	Violación a DDHH	En análisis	Total
2014	1,705	242	142	77	2,166
2015	2,746	396	192	16	3,350
2016	3,291	76	424	37	3,828
2017	3,622	127	697	357	4,803
2018	1,941	132	556	2,387	5,016
	13,305	973	2,011	2,874	19,163

Tabla 7 Víctimas del fuero federal en el RENAVI, clasificación por materia. Fuente. Estadísticas del RENAVI

Tratándose de víctimas del fuero común, el RENAVI cuenta con el registro de 2,202 víctimas, de las cuales 862 son directas y 1,346 indirectas. La clasificación por sexo de estos registros de víctimas da cuenta que 852 registros pertenecen a hombres y 1,340 registros a mujeres.

Finalmente, 1,590 registros son de víctimas de delitos, 341 son víctimas por violaciones a derechos humanos y 271 registros se encuentran en análisis. En total el RENAVI cuenta con 19,766 registros de víctimas.

A pesar de los datos anteriores, que son un esfuerzo importante por sistematizar y cuantificar el número de víctimas en este país, la ENVIPE estima que, por ejemplo, en el año 2017 se denunció el 10.4% del total de los delitos, y para los cuales el Ministerio Público inició Averiguación Previa o Carpeta de Investigación en 65.3% de los casos. Es decir, durante 2017 se inició averiguación previa en el 6.8% del total de los delitos. Lo anterior, representa 93.2% de delitos donde no hubo denuncia o no se inició averiguación previa.⁵⁹

Los principales motivos que llevan a la población víctima de un delito a no denunciar son circunstancias atribuibles a la autoridad, tales como considerar la denuncia como pérdida de tiempo con 34.2% y la desconfianza en la autoridad con 16.5%. Del total de averiguaciones previas iniciadas por el Ministerio Público, en el 55.9% de los casos no pasó nada o no se resolvió la denuncia.⁶⁰

La inseguridad ha logrado que, a nivel nacional, la población de 18 años y más haya dejado de realizar ciertas actividades cotidianas en el año 2017, tales como⁶¹:

- Permitir que sus hijas e hijos menores de 18 años de edad salieran de casa, 70.1%
- Usar joyas, 59.7%
- Salir de noche, 52%
- Llevar dinero en efectivo, 49.8%
- Llevar tarjeta de crédito o débito, 37.5%
- Tomar taxi, 34.3%
- Salir a caminar, 33.4%
- Visitar parientes o amistades, 32.1%

Respecto del nivel de confianza en autoridades a cargo de la seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia, la población de 18 años y más identifica a la Policía de Tránsito, 42.0% y la Policía Preventiva Municipal, 48.2%, como las autoridades que menor confianza le inspira. Lo anterior es coincidente con la percepción de la corrupción, ya que de las autoridades de seguridad y de justicia, 77.3% de la población de 18 años y más considera que la Policía de Tránsito es corrupta, seguida de la Policía Preventiva Municipal con 69.1 por ciento.⁶²

⁵⁹*Op. Cit.* Encuesta Nacional de Víctimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2018.

⁶⁰*Idem.*

⁶¹*Idem.*

⁶²*Idem.*

El costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares, en el año 2017, representó para este país un monto de 299.6 mil millones de pesos, es decir, 1.65% del Producto Interno Bruto. Lo cual equivale a un promedio de 7,147 pesos por persona afectada por la inseguridad y el delito. Las medidas preventivas representaron un gasto estimado para los hogares que asciende a 89.1 mil millones de pesos, mientras que las pérdidas por victimización representaron los 210.5 mil millones de pesos restantes.⁶³

Panorama Estatal

Tratándonos de acercarnos a las estadísticas de víctimas en Veracruz es necesario revisar la ENVIPE, 2018. De acuerdo con esta encuesta, en el año 2017, se estima que el 20.2% de los hogares tuvo al menos una víctima del delito. Es decir, 488, 162 hogares tienen una víctima de 2, 411, 166 hogares estimados.⁶⁴

En los últimos años se reporta una disminución en la tasa de víctimas del delito por cada 100,000 habitantes. Así en el 2015, la tasa era de 18,422 víctimas por cada 100 mil; en el año 2016, la tasa era de 16,918 víctimas y en el año 2017 la tasa se ubicó en 16,512 víctimas por cada 100 mil habitantes. Tratándose de la incidencia delictiva en las personas por sexo, se observa que el año pasado por cada 100 mil habitantes 17,186 hombres y 15,913 mujeres fueron víctimas del delito.⁶⁵

Los delitos más frecuentes que se cometieron por cada 100 mil habitantes fueron:⁶⁶

- Robo o asalto en calle o transporte público, 22%(4,028)
- Extorsión, 19.7% (3,603)
- Fraude, 15.8% (2,900)
- Robo en casa habitación, 9.6%(1,757)
- Amenazas verbales, 9.1%(2, 111)
- Robo total o parcial del vehículo, 9% (1,640)

De acuerdo con la ENVIPE, de los 1,036,373 delitos estimados en Veracruz, la víctima estuvo presente en el 50% de los casos, lo que representa a 518,699 víctimas. Además, de las víctimas que estuvieron presente al momento del hecho delictivo y que involucró algún tipo de agresión, se estima que fue alrededor del 22.8% de los casos. Del número total de delitos estimados, el 81.6% de los casos la víctima manifestó haber sufrido un daño; de estos daños el 54.7% de los casos son de tipo económico, el 22.5 % el daño manifestado es emocional o psicológico y el 4.5% de los casos se trata de un daño físico o laboral.⁶⁷

⁶³*Idem.*

⁶⁴Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2018. Principales resultados en Veracruz de Ignacio de la Llave, INEGI, 25 de septiembre de 2018, México.

⁶⁵*Idem.*

⁶⁶*Idem.*

⁶⁷*Idem.*

El costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en los hogares de Veracruz representó un monto de 10,195.8 millones de pesos. De los cuales, el 45.3%, 4,616.1 millones de pesos, representan el gasto estimado en medidas preventivas, tales como: cambiar o colocar cerraduras y candados (22.3%), cambiar puertas o ventanas (19.3%), colocar rejas o bardas (12.1%), realizar acciones conjuntas con personas vecinas (7.0%) y comprar un perro guardián (4.5%). Lo anterior implica que el 52.9% (5,396.2 millones de pesos) representan las pérdidas económicas a consecuencia de los delitos. Y el 1.2% (183,524 mil pesos) los gastos a consecuencia de los daños en la salud.⁶⁸

Por su parte, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través del documento "Víctimas de Delitos del Fuero Común 2018", reporta en un período de 8 meses (enero-agosto de 2018) la cifra de 6,101 víctimas. En el análisis del reporte víctimas por delito⁶⁹, para el mismo periodo, se observa que hay:

- **5,295 víctimas son por delitos contra la vida y la integridad corporal.** Desglosado de la siguiente manera: 1,537 víctimas de homicidio (974 por homicidio doloso y 563 por homicidio culposo); 3,677 víctimas por lesiones (2,796 son lesiones dolosas y 881 son lesiones culposas); 49 víctimas son por el delito de feminicidio; 7 víctimas por el delito de aborto; y, 25 víctimas por otros delitos que atentan contra la vida y la integridad corporal.
- **465 víctimas son por delitos contra la libertad personal.** Desglosado de la siguiente manera: 113 son víctimas de secuestro extorsivo; 1 víctima por tráfico de personas menores de 18 años de edad; 2 víctimas por el delito de raptó⁷⁰; y, 349 víctimas por otros delitos que atentan contra la libertad personal.
- **317 víctimas de delito contra el patrimonio mediante la extorsión.**
- **24 víctimas de delitos contra la sociedad.** Desglosado de la siguiente manera: 18 víctimas por corrupción de menores y 6 víctimas por otros delitos contra la sociedad.

Por lo que hace a la incidencia delictiva 2018, en Veracruz, se observa para el mismo periodo (enero-agosto de 2018) un total de 28,963 presuntos delitos registrados en carpetas de investigación iniciada.⁷¹ En el análisis de las carpetas de investigación iniciadas por tipo de delito⁷² se observa lo siguiente:

- **4,856 carpetas de investigación iniciadas por delitos contra la vida y la integridad corporal.** Desglosado de la siguiente manera: 1,362 por el delito

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Op. cit.*, Víctimas de Delitos del Fuero Común 2018, Veracruz, Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15.

⁷⁰ Los delitos que contenían los artículos 168, 169 y 170 del Capítulo IV Raptó, Título II Delitos de Peligro para la Vida o la Salud Personal del Código Número 586 Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave fueron derogados el 2 de abril de 2010.

⁷¹ *Op. cit.*, Incidencia Delictiva 2018. Fuero Común.

⁷² *Idem.*

de homicidio (849 por homicidio doloso y 513 por homicidio culposo); 3, 417 por el delito de lesiones (2,673 por lesiones dolosas y 744 por lesiones culposas); 47 por el delito de feminicidio; 7 por el delito de aborto; y, 23 por otros delitos que atentan contra la vida y la integridad corporal.

- **442 carpetas de investigación iniciadas por delitos contra la libertad personal.** Desglosado de la siguiente manera: 101 por secuestro extorsivo; 1 por tráfico de personas menores de 18 años de edad; 2 por el delito de rapto⁷³; y, 338 por otros delitos que atentan contra la libertad personal.
- **695 carpetas de investigación iniciadas por delitos contra la libertad y la seguridad sexual.** Desglosado de la siguiente manera: 65 por Abuso sexual; 96 por Acoso sexual; 4 por Hostigamiento sexual; 113 por Violación simple; y 417 por otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual.
- **16,624 carpetas de investigación iniciadas por delitos contra el patrimonio.** Desglosado de la siguiente manera: 11, 715 por robo (1, 031 robo a casa habitación; 4, 591 por robo de vehículo automotor; 4 por robo de autopartes; 23 por robo a transportista; 791 por robo a transeúnte en vía pública; 260 por robo a transeúnte en espacio abierto al público; 19 por robo en transporte público individual; 25 por robo en transporte público colectivo; 90 por robo en transporte individual; 6 por robo a institución bancaria; 2, 057 por robo a negocio; 258 por robo de ganado; 27 por robo de maquinaria; y, 2, 533 por otros robos); 1, 025 por fraude; 295 por abuso de confianza; 303 por extorsión; 2, 267 por daño a la propiedad; 632 por despojo y 287 por otros delitos contra el patrimonio.
- **3,062 carpetas de investigación iniciadas por delitos contra la familia.** Desglosado de la siguiente manera: 2,138 por violencia familiar; 184 por violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar; 320 por incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar; y, 420 por otros delitos contra la familia.
- **23 carpetas de investigación iniciadas por delitos contra la sociedad.** Desglosado de la siguiente manera: 17 por corrupción de menores y 6 por otros delitos contra la sociedad.
- **3,261 carpetas de investigación iniciadas por delitos contra otros bienes jurídicos afectados.** Desglosado de la siguiente manera: 171 por narcomenudeo; 1,596 por amenazas; 177 por allanamiento de morada; 1 por evasión de presos; 98 por falsedad; 149 por falsificación; 42 por delitos contra el medio ambiente; 185 por delitos cometidos por servidores públicos; 15 por delitos electorales; y, 827 por otros delitos del fuero común.

El ya citado Reporte sobre delitos de alto impacto da cuenta que tratándose del delito de secuestro, para el mes de agosto, en Veracruz se presentó el mayor número de víctimas de este delito que fue de 26. La entidad ha ocupado esta posición en cuatro ocasiones desde que se

⁷³Véase. Supra no. 64.

tienen registros del fuero federal (2015). De igual forma, con relación al delito de extorsión, la entidad ocupa el 5º lugar a nivel nacional con 39 víctimas.⁷⁴

Por lo que hace al número de personas desaparecidas, en el apartado anterior, se observó que el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas contiene 731 registros de personas que están reportadas como desaparecidas y la última vez que se les vio fue en esta entidad. Del total de registros, 207 se encuentran en el fuero federal y 524 en el fuero común. Desglosado por sexo y edad 103 registros pertenecen a niñas, niños y adolescentes menores de 17 años de edad (51 hombres y 52 mujeres) y 549 registros de personas de 18 años de edad y más (450 hombres y 99 mujeres). Los municipios con mayor número de registros de niñas, niños y adolescentes desaparecidos son:

MUNICIPIOS CON MAYORES REGISTROS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DESAPARECIDOS				
	MUNICIPIO	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
1.	Xalapa	11	11	22
2.	Córdoba	2	8	10
3.	Veracruz	5	4	9
4.	Coatepec	3	1	4
5.	Atoyac	1	2	3
6.	Fortín	2	1	3
7.	Emiliano Zapata	1	1	2
8.	Las Chopas	2	-	2
9.	Nogales	2	-	2
10.	Orizaba	2	-	2

Tabla 8 Municipios con mayores registros de Niñas, Niños y Adolescentes Desaparecidos. Fuente. REDIM con base en, Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas

Por lo que hace a los registros de personas desaparecidas de 18 años y más, los municipios con mayor número de registros son: Xalapa con 112, Veracruz con 31, Córdoba con 23, Poza Rica de Hidalgo con 16, Orizaba con 14, Coatzacoalcos con 13, Atoyac con 10, Boca del Río con 10, Nogales con 9, Agua Dulce con 8 y La Antigua con 8.⁷⁵

Sobre la incidencia delictiva del delito de Desaparición Forzada, el Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México de la CNDH da cuenta de las cifras en Veracruz durante los años de 2014 y hasta el 26 de febrero de 2016. De acuerdo con este Informe, durante el periodo señalado, la Fiscalía General del Estado de Veracruz radicó 50 expedientes ministeriales iniciados por la comisión del delito de desaparición forzada de personas, cuyos hechos acontecieron de manera indistinta en 28 municipios de la entidad. Asimismo, de las indagatorias radicadas, 43 continúan en trámite, 5 fueron reservadas y en 2 se decretó el no ejercicio de la acción penal.⁷⁶

⁷⁴ *Op. cit.*, Reporte sobre delitos de alto impacto. Julio 2018.

⁷⁵ "Niñas, niños y adolescentes desaparecidos (RNPED Abril de 2018). Indicadores", REDIM. Disponible en Internet: <https://public.tableau.com/profile/indicadores.redim#!/vizhome/NiasniosyadolescentesdesaparecidosRNPEDAbrilde2018/Aos>

⁷⁶ *Op. cit.*, Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México, CNDH, 2017, párr.. 682.1, pp. 338. Disponible en Internet: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406_Resumen.pdf

Por lo que hace a las fosas clandestinas, la Fiscalía General del Estado de Veracruz reportó a la CNDH los siguientes datos:

FOSAS	CADÁVERES	GÉNERO			EDAD			IDENTIFICADO	NO IDENTIFICADO
		MASC	FEM	N/S	PERSONA ADULTA	PERSONA MENOR DE 18 AÑOS DE EDAD	N/S		
191	281	138	29	114	-	-	281	75	206

Tabla 9. Número de fosas clandestinas localizadas en el periodo comprendido del 1 de enero de 2007 al mes de septiembre de 2016 en Veracruz. Fuente. Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México de CNDH

Asimismo, informó a la CNDH haber exhumado 21,874 fragmentos de restos óseos y/o humanos.⁷⁷ En el último muestreo hemerográfico, la CNDH reportó que del año 2017 al 2018, en Veracruz se sumaban 37 fosas clandestinas, más la que se había dado a conocer el 6 de septiembre, dando un total de 229 fosas clandestinas.⁷⁸

El pasado 6 de septiembre de 2018, la Fiscalía General del Estado, en adelante FGE o Fiscalía General), a través de su titular, Jorge Winckler Ortiz, informó que mediante una investigación realizada por la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, logró identificar, ubicar y obtener el testimonio de una persona que señaló un punto ubicado en la zona centro del Estado, en donde habrían sido inhumados de manera clandestina cientos de personas.⁷⁹ En total se trata de 174 restos de personas localizadas en fosas clandestinas ubicadas en la comunidad Arbolillo, del municipio de Alvarado.⁸⁰

Recientemente, se ha dado a conocer información actualizada sobre el número de fosas clandestinas, obtenida mediante una solicitud en el portal de transparencia. De acuerdo con la respuesta de la Fiscalía en un periodo de 2011 a 2018, se han localizado 601 fosas clandestinas en donde se han encontrado 1,178 víctimas (518 cuerpos y 660 cráneos) en alrededor de 85 municipios; además de 53,606 fragmentos de cuerpos de personas.⁸¹

⁷⁷*Ibidem.*, párr. 1023, pp. 457.

⁷⁸*Cfr.* "Mediante muestreo hemerográfico, la CNDH revela el hallazgo de cuando menos 163 fosas clandestinas en el país entre 2017 y 2018, de las que se exhumaron cuando menos 530 cuerpos", CNDH, Comunicado de Prensa DGC/257/18, Ciudad de México, 07 de septiembre de 2018. Disponible en Internet: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_257.pdf

⁷⁹"Localiza FGE Veracruz restos de 166 personas inhumadas en fosas clandestinas de al menos dos años de antigüedad: Jorge Winckler", FGE, Boletines, Destacados, Personas localizadas, 6 de septiembre de 2018. Disponible en Internet: <http://comunicacion.fiscaliaveracruz.gob.mx/localiza-fge-veracruz-restos-de-166-personas-inhumadas-en-fosas-clandestinas-de-al-menos-dos-anos-de-antigüedad-jorge-winckler/>

⁸⁰"Registro fotográfico de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de las prendas localizadas en fosas clandestinas (septiembre 2018)", Secretaría de Gobernación, 21 de septiembre de 2018. Disponible en Internet: <https://www.gob.mx/segob/documentos/catalogo-de-prendas-de-las-fosas-clandestinas-halladas-en-veracruz-septiembre-2018>

⁸¹De acuerdo a una investigación del periódico *El Universal*, desde 2011 a la fecha, en Veracruz se han contabilizado de manera oficial al menos 601 fosas clandestinas durante los gobiernos de Javier Duarte (2010-2016) y de Miguel Ángel Yunes Linares, de acuerdo con información de la Fiscalía General del Estado de Veracruz (FGE), obtenida por medio de una petición de transparencia. ÁVILA, Edgar, "Veracruz, fosa sin fin; van mil 178 víctimas en entierros clandestinos", *El Universal*, Estados, Veracruz, 11 de septiembre de 2018. Disponible en Internet: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/suman-1178-victimas-en-fosas-clandestinas-de-veracruz>

Por lo que hace a la información que se establece en el Registro Estatal de Víctimas (en adelante, REV), a cargo de la Comisión Ejecutiva Estatal, sobre el número de víctimas se observa lo siguiente:

NÚMERO DE VÍCTIMAS EN EL REGISTRO ESTATAL DE VÍCTIMAS			
2014	2015	2016	2017
-	30	372	385

Tabla 10. Número de víctimas en el REV registradas por año.

Fuente. Primer Informe de Gobierno 2016-2017, Veracruz.

En total se han registrado hasta noviembre de 2017 un total de 787 víctimas. Es importante mencionar, que no existe información pública sobre el número de registros que se han realizado en el transcurso del 2018. Sin embargo, por medio de las entrevistas, esta Comisión tiene conocimiento sobre las acciones que la CEEAIV ha implementado para facilitar el ingreso al REV a las y los integrantes de los colectivos de familiares de personas desaparecidas que no se encuentran en Xalapa. En el Capítulo III de este Informe Temático se analizará puntualmente el funcionamiento del REV.

Tal vez sea muy complicado pero se debe saber la situación de las víctimas en el Estado de Veracruz. Necesitamos saber ¿cuántas son todas las víctimas? No sabemos cuántas son. No conocemos a todas las víctimas porque muchas no están agrupadas en colectivos, porque son de otros delitos, porque a esas víctimas nadie les hace caso, porque esas víctimas no se llevan con las diputadas. Algunas, tal vez, ya hasta murieron. No hay un diagnóstico real de las víctimas, si siquiera con los números oficiales se ha podido hacer un plan. -Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C.

Todas las cifras anteriores, buscan dar cuenta sobre el número de víctimas en Veracruz. Sin embargo, se estima que en 2017 se denunció 11.6% de los delitos (en 2016 esta cifra fue de 10.3%), lo que significa que el 88.6% de los delitos no se denunció. Además, de los delitos denunciados, el Ministerio Público inició Averiguación Previa o Carpeta de Investigación en 66.8% de los casos (en 2016 esta cifra fue de 70.2%). Esto es, del total de delitos se inició Averiguación Previa o Carpeta de Investigación en 7.7% de los casos (en 2016 esta cifra fue de 7.2%).⁸²

⁸²*Op. cit.*, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2018. Principales resultados en Veracruz de Ignacio de la Llave.

La cifra negra en el 2017 para la entidad se ubicó en el 92.3%. Entre las razones de las víctimas para no denunciar delitos ante las autoridades, destacan la pérdida de tiempo con 29.2% y no tenían pruebas con 17.6%, (dentro de las causas atribuibles a la autoridad).⁸³

Lo anterior, explica la percepción de inseguridad que tiene la mayoría de las personas de 18 años y más, que habitan o transitan por el estado. Así, de conformidad con la ENVIPE, se estima que 61.1% de esta población considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja hoy en día su entidad, seguido el desempleo con 45.6% y el aumento de precios con 41.3%.⁸⁴

En ese sentido, en el año 2017, en Veracruz, las actividades cotidianas que la población de 18 años y más, dejó de hacer, fueron: permitir que sus hijas e hijos menores de 18 años de edad salieran, 76.6%; salir de noche, 61.3%; usar joyas, 60.8%; y llevar dinero en efectivo, 46.7%.⁸⁵

Finalmente, en cuanto al nivel de confianza en autoridades de seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia en Veracruz, el 65 % de la población de 18 años y más identifica a la policía de tránsito como la autoridad menos confiable, seguida de la policía preventiva municipal (58.3%). Además, el 51.3% no tiene confianza en la policía estatal y el 48.2 % de esta población no confía en jueces y juezas. En ese sentido, el 75.8% de esta población identifica a la policía de tránsito como la más corrupta, seguida de la policía preventiva municipal, 63.6 % y el Ministerio Público y Procuradurías Estatales con el 62.7%.⁸⁶

⁸³*Idem.*

⁸⁴*Idem.*

⁸⁵*Idem.*

⁸⁶*Cfr.* Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2018. Principales resultados en Veracruz de Ignacio de la Llave, INEGI, septiembre 2018, México, pp. 28 y 29.

EL SISTEMA ESTATAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS EN EL ESTADO DE VERACRUZ

El Sistema tiene por objeto la coordinación de instrumentos, políticas, servicios y acciones entre las instituciones y organismos ya existentes y los creados por Ley de Víctimas para la protección de los derechos de las víctimas.

II. EL SISTEMA ESTATAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS EN EL ESTADO DE VERACRUZ

2.1 Retos para el nuevo gobierno

El estado de Veracruz y las graves violaciones a derechos humanos

Veracruz ha servido de corredor para conectar la frontera sur con la frontera norte, por lo cual es un punto estratégico para el tráfico de narcóticos y personas. En este sentido se ha implementado una política de seguridad pública fuertemente militarizada en el estado, la cual ha consistido en el despliegue de miles de miembros de las fuerzas armadas en zonas urbanas o en puntos estratégicos como carreteras, y puestos de control para realizar funciones de seguridad pública, propias de las autoridades civiles.⁸⁷

Esta política de seguridad pública, más que disminuir la violencia y la criminalidad, la exacerbó. A partir del año 2011, la violencia en la entidad comenzó a alcanzar niveles críticos con la ejecución de “limpiezas” entre miembros de distintos cárteles; asimismo, hubo un aumento en la comisión de delitos como secuestros, ejecuciones extrajudiciales, extorsiones y desapariciones; violencia contra testigos accidentales; delitos cometidos contra integrantes de la sociedad civil, defensoras y defensores; así como, contra periodistas.⁸⁸

Tratándose de la incidencia de las desapariciones de personas en el estado, esta Comisión Estatal ha documentado que obedecen –en parte– a la participación directa de agentes estatales, pero también a la de particulares que actuaban con tolerancia y aquiescencia de las autoridades.⁸⁹ A esto se suma la falta de investigación de las denuncias iniciadas con motivo de la desaparición o secuestro de personas.⁹⁰

Un ejemplo de lo anterior, son los hallazgos de fosas clandestinas y fosas en cementerios que dejan al descubierto que, en muchos casos, son los familiares de las personas desaparecidas quienes, a título individual o colectivo, emprenden su propia búsqueda y asumen como propias las obligaciones del Estado para encontrar a sus seres queridos. Es precisamente, a través de la participación de los colectivos de familiares que se detectó la existencia de fosas comunes clandestinas.⁹¹

En una relatoría de acontecimientos que dan muestra de las graves violaciones que acontecen en Veracruz tratándose de víctimas de desaparición se observan los siguientes datos⁹²:

⁸⁷ Véase. Veracruz: ¿se reformar el estado de terror mexicano, (traducción del inglés), International Crisis Group, Informe sobre América Latina N°6, 28 de febrero 2017, Bruselas citado en Recomendación General 01/2017, Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Veracruz, 3 de octubre de 2017, Veracruz, párr. 61 y 62, pp. 16 y 17.

⁸⁸ *Ibidem.*, párr. 63 y 64, pp. 17.

⁸⁹ Recomendaciones 3/2017, 13/2017, 40/2017, 3/2018, 11/2018 y 14/2018.

⁹⁰ Recomendaciones 2/2017, 19/2017, 20/2017, 25/2017, 32/2017, 33/2017, 38/2017, 45/2017, 50/2017, 6/2018, 7/2018, 9/2018, 10/2018, 30/2018 y 33/2018.

⁹¹ *Op. Cit.*, Recomendación General 01/2017, párr. 65, pp. 17.

⁹² *Ibidem.*, párr. 67 a 69, pp. 18 y 19.

1. El 3 de agosto de 2016, 50 madres del Colectivo Solecito comenzaron las labores de excavación y cinco días después las fosas comenzaron a hallarse. La FGE confirmó 75 fosas y en octubre, el número aumentó a 105 fosas y 75 cuerpos.
2. El 30 de enero de 2017 se detectaron posibles puntos de inhumación ilegal en el rancho La Gallera, en el municipio de Tihuatlán.
3. En febrero de 2017, el Colectivo Solecito reportó 116 fosas y 189 cuerpos en las excavaciones de Colinas de Santa Fe.
4. En marzo, un mes después, se ubicaron 47 cráneos en fosas en la comunidad de Arbolillo en Alvarado, Veracruz. Ese mismo mes, se hizo público que muchas de las muestras genéticas que la Dirección General de Servicios Periciales tomó a los familiares de personas desaparecidas para facilitar los procesos de identificación, no existían, fueron extraviadas, las tomaron sin seguir los protocolos correspondientes o simplemente las abandonaron sin procesarlas o cargarlas a las bases de datos.
5. En junio de 2017 se reportó el hallazgo de más fosas, pero esta vez en Ixtaczoquitlán y en Coatzacoalcos.
6. El 6 de septiembre de 2018, el Fiscal General del Estado, informó el hallazgo de restos de personas (174 personas) localizadas en fosas clandestinas ubicadas en la comunidad Arbolillo, del municipio de Alvarado.⁹³

A partir del 1º de diciembre de 2018, el gobernador electo de Veracruz, Cuitláhuac García Jiménez, asumió el cargo. En diferentes ocasiones, previo a la toma del cargo, mencionó que consideraba necesario declarar a la entidad en "crisis humanitaria", con el fin de crear un programa de ahorro y gasto destinado a las víctimas.⁹⁴

Tratándose del delito de feminicidio y la manera en que se tiene que atender, la Alerta de Violencia de Género considera que no se están atendiendo las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil para enfrentar la situación, asimismo, señaló que la Fiscalía Especializada no está actuando de manera contundente en la investigación. Además, considera que el presupuesto que se tiene para acciones de prevención, que se operan desde los institutos municipales de la mujer, no es suficiente ni adecuado; por lo que buscará fortalecerlos.⁹⁵

A la par, el presidente, Andrés Manuel López Obrador, sostuvo dos diálogos nacionales, denominados por la Paz, la Verdad y la Justicia, con víctimas (tanto del delito como de violaciones a derechos humanos) a fin de establecer de manera conjunta las bases para la implementación de una política de Estado en materia de justicia transicional. En palabras de Loretta Ortiz Ahlf.

⁹³*Op. Cit.*, "Localiza FGE Veracruz restos de 166 personas (...)".

⁹⁴LEÓN CARMONA, Miguel Ángel, "Declararé en Veracruz crisis humanitaria: Cuitláhuac García", La Silla Rota, Nación, 10 de julio de 2018, 09:34 p.m. Disponible en Internet: <https://lasillarota.com/declarare-en-veracruz-crisis-humanitaria-cuitlahuac-garcia/234526> También. CRUZ, Leticia, "Veracruz vive una crisis humanitaria por desapariciones: Cuitláhuac", Imagen del Golfo, Xalapa, 28 de julio de 2018. Disponible en Internet: <http://www.imagendelgolfo.mx/noticias-veracruz/Xalapa/41229436/Veracruz-vive-una-crisis-humanitaria-por-desapariciones-Cuitlahuac.html>

⁹⁵*Idem.*

La justicia transicional que se propone, tiene por objetivo la pacificación del país, sin dejar de reconocer y castigar las violaciones graves de derechos humanos. Se busca reconocer la dignidad de las personas, reconocer a las víctimas, admitir las violaciones de derechos humanos con el fin de evitar que se repitan hechos como los que se cometieron y promover iniciativas de paz, reparación, reconciliación y democracia.⁹⁶

Asimismo, Olga Sánchez Cordero, la Secretaría de Gobernación, señaló, en su momento, que son cuatro los conceptos que contempla la Justicia Transicional: Verdad, Justicia, Reparación a las víctimas y Garantía de No repetición. En ese sentido, como parte de las acciones que deberán implementarse por el nuevo gobierno se encuentran la creación de Plan Nacional de Reparación del Daño para las Víctimas, así como avanzar en la propuesta de despenalización de las drogas y lanzar una política pública para la recuperación de espacios económicos y proyectos de vida.⁹⁷

Por su parte, el Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el 1º de diciembre al momento de tomar protesta, presentó la “Declaratoria de Programa Emergente por Crisis de Violaciones Graves de Derechos Humanos en Materia de Desaparición de Personas en Veracruz”, (en adelante Declaratoria).

La Declaratoria busca atender las violaciones de derechos humanos en materia de desaparición de personas y establecer con claridad las acciones inmediatas y emergentes en los ámbitos de búsqueda, identificación, investigación y atención a las víctimas.⁹⁸

Por ello, la Declaratoria visibiliza y reconoce el problema público y coloca en el centro de atención los derechos humanos de todas las personas, partiendo de la premisa de que esos derechos deben ser garantizados en cualquier circunstancia y bajo una perspectiva diferencial y especializada. La declaratoria incluye un *Plan de Acción integral de ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación de las víctimas en el estado de Veracruz, por violaciones de derechos humanos en materia de desaparición de personas*.⁹⁹

El gobierno reconoció que, parte de las violencias que aquejan a la sociedad veracruzana, incluyendo las que provienen de los mismos agentes del Estado, son producto de la impunidad generalizada que aqueja al país, así como de la corrupción y connivencia de agentes del Estado con agentes criminales, por lo que es necesario una resignificación ética del gobierno y sus servidores públicos apegada a derecho. De igual forma, se reconoció que a las víctimas no se

⁹⁶ ORTIZ AHLF, Loretta, “La propuesta de amnistía de AMLO: algunas precisiones”, Nexos, Blog sobre la política de seguridad, 16 de mayo de 2018. Disponible en Internet: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=712>

⁹⁷ CAMACHO SERVIN, Fernando, “Es tiempo de reparar a víctimas de desaparición: Sánchez Cordero”, La Jornada, Política, martes, 17 de julio de 2018, 14:17 hrs. Disponible en Internet: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/07/17/propondra-amlo-plan-nacional-de-reparacion-a-victimas-de-desaparicion-883.html>

⁹⁸ Declaratoria de Programa Emergente por Crisis de Violaciones Graves de Derechos Humanos en Materia de Desaparición de Personas en Veracruz, Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1 de diciembre de 2018, Veracruz, p. 5.

⁹⁹ *Ídem*.

les ha hecho justicia y que lo más importante y urgente es brindar a las personas justicia, verdad y reparación, y en ese contexto localizar a todas las personas desaparecidas.¹⁰⁰

Asimismo, es de suma importancia que el Gobierno del Estado de Veracruz acepte y parta de que es urgente dar identidad a los cientos de cuerpos localizados y los pendientes por recuperar, utilizando mecanismos y tecnologías que brinden certeza a las víctimas indirectas y en general a toda la población. Por lo que es humanamente necesario, responsable, digno y urgente proceder a entregar a sus familiares los cuerpos de las personas que ya han sido identificadas, cuidando la integridad física y psicológica de las víctimas indirectas en todo el proceso.¹⁰¹

En dicha Declaratoria, se reconoce el papel de la Fiscalía General del Estado, la cual debe contribuir de manera efectiva en el avance de las investigaciones y el abatimiento del rezago alarmante que desde 2010 mostró tendencias crecientes en el estado de Veracruz.¹⁰² Además, se considera como necesario una reorientación de la política criminal donde el interés fundamental de la víctima se coloque en el centro de la actuación institucional. Para este fin, se requiere un nuevo diseño institucional a su servicio. La reorganización, visión y capacidades técnicas, personal especializado, plazas de alto perfil profesional y permanencia son urgentes y necesarias. Los servicios periciales, las agencias del Ministerio Público, las áreas de inteligencia y análisis de información requieren con urgencia su fortalecimiento técnico y metodológico, a partir de una nueva visión de la incidencia de la criminalidad en el contexto del estado de Veracruz.¹⁰³

El Plan de Acción definido como el instrumento integrador, operativo y estratégico, cuyo objetivo general será traducir y materializar en acciones concretas y medibles¹⁰⁴ los Considerandos, Reconocimientos y Resolutivos de la Declaratoria, será coordinado por la Secretaría de Gobierno a través de la Dirección General de Cultura de Paz y Derechos Humanos.¹⁰⁵ Poniendo una especial atención en todos los derechos y medidas que involucren mujeres, niñas, niños y adolescentes, como grupos en situación de vulnerabilidad ante la crisis de desapariciones y violaciones a sus derechos en el estado de Veracruz. También tendrá un especial cuidado e interés en los derechos y condiciones de vulnerabilidad de la población migrante.

A través de 28 acciones, el Plan de Acción del Programa Emergente busca dar un impulso real a las políticas en materia de búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas; persecución e investigación de los delitos relacionados con dichas desapariciones, particularmente desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares; y garantizar los derechos de las víctimas y sus familiares.

¹⁰⁰ *Ibidem.*, pp. 14 y 15.

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ Considerará en todas y cada una de sus acciones las perspectivas de derechos humanos, género, enfoque diferenciado e interés superior de la niñez. *Ibidem.*, p. 22.

¹⁰⁵ *Ibidem.*, p. 22.

En primer lugar, como se ha señalado en varias ocasiones por familiares, personas expertas y organizaciones de la sociedad civil, se hará un diagnóstico que dé cuenta del panorama situacional y actualizado de las violencias y los casos de desapariciones, con base en el cual se diseñe y evalúe la política pública en la materia.¹⁰⁶

Como parte del Plan de acción se realizará:

- Un programa de difusión del Modelo Integral de Atención dirigido a todas las dependencias y servidores públicos estatales y municipales que atienden víctimas;
- Propuestas a la Fiscalía General del Estado y a la Fiscalía Especializada en Investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y la cometida por particulares, para mejorar los procesos internos de trabajo y atención, y abatir el rezago en sus resultados;
- Una estrategia para que las y los familiares puedan conocer los avances de sus casos, por medio de mesas de trabajo interinstitucionales e interdisciplinarias encabezadas y coordinadas por el Secretario de Gobierno y el Mecanismo Estatal de Coordinación que establece la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Veracruz;
- Establecer el Sistema Estatal de Atención a Víctimas y promover todas las medidas que sean necesarias por parte de todas las autoridades del estado de Veracruz para garantizar los derechos y medidas de ayuda, asistencia, protección y reparación integral a todas las víctimas directas e indirectas de desaparición en Veracruz;
- Un diagnóstico sobre el manejo de las fosas comunes, para tener mayor certeza en la búsqueda y regularización de todos los cuerpos que han sido inhumados de manera clandestina o legal en panteones municipales;
- La existencia de personal experto y especializado en todas las instancias de búsqueda, investigación, protección, atención y reparación en casos de desaparición de personas;
- Programas de especialización y certificación de servidores públicos encargados de la búsqueda, exhumación e identificación de personas desaparecidas de acuerdo con los lineamientos que establezca la Comisión Nacional de Búsqueda;
- Crear centros de atención especializada a víctimas en diferentes puntos o regiones del estado, con suficiente personal experto en asesoría jurídica y atención psicosocial, en coordinación con el Sistema Estatal de Atención a Víctimas y en colaboración con la CEEAIV, conforme a lo establecido en la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz; entre otros.

¹⁰⁶ *Ibidem.*, p. 23.

El Presidente de la República, en su primera gira oficial, el 2 de diciembre, se reunió con el Gobernador de Veracruz y declaró que respaldaría la Declaratoria.¹⁰⁷ De acuerdo con esta, existe plena voluntad política del gobierno para establecer una política pública transparente y con plena participación de colectivos de familiares de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil.¹⁰⁸

Si bien, no existe aún claridad sobre las acciones que se van a implementar o se han implementado ya, para atender los casos de graves violaciones a derechos humanos, como lo son la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición cometida por Particulares, más allá del decreto del que se hizo mención para atender el caso de Ayotzinapa y si bien, el Ejecutivo federal ha declarado su apoyo a la Declaratoria, es necesario que las acciones que se implementen por parte del gobierno estatal y federal sean complementarias, conjuntas, coordinadas y simultáneas.

Cabe señalar que tanto el presidente como el gobernador, han expresado su voluntad de emprender acciones específicas sobre el tema de la atención a víctimas. Asimismo, desde los primeros días de sus gobiernos, han buscado atender a las víctimas de desaparición y desaparición forzada.

Sin embargo, la implementación de mecanismos extraordinarios (justicia transicional y **Declaratoria de Programa Emergente por Crisis de Violaciones Graves de Derechos Humanos en Materia de Desaparición de Personas en Veracruz**) debe funcionar a la par de los mecanismos ordinarios.¹⁰⁹ Es decir, también se tiene que apostar, de forma prioritaria, por la adecuada implementación del marco normativo que reconoce y garantiza los derechos de las víctimas; así como, vigilar y evaluar su adecuado funcionamiento. En ese sentido, en Veracruz, la Ley de Víctimas establece una serie de instituciones y políticas públicas que no terminan de implementarse de manera apropiada y, por ende, su funcionamiento se encuentra comprometido y cuestionado por las propias víctimas

Es importante destacar que, el cambio de gobierno representa la coyuntura que permitirá realizar procesos de diagnóstico y análisis con el objetivo de identificar los obstáculos (pero también las oportunidades) y los requerimientos que no se han cumplido en la implementación de la Ley de Víctimas. Lo anterior, conllevaría no solo garantizar la participación de las víctimas en estos procesos sino en convertirlas en una parte estructural de la política del gobierno.

“Esperemos al nuevo gobierno. Esperemos que las cosas cambien. Si ellos tienen verdadero interés en las víctimas, entonces sí vamos a avanzar un poco. La esperanza es esa, que ellos entren y cambien las cosas.” –Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.

¹⁰⁷ SÁNCHEZ, Iván, “López Obrador respalda declaratoria de emergencia por desaparecidos en Veracruz”, El Financiero, Nacional, 2 de diciembre de 2018. Disponible en Internet: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/lopez-obrador-respalda-declaratoria-de-crisis-humanitaria-en-veracruz>

¹⁰⁸ *Op. Cit.*, Declaratoria de Programa Emergente, p. 13.

¹⁰⁹ Entrevista a Luis Daniel Vázquez, *Op. cit.*

El nuevo gobierno tiene que garantizar la continuidad y perfeccionar la centralidad que tienen los derechos de las víctimas en el Plan Estatal de Desarrollo. Ello en virtud de que la planeación permite fijar los objetivos, estrategias, acciones, metas, prioridades y programas de ejecución, del desarrollo integral del estado.

El Plan Veracruzano de Desarrollo 2016-2018, publicado en la Gaceta Oficial el 29 de noviembre de 2016, contemplaba una serie de estrategias y acciones focalizadas en los derechos de las víctimas. Sin embargo, contenía propuestas de acción que duplicaban los servicios o instancias que brindaban apoyo o atención a víctimas

Aunado a lo anterior, el Plan en comento no establecía ninguna estrategia o acción tendiente a garantizar el derecho de las víctimas a la reparación integral.

Las víctimas deben de transformarse y formar parte prioritaria de la estructura política. Más que ser pensadas como objetos de atención, de cuidado, de mirada científica, de política pública, de compasión, de dominación, etc., se observa que ahora en Veracruz, particularmente las víctimas integrantes de colectivos hablan (vemos a víctimas que atienden, cuidan, cabildean, y dominan la escena pública, etc.) sin abandonar el lugar que habitan, ese que les reduce a la condición de objetos. Y lo que dicen tiene sentido más allá del triste testimonio o de la comprometida denuncia¹¹⁰, lo que dicen las víctimas dan cuenta de las fallas de las instituciones, las omisiones, las complicidades y de los muchos obstáculos que enfrentan para garantizar sus derechos en esta entidad y en general en el país.

El Plan Veracruzano de Desarrollo 2018-2024 presentado ante el H. Congreso del Estado de Veracruz el 1 de abril del 2019, privilegia los derechos humanos de la siguiente manera:

*El **Respeto a los Derechos Humanos** como primer principio a observar; el cual, es una obligación de todos.*

*En el eje transversal de la **Cultura de Paz y Derechos Humanos** se actuará para que exista una forma interrelacionada de la paz social y el orden público entre los veracruzanos y sus instituciones, con la finalidad de que prevalezca un ambiente de tranquilidad social a partir del ejercicio del estado de Derecho. Este eje permite tener presente la atención a los diferentes grupos de la población, en especial a aquellos históricamente vulnerados y se considera el respeto a los derechos humanos, la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, la inclusión, la justicia social, la participación democrática, la comprensión, la tolerancia y la solidaridad junto con la libertad, la comunicación e intercambio de la información.* ¹¹¹

¹¹⁰GATTI, Gabriel, ¿Puede hablar la víctima?, Foros¹¹³“Memorias de la violencia en Perú”, Foros sobre Memoria Social e Historia Reciente, RIEMS, s/d, pp. 4.

¹¹¹ Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024

*El eje general de Derechos Humanos (Eje A) concentra las políticas y programas implementados por las Secretarías de Gobierno, Educación, Salud y la Coordinación General de Comunicación Social a través de sus respectivos programas sectoriales, sumándose las acciones realizadas por los institutos veracruzanos de Asuntos Indígenas, de las Mujeres y de la Juventud.*¹¹²

En este mismo documento se establece un programa especial denominado: A. Cultura de Paz y Derechos Humanos; el cuál expresa lo siguiente:

*En Veracruz, al igual que en el resto del país, las expresiones de distintos tipos de violencia se han incrementado significativamente. La violencia como comportamiento visible, intencional y dañino deriva en afectaciones sociales e incluso sanitarias al multiplicarse en víctimas indirectas. Tal es el caso de los asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, secuestros, extorsiones, trata de personas, casos de tortura, amenazas y asesinatos contra periodistas, violencia feminicida y desapariciones forzadas, saturando los servicios médicos forenses y repercutiendo en la dinámica familiar de las víctimas.*¹¹³

*Este tipo de conducta, denominada violencia directa, impacta negativamente en la interacción de los grupos sociales al perderse la tranquilidad del libre tránsito. Así mismo produce incertidumbre entre el empresariado y la clase trabajadora, lo cual detiene el crecimiento económico de las regiones.*¹¹⁴

*Ante este panorama, desde el primer día del inicio de la administración 2018-2024 el Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, emitió la **Declaratoria de Programa Emergente por Crisis de Violaciones Graves de Derechos Humanos en materia de Desaparición de Personas en el Estado.***¹¹⁵

*En dicha Declaratoria se determina la necesidad de **garantizar a las víctimas el acceso al derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación integral del daño.** Así mismo, la realización de un anteproyecto de Programa Estatal de Derechos Humanos, a fin de coordinar acciones interinstitucionales a nivel nacional e internacional en la materia, atención y protección a víctimas.*¹¹⁶

La Ley de Víctimas, en el artículo 5, establece que los mecanismos, medidas y procedimientos de la Ley, deben ser diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

1. Dignidad.
2. Buena fe.
3. Complementariedad.
4. Debida diligencia.

¹¹² Idem

¹¹³ Idem

¹¹⁴ Idem

¹¹⁵ Idem

¹¹⁶ Idem

5. Enfoque diferencial y especializado.
6. Enfoque transformador.
7. Gratuidad.
8. Igualdad y no discriminación.
9. Integralidad, indivisibilidad e interdependencia.
10. Interés superior de la niñez.
11. Máxima protección.
12. Mínimo existencial.
13. No criminalización.
14. Victimización secundaria.
15. Participación conjunta.
16. Progresividad y no regresividad.
17. Publicidad.
18. Rendición de cuentas.
19. Transparencia.
20. Trato preferente.

La dignidad como principio de cual derivan otros derechos y garantías de toda persona, se encuentra plasmado en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho principio reconoce la superioridad de la persona frente a las cosas, la paridad entre las personas, la individualidad del ser humano, su libertad y autodeterminación, la garantía de su existencia material mínima, la posibilidad real y efectiva del derecho de participación en la toma de decisiones, entre otros aspectos, lo cual constituye el fundamento conceptual de la dignidad.¹¹⁷El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que:

La dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.¹¹⁸

La Segunda Sala de la SCJN ha sostenido que el restablecimiento de la dignidad de la víctima es el objetivo último de la reparación integral del daño, reconocido por el artículo 5 de la Ley General de Víctimas que prevé que, en virtud de la dignidad humana de la víctima, todas las autoridades del Estado están obligadas en todo momento a respetar su autonomía, a considerarla y tratarla como fin de su actuación, así como garantizar que no

¹¹⁷Dignidad Humana. Constituye un derecho fundamental que es la base de los demás Derechos Humanos reconocidos constitucional y convencionalmente, Décimo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, Tesis: I.10o.A.1 CS (10a.), Décima Época, Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 54, Mayo de 2018, Tomo III, pp. 2548.

¹¹⁸Dignidad Humana. Constituye una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no una simple declaración ética, SCJN, Primera Sala, Tesis: 1a./J. 37/2016 (10a.), Décima Época, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II, pp. 633. Disponible en Internet: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2012363&Clase=DetalleTesisBL&Semanao=0>

se vea disminuido el mínimo existencial al que la víctima tiene derecho, ni sea afectado el núcleo esencial de sus derechos.¹¹⁹

Estos 20 principios de interpretación no son de observancia potestativa. Al contrario, son obligatorios para cualquier autoridad que tenga competencia, de conformidad con la Ley. Por lo mismo, deben de incluirse en los mecanismos, medidas y procedimientos que se diseñen e implementen para garantizar los derechos de las víctimas.

Tratándose de Veracruz, una de las principales causas por las cuales no se aplican estos principios es la ausencia de conocimiento por parte de las autoridades, distintas a la CEEAIV, de la existencia de la Ley del Víctimas y de las obligaciones que les manda. Si bien, esta Ley es de reciente publicación, dos años, es obligatoria desde su entrada en vigor. Además, desde finales del año 2014, hace casi cuatro años, se publicó la primera ley en materia de víctimas en la entidad; no obstante, existe una brecha importante entre lo establecido por la ley y su aplicación por las diferentes instituciones.

Se suma que, desde el año 2013, la Ley General de Víctimas establece una serie de obligaciones puntuales para las entidades federativas, entre éstas, la de instrumentar y articular sus políticas públicas en concordancia con la política nacional integral, para la adecuada atención y protección a las víctimas.¹²⁰ Al respecto se observa que:

Existe resistencia, insensibilidad, ausencia de empatía e ignorancia de las y los servidores públicos acerca de esta Ley. Tal vez, lo que conocen es el marco normativo aplicable a sus propios trabajos, sus propios reglamentos. Sin embargo, la ignorancia de las autoridades de esta Ley no implica que se les exima de la responsabilidad administrativa o penal en la que pudieran incurrir.—*Observatorio para la Colaboración, Investigación, Promoción y Asistencia en Derechos Humanos, A.C.*

En Veracruz no existe una política pública para garantizar los derechos de víctimas. Hay un desconocimiento de las autoridades de la Ley de Víctimas y de las atribuciones que tienen los entes de la Administración Pública Estatal. Al ser una institucionalidad nueva se requiere de un proceso de difusión entre los propios entes del gobierno. Se requiere que, desde el titular del Poder Ejecutivo, se conozca bien que existe toda esta institucionalidad. — *Instituto para la Seguridad y Democracia, A.C.*

En este sentido, a través de las entrevistas diseñadas para el presente informe, se documentó, que son las propias víctimas las que tienen que estar pendientes e impulsar los procesos para ser atendidas por otras dependencias distintas a la CEEAIV. La mayoría de las dependencias, como se señaló, desconocen la Ley de Víctimas o son insensibles en el trato hacia las víctimas, lo que ha conllevado nuevamente a procesos de revictimización.

¹¹⁹Compensación a víctimas de violación a los Derechos Humanos. La manifestación de conformidad de la víctima al obtener el monto de una reparación a través de otros mecanismos, no impide el acceso al fondo de ayuda, asistencia y reparación integral previsto en la ley general de víctimas, SCJN, Segunda Sala, 2a./J. 112/2017 (10a.), Décima Época, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II, pp. 748.

¹²⁰ Artículo 1118, fracción I, Ley General de Víctimas.

Tenemos una experiencia muy reciente. La familiar de una persona desaparecida tiene un problema con INFONAVIT. Aunque no era un problema derivado de la desaparición, se agrava a partir de ésta, derivado de la situación socio económica que vive y, que, además, le genera una situación muy angustiante que se suma a las emociones y angustias de no saber en dónde está su familiar. Cuando acude a esta dependencia la tratan muy mal, le dicen que su problema es insalvable. Acudimos a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, quien realizó el acompañamiento con personal a las oficinas del INFONAVIT, tanto en Xalapa como en Veracruz, y el trato recibido fue completamente distinto. De hecho, las atiende la misma persona que, en un primer momento la había rechazado y tratado mal, a pesar de haberse identificado como víctima desde el primero momento.—*Observatorio para la Colaboración, Investigación, Promoción y Asistencia en Derechos Humanos, A.C.*

A nivel nacional, se documentó que la ausencia de capacitación por parte de las y los servidores públicos abarca al menos tres aspectos sustantivos¹²¹:

<p>1. Falta de capacidad técnica especializada. En donde es preocupante, la ausencia de una perspectiva jurídica victimal, de modo que la asesoría jurídica que se brinda a las víctimas carece de este enfoque.</p>
<p>2. Ausencia de enfoques que provean acompañamiento psicosocial. Esto tiene un impacto negativo en el estado anímico de las víctimas, lo que dificulta enfrentar las dramáticas situaciones que implica el hecho de ser víctima y que las personas abandonen este estatus y se reintegren a las actividades que realizaban antes del hecho victimizante.</p>
<p>3. Carencia de actitudes que generen empatía con las víctimas. Se observó la persistencia de actitudes y valores contrarios a los derechos humanos y a las perspectivas de género, infancia, discapacidad, pobreza y de pertenencia a pueblos y comunidades indígenas, lo que fomenta el maltrato, la discriminación y la exclusión de quienes son miembros de estas poblaciones y comunidades históricamente vulneradas.</p>

Tabla 11. Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018

Así, el estado de Veracruz requiere una serie de procesos de capacitación, profesionalización y especialización de servidoras y servidores públicos, que dan o deberían dar atención a víctimas, por lo que es prioritario que se realicen esfuerzos conjuntos, coordinados y de forma simultánea tanto con la Federación, con Poderes Públicos, Organismo Autónomos y Municipios de la entidad.

¹²¹Programa de Atención Integral a Víctimas 2014 – 2018, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Primera edición 2015, México, pp. 25.

Tratándose de la atención y servicios especializados que se necesitan por parte de las víctimas y que la Ley de Víctimas garantiza, las instituciones y Dependencias de la APE no cuentan con el personal suficiente, pero, además, el personal existente que atiende no se encuentra especializado para brindar el servicio o la atención requerida.

El servicio médico ha sido revictimizante porque lejos de tener un apoyo, te dicen “está enfermedad no podemos dar la atención o no te podemos dar este medicamento porque no tenemos un oficio o un documento de tu médico que certifique que la enfermedad viene a raíz de la desaparición de tu hija”. Eso es algo ilógico y absurdo puesto que ningún médico me va a decir “ah sí, mire señora a su hija se la desaparecen tal día y dos días después debido al estrés, a la angustia, a la depresión le vino esta enfermedad”. Ningún médico lo va a plasmar así, tal cual. Por lo que hace a la atención psicológica, a mi a los pocos días de la desaparición de mi hija me canalizaron con una psicóloga del DIF y lo único que me dijo es “ah, tienes que agarrar una almohada y ponerle la foto de la persona que es el perpetrador y golpearla y golpearla. Desahogarte y llorar”. -*Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

En la ayuda psicológica no se nos pueden mandar a ir al DIF, no somos cualquier tipo de víctimas somos muy vulnerables, una mala atención nos puede dañar más. Por lo que hace a los psiquiatras, no quiero tomar medicamentos, las pocas veces que tome un medicamento me dejaba muy pasiva y por mi trabajo, que es con números, necesito estar despierta. -*Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

Al respecto, las universidades juegan un papel muy importante en la generación de programas de especialización con enfoque de derechos humanos, dirigido a estudiantes y profesionistas que trabajan o trabajarán con víctimas. En nuestro país se observa que son pocas las experiencias que se tienen al respecto. Es importante recopilar y sistematizar los ejemplos de buenas prácticas educativas y pedagógicas que han emprendido países que, si bien no enfrentan las mismas problemáticas que México, han vivido procesos que han requerido de la generación de nuevas carreras y especialidades universitarias, así como de adecuar los planes de estudio de las carreras existentes, para contar con las y los profesionistas que se necesitan para atender de la mejor manera posible a las víctimas.

En España, desde el año 2011, existe el Programa de Víctimas Educadoras, en donde el sufrimiento real narrado por la víctima es lo que permite conocer y entender la ruptura del vínculo social, puesto que genera un proceso pedagógico de tal manera que el estudiantado ve de verdad al “otro” como una persona víctima. La empatía con la víctima sería por tanto un sentimiento que nos revela la razón moral humana. En ese sentido, el Programa se escenifica en pensar lo humano, en que la víctima es central.¹²²

¹²² IRAZUSTA, Ignacio, RODRÍGUEZ, Silvia, y VILLALÓN, Adriana, Las Víctimas en la Escuela Vasca: iniciativas políticas para una educación sentimental, en GATTI, Gabriel (Ed.), *Un mundo de víctimas*, Átropos, Barcelona, 2017, p. 309, 315 y 321.

2.2 ¿Qué ha pasado con el Sistema Estatal de Atención a Víctimas?

La Ley de Víctimas mandata, como se ha mencionado, el establecimiento del Sistema Estatal de Atención a Víctimas (en adelante, Sistema Estatal o SEAV). No existe un plazo estipulado por la Ley para su instalación, pero sí establece que el Sistema Estatal debe reunirse por lo menos una vez cada seis meses.

Desde la entrada en vigor de la Ley en abril del 2017, y hasta la fecha de realización del presente Informe Temático han transcurrido dos años sin que se haya llevado a cabo su instalación. Lo anterior es muy preocupante, porque el Sistema Estatal es la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas. Este sistema tiene por objeto:

Proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, acciones institucionales e interinstitucionales, y demás políticas públicas que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en el ámbito local y municipal.

Se encuentra integrado por:

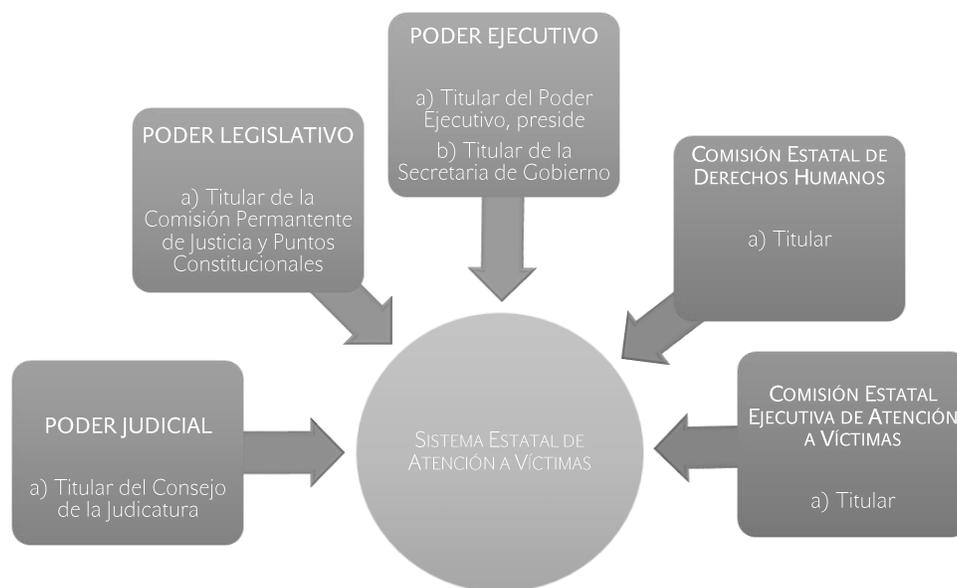


Ilustración 1. Sistema Estatal de Atención a Víctimas

El Sistema Estatal se encuentra constituido por, prácticamente, todo el Poder Público de Veracruz, la Ley de Víctimas estipula que, todas las instituciones y entidades públicas estatales y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas, hacen parte. Además, lo integran el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y

la CEEAIV.¹²³ Pero, quien tiene mayores atribuciones de conformidad con la Ley, es el Poder Ejecutivo del Estado que implementa la mayoría de la política pública de atención a víctimas mediante la estructura de la Administración Pública Estatal.

El Poder Ejecutivo de la entidad, en su calidad de presidente del Sistema Estatal, tiene que promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema. Puede ser suplido por la persona titular de la Secretaría de Gobierno. Las y los integrantes del Sistema deben asistir personalmente. El quórum para las reuniones del Sistema se conformará con la mitad más uno de sus integrantes y los acuerdos se tomarán por la mayoría de las y los integrantes presentes con derecho a voto.¹²⁴

El artículo sexto transitorio de la Ley de Víctimas establece el plazo de sesenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la ley para que el Ejecutivo Estatal expidiera el Reglamento. Sin embargo ha transcurrido dicho plazo y aún no se cuenta con este instrumento, por lo que tampoco hay definición en este aspecto y muchos otros que se establecen vía reglamentaria.¹²⁵

Podrán participar en las sesiones del Sistema o de las comisiones, las instituciones u organizaciones privadas o sociales, los colectivos o grupos de víctimas, en carácter de invitados con derecho a voz, pero sin voto. Será la persona titular de la Comisión Ejecutiva Estatal quien justifique que debe ser invitado a participar en la sesión que corresponda. Se regulará, vía reglamentaria, el mecanismo de invitación.¹²⁶

La tardía instalación y por ende, la falta del funcionamiento del Sistema Estatal, es un reflejo a las fallas que se observan a nivel federal en el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (en adelante, Sistema Nacional). Dicho Sistema tiene como una de sus atribuciones principales el promover la coordinación y colaboración entre las instituciones, entidades públicas federales, estatales, del Gobierno de la Ciudad de México y municipales, organismos autónomos encargados de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas.¹²⁷

Uno de los puntos más relevantes tiene que ver con que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas que conforma la ley, como la estructura de coordinación que se desarrolla para el cumplimiento de los objetivos de la ley, para el diseño de la política pública en materia de atención a víctimas, no existe. No tiene ningún proceso de articulación, no se ha reunido y eso es una grave deficiencia porque entonces se dan grandísimas deficiencias como las que estamos viendo en las entidades federativas. –I(dh)reas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.

En el marco del “Conversatorio sobre derechos de las víctimas: Una deuda impostergable” –realizado los días 18 y 19 de agosto de 2018, en la Ciudad de México–, organizaciones civiles, representantes de colectivos, víctimas y personas expertas analizaron los avances y retos en el

¹²³ Artículo 78, Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹²⁴ Artículo 82, Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹²⁵ *Idem.*

¹²⁶ *Idem.*

¹²⁷ Artículo 81, fracción I, Ley General de Víctimas, D.O.F. 9 de enero de 2013.

proceso de implementación de la Ley General de Víctimas, así como el desempeño de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, sus delegaciones y de las Comisiones Estatales, en materia de ayuda inmediata, medidas de asistencia y reparación integral del daño.¹²⁸ Entre las principales preocupaciones que se observaron en dicho conversatorio son las siguientes:

- El incumplimiento de las entidades federativas con las obligaciones establecidas en la Ley General de Víctimas, en particular debido a la falta de voluntad política de los Congresos y poderes ejecutivos locales, lo cual deja en el desamparo a miles de víctimas del fuero común.¹²⁹
- Aunque el estado de Veracruz cuenta con una Comisión Estatal carece de un Fondo Estatal (dichas circunstancias se analizan en el Capítulo III de este documento), lo cual impide el acceso de las víctimas a las medidas de apoyo previstas en las leyes.¹³⁰

Es importante que, una vez instalado y en funciones, además de ejecutar las acciones necesarias para cumplir con sus atribuciones, el Sistema Estatal acuerde la pertinencia de que todas las instituciones y entidades públicas estatales y municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, designen un área o instancia dentro de su estructura, con la capacidad o las atribuciones adecuadas, que le permitan a dicha instancia convenir y ejecutar las acciones pertinentes para darle cumplimiento a los acuerdos del Sistema. No es adecuado que dicha función recaiga exclusivamente en una persona.

Cada entidad necesita crear, al menos, una jefatura de departamento que sea el enlace, contacto, que mueva al interior de la institución. Pero, como el Sistema no funciona, realmente no hay una política pública. Lo que nos lleva a concluir es que en México no hay realmente una política pública de atención a víctimas. –I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C.

Cumplimiento de las obligaciones por parte las autoridades estatales

El artículo 79 de la Ley de Víctimas establece como una obligación para el Gobierno del Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los sectores social y privado, el coordinarse para establecer los mecanismos de organización, supervisión, evaluación y control de los servicios en materia de protección, ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas, previstos en la Ley.

Así, con el objeto de conocer la situación de atención a víctimas, especialmente las de desaparecidos, mediante cuestionarios se solicitó información a las principales instancias de la APE que brindan servicios o dan atención en materia de protección, ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas, obteniendo la siguiente información:

¹²⁸ "Conclusiones y Recomendaciones del Conversatorio sobre derechos de las víctimas: Una deuda impostergable", IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C, 18 y 19 de agosto de 2018, Ciudad de México.

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ *Idem.*

SECRETARÍA EDUCACIÓN	<p>Sus áreas operativas contestan de diversas maneras, algunas de las respuestas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> →“no contamos con mecanismo” (pregunta sobre coordinación); →“afortunadamente no hemos tenido este problema” (pregunta sobre el número de víctimas atendidas); →“por esta Institución se desconoce” (pregunta sobre los servicios que se brindan a víctimas); →“no se tiene contemplado impartir cursos al respecto” (pregunta sobre capacitación a las y los servidores públicos que atienden a víctimas); →“no se cuenta con presupuesto destinado a este rubro, en caso de existir, debería aplicarse un monto suficiente” (pregunta sobre el presupuesto para cumplir con la Ley de Víctimas); →“de carácter presupuestal, recursos humanos y capacitación” (pregunta sobre principales obstáculos para cumplir con la Ley de Víctimas). →“La Coordinación Estatal de Preparatoria Abierta brinda educación en el nivel medio superior en la entidad veracruzana en la modalidad no escolarizada, por ello, al no estar en contacto con los estudiantes, no es posible llevar acciones que requieran congregarlos, pues esta modalidad educativa se oferta precisamente para quienes tienen la necesidad o desean cursar el bachillerato pero no tienen disponibilidad de tiempo para asistir al plantel” (resaltado propio). →“La Dirección Tecnológica es una oficina que depende de los lineamientos marcados en la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior, actualmente no se han implementado acciones de atención a víctimas ya que no se ha recibido dicha capacitación para dar seguimiento a lo establecido en la Ley de Víctimas”. →“Para el subsistema de Telebachillerato no aplican las preguntas”.
SECRETARÍA SALUD	<p>Sus áreas operativas contestaron una de las ocho preguntas que se le formularon. La respuesta general fue:</p> <ul style="list-style-type: none"> →“a la fecha las áreas operativas de la Secretaría de Salud no cuentan con mecanismos especializados para otorgar atención a víctimas de desaparición y desaparición forzada”.
SISTEMA ESTATAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA	<p>Da una respuesta general en los siguientes términos:</p> <ul style="list-style-type: none"> →“para coadyuvar con diversas autoridades en cuanto a la búsqueda y localización de personas, las acciones que se han implementado es boletinar la imagen y la media filiación de personas no localizadas, ausentes o desaparecidas, en atención a las solicitudes que se reciben, trabajando a la vez en colaboración con los Sistema DIF Municipales del estado. Quienes de acuerdo con cada caso y tipo de solicitud boletinan a la persona que se pretende localizar y a la vez realizan búsquedas en bases de atención a usuarios correspondientes, remitiendo los informes a la autoridad solicitante”. <p>La institución cuenta con dos convenios de colaboración y mecanismos de participación del sector privado a fin de brindar los servicios de emergencia para garantizar la atención inmediata a las víctimas. El primero tiene que ver con atención de niñas, niños y adolescentes a través de una casa hogar. El segundo convenio tiene que ver con una asociación civil que brinda servicios de internamiento psiquiátrico a pacientes que requieran hospitalización permanente. Ambos convenios son de fecha 8 de abril de 2018.</p>

Tabla 12 Respuestas sobre el cumplimiento de las obligaciones que mandata la Ley de Víctimas.

Se observó como factor común el poco conocimiento de las obligaciones que mandata la Ley de Víctimas para las instancias de la APE, siendo el mayor obstáculo la falta de mecanismos o programas para incorporar dichas obligaciones en sus tareas sustantivas.

El Gobierno en su conjunto, no ha reflexionado sobre la voluntad política que se requiere para garantizar acceso a la justicia y la atención a víctimas en Veracruz. –Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.

Pareciera que actualmente, la política pública de este gobierno es negar la atención a las víctimas. – Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C. (refiriéndose al periodo 2016-2018).

En las entrevistas a los colectivos de familiares de personas desaparecidas, pudimos conocer que a partir del cambio en 2016 de la titular de la Comisión Ejecutiva Estatal, se ha tenido acceso a algunos programas y servicios.

Normalmente, es el colectivo quien está pendiente e impulsa las gestiones, a través de la CEEAIV, para acceder a programas que se brindan por parte de Secretaría de Educación y Secretaría de Desarrollo Social. –Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.

Es sumamente complejo acceder a estos programas y hay que hacer una priorización entre las y los integrantes del colectivo, ya que no hay posibilidad de acceso para todas y todos. –Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.

De los servicios, por parte de la CEEAIV, se encuentran la gestión de 4 becas para integrantes del colectivo, aunque el colectivo tiene 24 familias no se obtuvo becas para todas las familias que lo necesitan. –Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.

La CEEAIV ha tratado de conseguir becas para algunas niñas y niños de familias del colectivo, que han quedado en orfandad. Las niñas y los niños es el punto más preocupante. Son niñas y niños que requieren apoyo económico, atención especializada y becas. No se les han otorgado becas a todas las niñas y niños pero sí han otorgado. –Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.

Se está creando la institución. Nunca, antes, se daban estos servicios. En un primer momento, cuando iniciamos en el año 2014 teníamos muchas negativas, autoridades de todos tipos, incluso federales, que no conocían la Ley. Autoridades estatales que para ingresar a un programa nos decían “-es que tenemos una lista y la víctima se va a la cola. –No, espérame, es que tienes que tener un programa especial para víctimas”. –Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.

Afortunadamente, hemos avanzado, cuando antes recibíamos constantes negativas. Hemos avanzado mucho en atenciones psicológicas con los DIF. En el área de salud hoy ya les dan consulta, en algunos hospitales les dan inclusive la medicina. No estamos al 100% pero hemos avanzado. – Delegación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en el Estado de Veracruz.

Tenemos una estrecha vinculación con la Secretaría de Salud que, a petición de la CEEAIV, inmediatamente atiende los casos que se le van vinculando. Igualmente, hemos sostenidos reuniones con el ISSSTE en Veracruz, quien ya en varias ocasiones nos ha apoyado con gestiones del rubro médico. –*Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas*.

Tenemos vinculación con otras dependencias, no igual de fuerte como lo tenemos con Salud, pero tenemos vinculación por ejemplo con DIF, SIPINNA¹³¹, SEDESOL, Fiscalía, que son las principales. –*Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas*.

Asimismo, es importante señalar que se perciben pequeños cambios en la política pública generados por algunas de las dependencias e instituciones de la APE. Por ejemplo:

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

BECAS PARA VÍCTIMAS DEL DELITO DEL PROGRAMA DE ESTÍMULOS A ESTUDIANTES PROGRAMA VERACRUZ COMIENZA CONTIGO

Es el apoyo económico a estudiantes que sufrieron un daño o perjuicio provocado por una acción u omisión, inscritos en cualquier tipo de institución educativa con la Autorización de Estudios y/o Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios, en el grado de primaria, secundaria y bachillerato. Deben ser canalizados por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

De acuerdo con el Padrón Único de Beneficiarios, al año 2017, se encontraban inscritas 14, 196 personas beneficiarias del Programa de Estímulos a Estudiantes. De acuerdo con el entonces Director Estatal del Sistema de Becas de la Secretaría de Educación, para el año 2017 se entregaron 800 becas para niñas, niños y adolescentes víctimas del delito.¹³² Para el año 2018 se tenía planeado entregar 60 mil becas de estudio¹³³ a la población en general que cumpliera con los requisitos, sin tener información sobre el número de becas destinadas para víctimas. Tal como se ha mencionado, no hay información pública y de las respuestas de la Secretaría de Educación no se desprenden los criterios que determinan el número de becas ofertadas para las víctimas de manera semestral. De las entrevistas con algunas de las autoridades involucradas se obtuvo lo siguiente:

Al principio que se operó este programa [becas para víctimas del delito] –que la CEEIAV no estaba funcionando al 100%–, nos dieron todas las becas. Para la segunda convocatoria, que ya se había nombrado a la Comisionada, nos dividieron, 50% de becas para la Delegación de la CEAV y el 50%

¹³¹ Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado De Veracruz.

¹³² ARIOLA, Verónica, "Apoyan con becas a 800 niños víctimas de delito", Crónica Veracruz, Noticias, 5 de noviembre de 2017. Disponible en Internet: <https://www.cronicaveracruz.com/apoyan-becas-800-ninos-victimas-delito/>

¹³³ "Entrega Veracruz Comienza Contigo becas a estudiantes de Martínez", Redacción Editorial, HoraCeroMX, Hora Regional, 7 de marzo de 2018. Disponible en Internet: <https://horacero.mx/2018/03/07/entrega-veracruz-comienza-contigo-becas-a-estudiantes-de-martinez/>

de becas para la Comisión Ejecutiva Estatal. *-Delegación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en el Estado de Veracruz.*

Tenemos apoyo, a través de la Secretaría de Educación con el tema de las becas especiales para víctimas. Dentro del universo de las becas que reparten hay un subprograma de apoyo de becas para víctimas, al cual se le otorgan un número determinado de becas. En el segundo semestre de 2017 entregamos 29 becas. Después de hablar con el director del programa, logramos que en el primer semestre de este año se autorizará un número de 70 becas, se buscó contemplar a la mayoría de niñas, niños y adolescentes, hijas e hijos de familias que integran los colectivos. En este segundo semestre estamos solicitando que nos den 150 becas, que siguen siendo insuficientes; sin embargo, estamos dando prioridad a las hijas e hijos de personas desaparecidas. Aún no nos dicen que número de becas nos van a dar. Efectivamente, esta convocatoria se reparte con la CEAV. Pero desconozco los criterios para determinar el número de becas que se dan a las víctimas cada semestre. *-Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas.*

Se tienen que revisar los programas y servicios que operan en la entidad. Las carencias de las personas en situaciones cotidianas son enormes en este estado; ahora ante un hecho victimizante son dobles, triples. Las víctimas van al municipio y piden becas, van para allá y piden becas, van para acá y piden becas, es lo que tienen que hacer para garantizar el derecho a la educación. Y el número de becas que se dan es muy reducido. *-Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C.*

Sobre el catálogo de programas de desarrollo social, es importante realizar las siguientes observaciones:

- Varios programas operaban con anterioridad a la administración 2016-2018.
- Varios programas operan con recursos de origen federal, mismos que están sujetos a la normatividad y lineamientos específicos del fondo que se trate.

De acuerdo con el Informe General del Resultado Ejecutivo de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, realizado por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, el Programa VCC no fue evaluado internamente.

El objetivo de las evaluaciones es, precisamente, revisar periódicamente el cumplimiento de los programas, metas y acciones de la Política Estatal de Desarrollo Social, para en su caso, corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.¹³⁴

Por lo anterior, ante los cambios iniciados por la nueva administración y los compromisos asumidos por los gobiernos federal y estatal con las víctimas, especialmente con las víctimas

¹³⁴Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior Entes Estatales de la Cuenta Pública 2017, Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, 2018. Disponible en Internet: <http://www.orfis.gob.mx/CuentasPublicas/informe2017/archivos/TOMO%20II/Volumen%201/001%20Informe%20General%20del%20Resultado%20de%20la%20Fiscalizaci%C3%B3n%20Superior%20Entes%20Estatales.pdf>

de personas desaparecidas, esta Comisión identifica como una oportunidad, la revisión y el análisis de las reglas de operación de los programas de Política de Desarrollo Social, a fin de que se integre como población beneficiada a las víctimas, estipulando criterios de prioridad, de cobertura y facilitar la obtención o entrega de los requisitos que deberán cumplir las víctimas.

Finalmente, es pertinente realizar la revisión y el análisis de los programas, fondos y subsidios federales¹³⁵ que se operan y/o ejecutan por parte de las autoridades estatales y municipales de Veracruz, con los objetivos de:

- Identificar aquellos que puedan incidir o coadyuvar en garantizar los derechos de las víctimas, y
- Entablar un diálogo con la Unidad Administrativa responsable a nivel federal, a fin de analizar la pertinencia y posibilidades de ampliar la cobertura del programa, fondo o subsidio para garantizar los derechos de las víctimas.

Los criterios para identificar los programas, fondos y subsidios federales que incidan o coadyuven a garantizar los derechos de las víctimas deberán ser, por lo menos, aquellos que beneficien directamente a las víctimas y aquellos que fortalezcan las capacidades de las instancias, estatales o municipales, que garantizan los derechos a las víctimas.

Siendo prioritaria la identificación de los programas, fondos y subsidios federales que incidan o coadyuven en garantizar los servicios de salud, educación, empleo, desarrollo social, desarrollo económico, seguridad, acceso a la justicia y reparación integral del daño.

Así como, los destinados a beneficiar o atender personas y poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad, tales como niñas, niños, adolescentes, personas jóvenes, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas migrantes, miembros de pueblos indígenas o afromexicanos, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno.

Cumplimiento de las obligaciones por parte las autoridades municipales

De acuerdo con la Ley de Víctimas, artículo 79, los Municipios se encuentran obligados coordinarse para establecer los mecanismos de organización, supervisión, evaluación y control de los servicios en materia de protección, ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, a la verdad y reparación integral a víctimas, previstos en la Ley.

¹³⁵*Véase*. Catálogo de Programas, Fondos y Subsidios Federales para Entidades Federativas, 2018, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 1ª ed., 2015. Disponible en Internet: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/310655/Catalogo_Programas_Fondos_Subsidios_2018.pdf

Además, el artículo 118, de la ley en comento establece para los Municipios las atribuciones y obligaciones siguientes:

- Instrumentar y articular, en concordancia con la política estatal, la adecuada atención y protección a las víctimas;
- Coadyuvar con el Gobierno Estatal, en la adopción y consolidación del Sistema Estatal;
- Promover, en coordinación con los municipios, cursos de capacitación a las personas que atienden a víctimas;
- Ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento del Programa Estatal;
- Apoyar la creación de programas de reeducación integral para los imputados;
- Apoyar la creación de refugios seguros para las víctimas;
- Participar y coadyuvar en la protección y atención a las víctimas;
- Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia; y
- Las demás aplicables a la materia, que les conceda la Ley de Víctimas, y otros ordenamientos legales aplicables.

En esta temática, para la integración del presente informe, se solicitó información a los 58 municipios que fueron incluidos en la declaratoria de alerta de género, sin embargo, solo el Ayuntamiento de Xalapa envió información respecto al cumplimiento de las obligaciones que les mandata la Ley de Víctimas.

En ese sentido, se pudo documentar que a nivel municipal son escasas las acciones que se han implementado para atender a las víctimas y no atienden a una política pública sino a la sensibilidad o disposición de las autoridades municipales o a la presión que generan los colectivos para que sus integrantes sean atendidos.

Si nos han apoyado. El Ayuntamiento si nos han facilitado maquinaria cuando hacemos búsquedas. Hemos tenido ciertos apoyos y respuesta favorable por parte del Municipio mediante la solicitud directa del colectivo en la que no ha tenido nada que ver la Comisión Ejecutiva Estatal. -Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.

En general, no hay una apertura del gobierno municipal para atender a las víctimas. Pero si como colectivos solicitamos el apoyo, sí hemos tenido el apoyo del Ayuntamiento. Por ejemplo, a veces tenemos que trasladarnos a la Ciudad de Xalapa, hacemos un escrito y nos brindan el apoyo. - Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.

El Municipio no es muy accesible. Hasta ahorita el Presidente Municipal no nos ha recibido y nosotros no hemos ido, solo fuimos una vez y nos dijeron que teníamos que meter un oficio, como

se nos presentaron otros compromisos ya no hemos ido. El Municipio, yo siento que necesita, un taller o una plática o algo así, para que les expliquen todo esto. Cuando nosotros identificamos a una persona que requiere de la ayuda municipal, le hablamos a la Comisionada Ejecutiva Estatal para que intervenga y, a veces, a la propia comisionada ha manifestado que las autoridades no entienden la ley. Fuimos y platicamos con las autoridades municipales, les platicamos qué hacemos, que buscamos en fosas y ellos estaban sorprendidos porque no sabían que existiera eso. O sea desconocen totalmente o no sé si se hacen. Sí nos han apoyado pero nos hacen esperar, yo creo que se necesita de personas más capacitadas. *-Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

Yo tengo seis años buscando a mi hijo, las autoridades han visto cuando hemos hecho nosotros las marchas, nuestra manifestación y las autoridades municipales nunca se han acercado. Aquí en el municipio nada más existe nuestro colectivo y nunca se han acercado. La autoridad municipal jamás se ha preocupado. *-Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

Hay un rechazo total por parte de las autoridades locales. Y el Municipio ha sido un constante represor con el colectivo. Particularmente, con nuestra representante, las autoridades municipales han sido amenazantes y han realizado actos intimidatorios. *-Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

Hablando para el Municipio, no existimos. No existimos, así le digo todo. Hablando de todas las autoridades, hay un Instituto de la Mujer, hay un DIF, hay un Palacio Municipal, no existimos. *- Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

Los actuales diseños institucionales del municipio y las formas de ejercer los gobiernos, tienen serias dificultades para responder a las necesidades básicas internas y a las demandas sociales de su competencia, principalmente en la prestación de servicios públicos (destacando los problemas en materia de seguridad pública), atención a la ciudadanía y la obtención de recursos propios. Es decir, en los municipios existen serias dificultades para gobernar por políticas públicas.¹³⁶ Esta realidad ha abonado a crear un generalizado fenómeno de desconfianza ciudadana hacia los gobiernos municipales por su escasa capacidad para mantener, en principio la seguridad pública, en orden sus finanzas y responder eficazmente a las crecientes necesidades comunitarias.¹³⁷

En Veracruz, la relación de las autoridades municipales con los colectivos de víctimas no ha sido sencilla. Esto atiende a varios factores: criminalización de las personas desaparecidas y sus familiares; negación del problema de seguridad, particularmente de las desapariciones; corrupción; poco conocimiento de las obligaciones normativas; nula capacitación en atención a víctimas, entre otras.

Además, pudo observarse que, en los casos en que se logra una coordinación con las autoridades municipales para la atención de víctimas, la atención es deficiente, y en ocasiones revictimizante y sin un seguimiento adecuado.

¹³⁶ Cfr. AGUILAR VILLANUEVA, LF, *El estudio de las Políticas Públicas*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, DF, 2007, pp. 24.

¹³⁷ ROBLES HERNÁNDEZ, Guadalupe, *Políticas Públicas y Gestión Municipal. Tres consideraciones para los municipios urbanos*, Universidad Autónoma Indígena de México, Ra Ximhai vol. 9, núm. 2, mayo-agosto, 2013, pp. 99-112

A las autoridades municipales hay que estarlas presionando y, luego, ni presionando actúan. En Orizaba ha sido muy difícil, la administración anterior era de una insensibilidad terrible hacia las familias de personas desaparecidas, por ejemplo las familias querían pegar alguna lona en un sitio visible y les cobraban, decían que era publicidad. También hay que solicitar permiso para repartir volantes sobre personas desaparecidas y pagar cierta cuota. O les negaban el permiso o les cobraban. Hablando de la administración actual, ha sido complicado, es como un estira y afloje. – *Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo.*

Para los Ayuntamientos, salvo estas ayudas que cotidianamente dan, apoyo para los gastos funerarios, no hay idea ni una apropiación de la Ley. Si tiene apertura el gobierno electo, cuando entre en funciones, tendrá comunicación con los municipios de tal suerte que puedan modificar sus bandos de gobierno pero eso no existe. – *Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C.*

De acuerdo con el Programa de Atención Integral a Víctimas (en adelante, PAIV) 2014–2018, los gobiernos locales son de primordial importancia en el alcance de sus objetivos, ya que en muchos casos son quienes tienen la proximidad con las víctimas, así como el conocimiento del territorio y las problemáticas locales. Por ello, sus acciones, alineadas a los objetivos, estrategias y líneas de acción del PAIV, son de vital importancia para la atención y protección de las víctimas al igual que para evitar la victimización secundaria. En este sentido, los municipios y delegaciones tienen un papel central.¹³⁸

Si bien, se observa que en los últimos años, a nivel estatal no se ha avanzado en la implementación de la política pública para garantizar los derechos de las víctimas, esto no justifica, pero incide enormemente en lo que pasa a nivel municipal. Sin embargo, el cumplimiento de las obligaciones que se establecen en la Ley General de Víctimas y la Ley Estatal de Víctimas, no dependen del todo de los avances que se tengan a nivel federal o a nivel estatal. Las autoridades municipales tienen la obligación y la oportunidad, de avanzar en el cumplimiento del marco normativo e implementar la política pública que proteja los derechos de las víctimas de manera paralela con los otros órdenes de gobierno conforme a sus competencias.

Tratándose de la atención y los servicios que se deben de brindar a víctimas, particularmente a víctimas de desaparición y desaparición forzada, las autoridades municipales tienen que incluir en sus planes de desarrollo de manera prioritaria objetivos, estrategias y acciones que les permitan la implementación de políticas públicas necesarias y adecuadas.

Es deseable que las autoridades municipales se avoquen a la identificación de aquellos programas que puedan ampliar y mejorar el catálogo de servicios para la atención a víctimas, aprovechando la coyuntura de cambios y transformaciones en la que el actual gobierno se encuentra.

¹³⁸Programa de Atención Integral a Víctimas 2014 – 2018, *Op. cit.*, pp. 32.

Muchas de las víctimas podrían ser atendidas y beneficiadas, prioritariamente, con estos programas si se hacen las adecuaciones pertinentes, ya que varias personas, además de ser víctimas, se encuentran en condiciones de pobreza.¹³⁹

Los gobiernos municipales no deben esperar y escatimar esfuerzos en acatar estas leyes, pues están facultados para ello y, de hacerlo, no violarían los controles constitucionales de competencias entre distintos órganos y niveles de gobierno, o sea, no deben esperar que el gobierno estatal dé el primer paso.¹⁴⁰

La Coordinación con las autoridades federales

Parte de las atribuciones del SEAV es generar la coordinación con las autoridades federales encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas.

Asimismo, el estado debe de promover, en coordinación con el gobierno federal, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de las víctimas de acuerdo con el Programa Nacional.¹⁴¹

En un primer momento, cuando iniciamos en el 2014, nos encontrábamos con muchísimas negativas inclusive de autoridades federales que no conocían la Ley General de Víctimas. Afortunadamente, hemos ido avanzando mucho, no estamos al cien por ciento, pero hemos avanzado. -Delegación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en el Estado de Veracruz.

De los datos obtenidos a través de solicitudes de información, no se desprenden criterios de coordinación de las autoridades estatales con las autoridades federales para el tema de atención a víctimas. Asimismo, de las entrevistas con los colectivos no se identifican acciones de coordinación entre las autoridades federales y estatales; excepto algunas medidas de protección que se están ejecutando por autoridades federales en Veracruz y de las cuales tampoco se observa acciones de coordinación.

De acuerdo con el Informe de Gobierno 2016-2017 del estado, la Comisión realizó 1,607 acciones de coordinación y vínculos institucionales con autoridades federales y estatales. En el ámbito Federal, con la Procuraduría General de la República (PGR), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Delegación Regional del Instituto

¹³⁹ Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de privación social: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Medición de la Pobreza, Glosario, CONEVAL. Disponible en Internet: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

¹⁴⁰ LORUSSO, Fabrizio, *Desaparición de personas, nueva ley y retos para los municipios*, 15 Propuestas para León. Elecciones 2018, Universidad Iberoamericana León, 1ª edición, León, Guanajuato, 2018, pp. 32 - 38. Disponible en Internet: <http://amoxcalli.leon.uia.mx/descargas/PROPUJESTASibero2018.pdf#page=32>

¹⁴¹ Artículo 117, fracción III, Ley de Víctimas, *Op. cit.*

de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Sin embargo, no hay datos que permitan conocer su naturaleza y alcance.

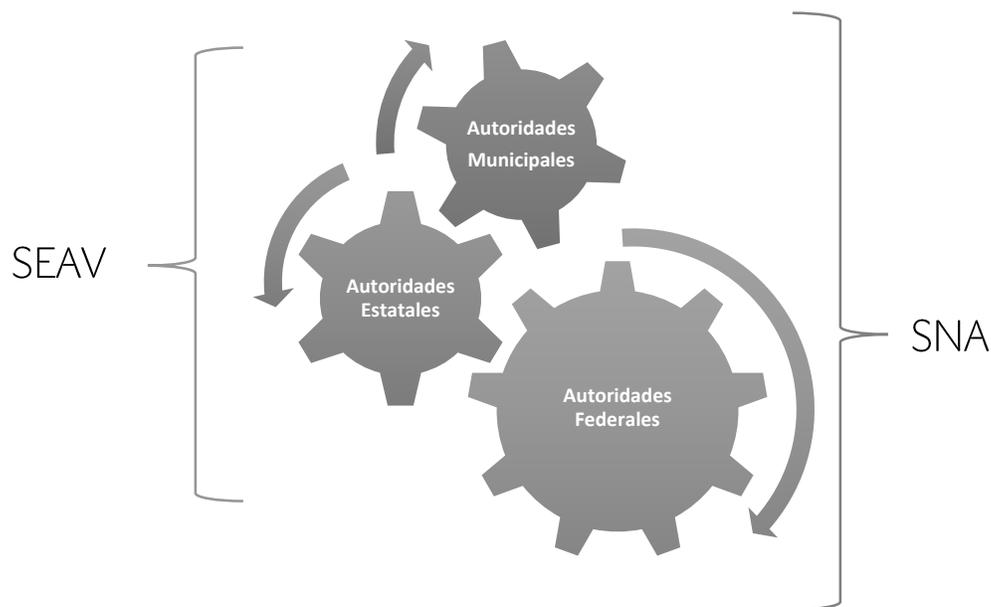


Ilustración 12 Sistemas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno

No obstante la existencia de mecanismos de coordinación entre la CEEAIV y la CEAV, existen obstáculos que no han permitido el adecuado funcionamiento del SEA:

- *Problemas de implementación:* las instancias estatales y municipales no logran ejecutar adecuadamente los programas, ya sea porque las estructuras institucionales no han sido adaptadas o porque no existe la buena comunicación entre las instancias intermedias.
- *problemas de conocimiento:* hay una falta de información acerca de los contextos y las dinámicas sobre los cuales se pretende influir; o
- *problemas de complejidad:* a raíz de la creciente diferenciación y complejidad de la realidad social, el instrumental político disponible resulta insuficiente.¹⁴²

Es importante destacar que existen otros mecanismos de coordinación que han buscado incidir en la instauración de una política pública en materia de derechos de las víctimas. La Conferencia Nacional de Gobernadores (en adelante Conferencia Nacional o CONAGO), a través de su Comisión de Derechos Humanos¹⁴³, ha trabajado en temas relacionados con:

¹⁴² LECHNER, Norbert, *Tres formas de coordinación social*, Revista de la CEPAL, número 61, Santiago de Chile, abril 1997, pp. 8.

¹⁴³ XLII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Ciudad de México, Ciudad de México, 06/12/2011, Acuerdo Vigésimo Tercero.

2014

1. Creación de un grupo de trabajo que aborde los siguientes temas: Víctimas de Delitos; Trata de Personas; Personas Desaparecidas; Mecanismos de protección a defensores de derechos humanos y periodistas. Una agenda de trabajo con el Sistema Nacional de Atención a Víctimas; con la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; con representantes de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos de la SEGOB; y con las familias o grupos que buscan a las personas desaparecidas.¹⁴⁴
2. La realización de acciones para la defensa de los derechos humanos, por parte de titulares de los ejecutivos de las entidades federativas, tales como:
 - Impulsar la armonización normativa de la Ley General de Víctimas en sus entidades federativas, donde se contemple la creación de una Comisión Ejecutiva Estatal; el Registro Estatal de Víctimas; la Asesoría Jurídica Estatal; y el Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, así como llevar a cabo las gestiones necesarias para cumplir con las obligaciones establecidas en dicha Ley, tales como: 1) Crear o designar el área de atención a víctimas en cada una de las dependencias que, por su naturaleza, proveen servicios de reparación. 2) Fortalecer e impulsar la creación de las instituciones públicas y privadas que prestan atención integral a las víctimas. 3) Promover, en coordinación con el Gobierno de la República, programas y proyectos de atención, educación, capacitación, investigación y cultura de los derechos humanos de las víctimas. 4) Impulsar la creación de refugios para las víctimas. 5) Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para su elaboración.
 - Continuar apoyando a través las instituciones encargadas de la Seguridad Pública, las "acciones de búsqueda de personas no localizadas" tales como: el diseño de un protocolo ministerial para la búsqueda; la red nacional para la búsqueda de personas cuyo paradero se desconoce; la Base de Datos AM/PM (*ante mortem-post mortem*) para recopilar información sensible y útil para la búsqueda en vida e información forense para la identificación de personas fallecidas a través del uso del Protocolo de Tratamiento e Identificación Forense en todos los servicios forenses del país, y; el fortalecimiento de las capacidades ministeriales, forenses y periciales, así como "esquemas de atención especializada a las víctimas".

Asimismo, de conformidad con el artículo 21 y el numeral segundo transitorio del Decreto de Reformas a la Ley General de Víctimas, los Titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas se comprometen a impulsar iniciativas de ley relacionadas con la declaración de ausencia por desaparición, además de promover las reformas necesarias a los Códigos Penales a fin de adecuar el tipo penal de desaparición forzada, conforme a estándares internacionales.¹⁴⁵

¹⁴⁴XLVI Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Puebla, Puebla, 26/02/2014, Acuerdo Décimo Octavo.

¹⁴⁵XLVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Aguascalientes, Aguascalientes, 10/10/2014, Acuerdo Vigésimo Primero.

3. Exhorto a los gobiernos federal, estatales, municipales y de las demarcaciones territoriales, para que en el ámbito de sus respectivas competencias, se comprometan a participar en el marco del "Sistema Nacional de Atención a Víctimas", en la creación del "Esquema de Homologación de Atención a Víctimas del Delito", así como a implementar las políticas públicas, medidas, programas y acciones de gobierno necesarias que permitan consolidar la infraestructura y contar con servicios eficientes para dar respuesta oportuna a los intereses y derechos de las víctimas del delito.¹⁴⁶

2016

4. Firma del *Convenio Marco de Coordinación y Colaboración en Materia de Atención a Personas en Situación de Víctima; Intercambio de Información; Diseño y Ejecución de Políticas Públicas, y Capacitación*, con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) del Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

Dicho instrumento tiene como objetivo establecer las bases, mecanismos y acciones de coordinación y colaboración entre la CEAV y las entidades federativas para que, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con la legislación federal y estatal aplicable, realicen actividades conjuntas para promover la atención, asistencia y protección a personas en situación de víctima de delitos o de violación a derechos humanos cometidos por servidores públicos; intercambio de información recíproca; diseño y ejecución de políticas públicas, y capacitación en materia de la Ley General de Víctimas.¹⁴⁷

El Programa Estatal de Atención Integral a Víctimas

Sin el Programa Estatal de Atención Integral a Víctimas

La Ley de Víctimas establece como una atribución del Sistema Estatal, artículo 81, fracción II, el formular propuestas para la elaboración del Programa Estatal de Atención Integral a Víctimas (en adelante, Programa Estatal de Atención o PEAV). Asimismo, el artículo 94, fracción III, de la Ley en comento, establece como una atribución de la Comisión Ejecutiva Estatal el elaborar anualmente el proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas con el objeto de crear, reorientar, dirigir, planear, coordinar, ejecutar y supervisar las políticas públicas en materia de atención a víctimas, y proponerlo para su aprobación al Sistema.

Como ya se observó, no hay reglamento. Tampoco hay un programa. El estado de Veracruz, a través del Poder Ejecutivo, de conformidad con el artículo 117, fracción II, de la Ley de Víctimas, tiene que ejercer sus facultades reglamentarias para la aplicación de la Ley.

También, como ya se mencionó, el artículo sexto transitorio establecía un plazo, que ya feneció, de sesenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la Ley de Víctimas para expedir su reglamento.

¹⁴⁶*Ibidem.*, Acuerdo Vigésimos Segundo.

¹⁴⁷L Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Toluca, México, 29/02/2016, Acuerdo Décimo Noveno.

¿Cuáles son las consecuencias de no tener un Programa Estatal de Atención Integral a Víctimas?

Que en Veracruz no existe un instrumento programático que establezca los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que rijan a las instituciones y entidades públicas estatales y/o municipales, organismos autónomos, y demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de la protección, ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas.

Si bien, la propia Ley de Víctimas no establece un plazo específico para elaborar y publicar el Programa Estatal de Atención, se observa que en el artículo décimo transitorio de la Ley de Víctimas, el Poder Legislativo estipuló un plazo de ciento cincuenta días, contado a partir de la entrada en vigor de la ley, para que las secretarías, dependencias, organismos del sector salud, educación y las demás obligadas; así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias y fundamentos legales de actuación, adecuaran su normatividad conforme al Programa y el Modelo de atención a víctimas previstos en la Ley y el Reglamento.

Es decir, el Programa tendría que haberse elaborado y publicado antes de cumplirse el plazo de 150 días.

La CEAV, la Comisión Ejecutiva Estatal, al igual que las demás comisiones estatales de atención a víctimas, son autoridades responsables en el cumplimiento de los 5 objetivos específicos, 23 estrategias y 94 líneas de acción del Programa Nacional de Atención Integral a Víctimas. De acuerdo con el programa, la implementación se haría a través de un Manual de Operación en el que se establecen las autoridades encargadas de realizar las líneas de acción específicas de acuerdo al ámbito de su competencia.¹⁴⁸ Sin embargo, no hay información pública disponible sobre el manual de operación, ni tampoco sobre los informes anuales que se deben de rendir ante el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (en adelante, Sistema Nacional, SNAV) sobre los avances del Programa.

Si bien, no es objeto de estudio de este Informe Temático el análisis del funcionamiento del Sistema Nacional ni del cumplimiento del PAIV, hay una estrecha relación y un impacto directo, ya que de acuerdo con el art. 118 de la Ley General de Víctimas, las entidades federativas les corresponde algunos tipos de obligaciones.

Además, de conformidad con el PAIV, la implementación del programa requiere del trabajo conjunto de los tres ámbitos de Gobierno, los tres poderes, los organismos autónomos, los diferentes sectores de la sociedad civil, así como la participación de la iniciativa privada.

En ese sentido, aunque el PAIV se encuentra vigente desde hace tres años –y siendo el año 2018, el último contemplado en el período de vigencia para cumplir con los objetivos

¹⁴⁸*Ibidem.*, pp. 62.

específicos, estrategias y líneas de acción de política pública– no se cuenta con información puntual de los avances que se han logrado en el cumplimiento de este programa a nivel nacional, estatal o municipal.

Es precisamente el Sistema Nacional quien conoce sobre de los avances en el cumplimiento del PAIV, a través del informe que rinde la CEAV anualmente, no hay información pública sobre los informes correspondientes. Asimismo, la Comisión Ejecutiva, tiene la obligación de presentar de manera anual, el proyecto de Programa de Atención Integral a Víctimas con el objeto de crear, reorientar, dirigir, planear, coordinar, ejecutar y supervisar las políticas públicas en la materia. Salvo el programa del año 2015, que se encuentra integrado en el PAIV, no hay información pública sobre los programas de los años: 2016, 2017 y 2018.

A nivel nacional la institucionalización y transversalización de la política pública para garantizar los derechos de las víctimas ha sido lenta y los avances no son visibles y no corresponden a las expectativas que se tienen sobre el cumplimiento de la Ley. Esto claramente incide en el proceso en que las entidades federativas avancen en el cumplimiento de la Ley General de Víctimas y de sus propios marcos normativos.

Se observa también, que más allá de lo que establecen las leyes, no se han logrado materializar en acciones concretas los mecanismos y procesos que se requieren para garantizar la coordinación mínima entre las distintas autoridades para brindar atención a las víctimas en servicios básicos como salud, educación, vivienda, alimentación y desarrollo social. Servicios que responden a políticas públicas institucionalizadas en México desde hace muchos años y que se encuentran operando en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Al igual que Veracruz, muchas entidades federativas se encuentren en una situación similar. Respecto a los sistemas de atención a víctimas, el no contar con un instrumento programático para coordinar las acciones de política pública, complejiza la manera en que las autoridades deben de garantizar los derechos de las víctimas, pero no justifica que no cumplan con sus obligaciones.

“Hoy es un día puntuado por una paradoja: la tristeza y la alegría. La tristeza, porque esta Ley General de Víctimas que por fin ha sido publicada y hoy se nos entrega, no debió haber sido.

Es la consecuencia de la no aplicación de las leyes que están hechas para la protección y la justicia de los ciudadanos; es la consecuencia de la impunidad, de la corrupción, del desprecio, de la erosión del esqueleto moral y político del Estado mexicano, y de una guerra que nunca debió haber sucedido.

La alegría, porque frente al dolor y el sufrimiento de esas graves omisiones, esta Ley abre una esperanza: la esperanza de la justicia y de la paz, la esperanza de la palabra cumplida, la esperanza de un Estado que rompa la espantosa brecha entre ciudadanos y autoridades que tanto daño ha hecho al país y a la democracia, la esperanza de la vida contra la muerte, de la unidad del amor contra el odio, la esperanza de una nación que se rehace de sus miserias.”

Javier Sicilia

Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad

“No existe información dirigida a la ciudadanía acerca de qué es CEEAIV y cuáles son los servicios que se brindan a las víctimas. La mayoría de las víctimas se enteraron de la existencia de la CEEAIV mucho tiempo después del hecho victimizante”.

“El cambio de la persona titular de la Comisión ha generado un poco más de atención. La atención jurídica ha mejorado. Tienen un caso en particular en que si requerían el apoyo y el acompañamiento jurídico. Aunque si se requieren más abogados y más de todo. Veracruz si está muy afectado”.

“Con la anterior representante de la Comisión no brindó apoyo, el pretexto es que no hay recursos. La nueva titular ha tenido buena atención, dice que quiere apoyar pero no hay dinero”.

“La Atención y la Asistencia es nula. No hay atención adecuada ni los recursos suficientes para que la CEEAIV realice sus funciones”.

“El cambio de la persona titular de la Comisión ha generado un poco más de atención. La atención jurídica ha mejorado. Tienen un caso en particular en que si requerían el apoyo y el acompañamiento jurídico. Aunque si se requieren más abogados y más de todo. Veracruz si está muy afectado”.

III. LA COMISIÓN EJECUTIVA ESTATAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS

3.1 Comisiones a favor de las víctimas, una meta que cumplir.

A partir del año 2012, en Veracruz se cuenta con un ente de la APE que tenía por objeto atender a víctimas u ofendidos del delito: la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas del Delito. De acuerdo con el Decreto que crea a esta Comisión Estatal, entre las consideraciones se observan las siguientes:

[...] respecto a la protección a la vida y el bienestar de las personas víctimas del delito, se hacía impostergable fortalecer nuestro marco legal con mecanismos institucionales que contribuyan a revertir la afectación del tejido social vulnerado por la violencia, con respuestas efectivas de atención integral a las víctimas; y que, por tanto, resulta imperativo para la Administración Pública a mi cargo recurrir a los instrumentos de gobierno a su alcance, con el fin de crear un organismo de naturaleza descentralizada que tenga por objeto otorgar atención oportuna e integral a las víctimas u ofendidos del delito.¹⁴⁹

Entre las facultades que se le daban a la persona titular de la Dirección General de esta Comisión, resaltan las siguientes:

⇒ Coordinar y establecer las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas, así como implementar los mecanismos para que las autoridades competentes cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar sancionar y lograr la reparación integral que determinen las disposiciones aplicables.	⇒ Atender y asesorar a las víctimas u ofendidos de delitos a efecto de orientarlos y prestarles, por sí o en coordinación con las instituciones especializadas, los servicios multidisciplinares y especializados que requieran para su atención oportuna, adecuada e integral.
⇒ Diseñar, instrumentar y, en su caso, fortalecer los mecanismos estatales de apoyo a las víctimas u ofendidos de delitos, con el propósito de que la atención sea oportuna, adecuada e integral.	⇒ Proporcionar, por sí misma o en coordinación con las instituciones especializadas competentes, los siguientes servicios de atención a víctimas u ofendidos de delitos: a) Asistencia médica; b) Asistencia psicológica; c) Orientación y asesoría jurídica; y d) Gestoría de trabajo social.
⇒ Asegurar el acceso a los servicios multidisciplinares y especializados que el estado proporcione a las víctimas u ofendidos de delitos, para lograr el pleno ejercicio de sus derechos y su reincorporación a la vida cotidiana.	⇒ Planear, programar, coordinar y dar seguimiento a los servicios de atención a víctimas u ofendidos de delitos, por sí misma o en coordinación con las instituciones especializadas, autoridades administrativas e instancias jurisdiccionales competentes.

Tabla 13. Atribuciones de la Dirección General de la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas del Delito

¹⁴⁹ Decreto que crea la Comisión Estatal para la Atención Integral a Víctimas del Delito, Gaceta Oficial, viernes 29 de junio de 2012.

En el año 2013 se le dotó de presupuesto específico a esta Comisión para el ejercicio de sus atribuciones.

Presupuesto de la Comisión Estatal
2013
\$6,200,000.00

Tabla 14 Atribuciones de la Comisión Ejecutiva para la Atención Integral a Víctimas del Delito

Dicha Comisión estuvo en funciones hasta el 28 de noviembre de 2014, que entra en vigor la Ley Número 308 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y crea la Comisión Ejecutiva para la Atención Integral a Víctimas del Delito.

Esta Ley, mandataba a las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como los organismos y las instituciones públicas responsables de brindar la atención, asistencia y protección a las víctimas, prestar servicios a través de sus programas y mecanismos. Asimismo, establecía un Sistema Estatal de Atención a Víctimas como la instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas en el estado de Veracruz con el objeto proponer, establecer y supervisar las directrices, servicios, planes, programas, proyectos, estrategias institucionales e interinstitucionales, y demás acciones que se implementen para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas en los ámbitos local y municipal. Finalmente, se constituía un Fondo¹⁵⁰ a fin de brindar los recursos necesarios para la ayuda, asistencia y reparación integral de las víctimas.¹⁵¹

Por lo que hace a la Comisión Ejecutiva para la Atención Integral a Víctimas del Delito, el artículo 71 de la ley en comento, establecía que se integraba por tres personas con calidad de comisionadas. De acuerdo con, el artículo octavo transitorio la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas del Delito continuaría funcionando hasta en tanto se nombrara a las y los Comisionados de la Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas del Delito del Estado. Dicha Comisión Ejecutiva entró en funciones, año y medio después de publicada la ley, el 27 de mayo 2016. La Comisión Ejecutiva operó del 27 de mayo de 2016, hasta el 4 de mayo de 2017¹⁵², entrando en vigor la Ley de Víctimas vigente.

El presupuesto asignado, del 2014 al 2017, para la atención de víctimas, fue el siguiente:

¹⁵⁰ El artículo sexto transitorio obligaba al Ejecutivo del Estado a realizar la propuesta de asignación presupuestal dentro del presupuesto de egresos para cada ejercicio fiscal, Ley Número 308 de Víctimas, *Op. cit.*

¹⁵¹ *Ibidem.*, artículos 23, 58 y 94.

¹⁵² En tanto no se designe al Comisionado Ejecutivo Estatal, el Consultor de Vinculación Interinstitucional estará a cargo de la Comisión Ejecutiva Estatal. Artículo Cuarto Transitorio, Ley Número 259 de Víctimas, *Op. cit.*

Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas del Delito			
2014	2015	2016	2017 ¹⁵³
\$7,100,000.00	\$7,900,000.00	\$7,300,000.00	\$7,300,000.00

Tabla 15 Presupuesto asignado 2014-2017

Con la nueva Ley de Víctimas que entró en vigor el 3 de abril de 2017 se mandata la creación de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, la titular de dicho ente, fue nombrada el 15 de septiembre de este año.

En este sentido, desde al menos hace cuatro años, el marco normativo en materia de atención a víctimas, mantiene una continuidad en una serie de obligaciones, empezando por el Instituto encargado de garantizar los derechos de las víctimas; así como, obligaciones a diversas dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, organismos e instituciones públicas, para que garanticen una serie de derechos a favor de las víctimas, de lo cual aún no muestra avances sustanciales.

Asimismo, las obligaciones del marco normativo se mantienen respecto de contar con un Sistema Estatal como instancia superior de coordinación de la política pública y la de crear un Fondo a favor de diversos derechos de las víctimas. Obligaciones que, a lo largo de estos años, simplemente, no se cumplieron.

3.2 Una Comisión Ejecutiva Estatal con muchas atribuciones que opera con poco personal y sin el presupuesto adecuado

La Comisión Ejecutiva Estatal tiene por objeto garantizar, promover y proteger los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial los derechos a la asistencia, a la protección, a la atención, a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la debida diligencia, en términos del artículo 2 de la Ley de Víctimas. Asimismo, se desempeña como el órgano operativo del Sistema Estatal, y las demás atribuciones que le mandata la Ley.¹⁵⁴

De acuerdo con el artículo 94 de la Ley de Víctimas, la CEEAIV tiene por lo menos treinta y cuatro atribuciones definidas. Además, de acuerdo con esta Ley, le corresponde:

¹⁵³Para finales del año 2016 ya se encontraba en funciones Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas del Delito del Estado, sin embargo la Ley de Ingresos siguió presupuestado para el ente anterior. la Ley Número 7 de Ingresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el Ejercicio Fiscal 2017, Gaceta Oficial, 30 de diciembre de 2016. Disponible en Internet: <http://ceaivd.gobiernodigital.gob.mx/wp-content/uploads/sites/31/2018/05/2017-Gaceta-Oficial-del-Presupuesto-de-Egresos-del-Gobierno-del-Estado-de-Veracruz-para-el-Ejercicio-Fiscal.pdf>

¹⁵⁴ Artículo 83, Ley Número 259 de Víctimas, *Op. cit.*

- Definir y garantizar la creación de un Modelo de Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial, de educación y asistencia social (Art. 30).
- Elaborar los lineamientos para que las dependencias e instancias obligadas, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias y fundamentos legales de actuación, tomen en cuenta los hechos victimizantes, actúen conforme los principios de la Ley y el enfoque diferencial (Art. 44).
- Expedir los lineamientos de comprobación de gasto para las medidas de compensación, a efecto de que a la víctima no se le cause mayores cargas de comprobación (Art. 63).
- Celebrar convenios de coordinación, colaboración y concertación con las entidades federales así como con las entidades e instituciones, incluidos los organismos autónomos de protección de los derechos humanos que sean necesarios para el cumplimiento de los fines del Sistema (Art. 95).
- Crear programas emergentes de ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, acceso a la verdad y reparación integral de las víctimas, en los casos de graves violaciones a los derechos humanos o delitos cometidos contra un grupo de víctimas (Art. 96).
- Elaborar un diagnóstico estatal situacional y focalizado de situaciones específicas que se enfrentan en determinada región del estado o que enfrentan ciertos grupos de víctimas tales como niños y niñas, indígenas, migrantes, mujeres, personas con discapacidad, de delitos tales como violencia familiar, sexual, secuestro, homicidios o de determinadas violaciones a derechos humanos tales como desaparición forzada, ejecución arbitraria, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, detención arbitraria, entre otros (Art. 97).
- Elaborar un plan de divulgación, capacitación y actualización sobre el procedimiento para la recepción de la declaración y su trámite hasta la decisión de inclusión o no en el Registro Estatal de Víctimas (Art. 109).
- Emitir las reglas de operación para el funcionamiento del Fondo de Ayuda (Art. 134).

Adicionalmente, coadyuvar en el cumplimiento de 94 líneas de acción del Programa de Atención Integral a Víctimas. Así como, cumplir con las acciones que derivan del Programa de Trabajo para dar cumplimiento a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en Veracruz.¹⁵⁵

De acuerdo con la Ley Número 384 de Ingresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal de 2018, a la CEEAIV se le asignó el siguiente presupuesto:

¹⁵⁵ Véase Programa de Trabajo para dar cumplimiento a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, 2018. Disponible en Internet: <http://www.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/2018/05/1-Programa-de-trabajo-AVGM-Veracruz.pdf>

COMISIÓN EJECUTIVA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DELITO¹⁵⁶	\$5, 913, 000.00
Apoyo a Víctimas u Ofendidos de Delitos	\$5, 725, 000.00
Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres	\$ 97, 000.00
Igualdad de Género	\$ 45, 500.00
Atención al Acceso de Información Pública	\$ 45, 500.00

Tabla 16 Presupuesto de Egresos Ejercicio Fiscal 2018

Esta asignación representó una disminución del 19% del presupuesto asignado para el año 2017, lo que implicó operar con \$1,387,000.00 menos. Sin embargo, es importante mencionar que, de acuerdo con los Informes y Estados Financieros Contables de la CEEAIV, del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017, ejerció un presupuesto de \$4,806, 212. 00, teniendo una reducción de \$ 2,493,188.00.¹⁵⁷

De acuerdo con el Decreto No. 234 que reforma el Decreto No. 14 de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz para el Ejercicio Fiscal de 2019, a la CEEAIV se le asignó el siguiente presupuesto:

COMISIÓN EJECUTIVA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DELITO¹⁵⁸	\$95, 000, 000.00
Apoyo a Víctimas u Ofendidos de Delitos	\$91, 000, 000.00
Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres	\$ 1, 300, 000.00
Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	\$ 1, 900, 000.00
Igualdad de Género	\$ 400, 500.00
Atención al Acceso de Información Pública	\$ 400, 500.00

Tabla 17 Presupuesto de Egresos Ejercicio Fiscal 2019

De acuerdo con el portal de transparencia de la CEEAIV, al 30 de septiembre de 2018, la Comisión Ejecutiva Estatal contaba con 25 servidores públicos en áreas:

¹⁵⁶Tendría que haberse presupuestado con el nombre correcto de la Comisión, sin embargo se presupuestó a nombre de la Comisión ya derogada. **Véase.** Ley Número 384 de Ingresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal de 2018, Gaceta Oficial, 26 de diciembre de 2017. Pp. 117. Disponible en Internet: <http://www.veracruz.gob.mx/wp-content/uploads/sites/2/2017/08/Gac2017-514-Martes-26-TOMO-II-Ext-Proyecto-de-Decreto.pdf>

¹⁵⁷Informes y Estados Financieros Contables de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, Cuarto Trimestre 2017, Apartado I. Disponible en Internet: <http://www.ceeaiiv.gob.mx/wp-content/uploads/sites/31/2018/04/31-2017-4-CUARTO-INFORME-TRIMESTRAL-DEL-GASTO-2017.pdf>

¹⁵⁸ <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2019/03/Decreto-N%C3%BAmero-234-del-Presupuesto-de-Egresos-para-el-Ejercicio-Fiscal-2019.pdf>

DENOMINACIÓN DEL ÁREA	NUMERO DE PERSONAL	CARGO
Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas	1	Comisionada Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas
Consultoría de Asesoría Jurídica	10	1 Consultor de Asesoría Jurídica 9 Analistas Administrativos de la Consultoría Jurídica
Consultoría de Atención Psicológica	4	1 Consultora de Asesoría Psicológica 3 Analistas Administrativos de la Consultoría Psicológica
Consultoría de Vinculación Interinstitucional y Seguimiento de Servicios a Víctimas	1	Consultora de Vinculación Interinstitucional y Seguimiento a Víctimas
Departamento Administrativo	5	1 Jefe de la Oficina de Recursos Financieros 1 Jefe del Departamento Administrativo 3 Analistas Administrativos de Departamento Administrativo
Registro Estatal de Víctimas	1	Analista Administrativo del Registro Estatal de Víctimas
Unidad de Género	1	Titular de la Unidad de Género
Unidad de Transparencia	1	Titular de la Unidad de Transparencia
Oficialía de Partes	1	Analista Administrativo de Oficialía de Partes

Tabla 18 Número de Personal de CEEAIV por Área y Cargo

La estructura orgánica aprobada vigente para la CEEAIV, es la perteneciente a la anterior Comisión Estatal.

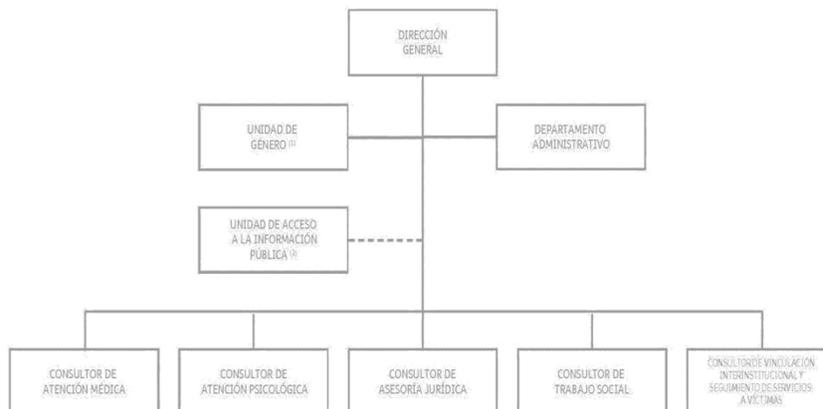


Ilustración 2 Estructura Orgánica de la CEEAIV Fuente: CEEAIV

De acuerdo con el oficio CEEAIV/0432/2018, de fecha 5 de marzo de 2018, se encuentra en proceso la actualización de la estructura orgánica de acuerdo con la Ley de Víctimas. Los servicios que ofrece son los siguientes:

SERVICIOS DE LA CEEAIV

Consultoría de Asesoría Jurídica.
 Consultoría de Atención Psicológica.
 Trabajo Social..
 Registro Estatal de Víctimas.
 Consultoría de Vinculación Interinstitucional y Seguimiento a Víctimas.

Tabla 13. Servicios de la CEEAIV. Fuente. Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas

En 2017 la CEEAIV realizó 10,756 acciones, entre ellas, las de asesoría psicológica (3,062 acciones) y asesoría jurídica (3,013 acciones,) como se muestra en la siguiente tabla:

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas (CEEAIV)

Acciones	2014 ^{1/}	2015	2016	2017 ^{e/}
Asesoría psicológica	226	2,865	3,407	3,062
Asesoría jurídica	256	2,080	2,576	3,013
Atención médica	125	565	89	179
Gestoría en trabajo social	156	769	191	225
Registro estatal de víctimas	0	30	372	385
Línea 01 800	223	1,503	2,023	1,290
Alerta Amber	13	160	369	314
Informática y difusión	43	520	443	348
Coordinación Interinstitucional	244	1,532	1,262	1,527
Fortalecimiento de habilidades interinstitucionales	75	405	53	162
Transparencia y acceso a la información	29	236	92	251
Total	1,390	10,665	10,877	10,756

^{1/} Corresponde a acciones realizadas durante diciembre.

^{e/} Cifras estimadas a noviembre.

Fuente: Secretaría de Gobierno. Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas (CEEAIV).

Tabla 14 Estadísticas de acciones realizadas por la CEEAIV

No obstante, mediante las entrevistas realizadas a colectivos se pudo constatar que prevalece la percepción de ausencias estructurales, de presupuesto insuficiente, poco personal y fondo de ayuda inexistente.

Existe una percepción positiva sobre el cambio de la titular, aunque con acotaciones como; "una persona por sí misma no puede generar los cambios que requieren" "trata de hacer lo que puede, pero no es suficiente", "quiere apoyar, pero no hay dinero", "se ha comprometido de forma personal pero su actuar es muy limitado".

Sumado a lo anterior:

No hay un programa de difusión donde mencione que existe tal comisión. Si nosotras sabemos o tenemos la idea de qué es lo que debería hacer la comisión es porque hemos estado en reuniones con algún otro colectivo. Pero siendo sincera, algún familiar que esté fuera de un colectivo no podría tener este acceso porque la Fiscalía tampoco te informa que existe esta comisión y tiene el deber de darte un abogado. *-Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

A penas el año pasado, en el 2017, ya con la nueva Comisionada hemos tenido un acercamiento con la Comisión. Pero no hay personal suficiente, entonces no hemos tenido una buena atención. Trata de hacer lo que puede pero no es suficiente. Hay muchas víctimas que están en el desamparo total, aparte de que viven en lugares lejanos al municipio, no han tenido la atención de la Comisión porque no tienen el personal ni el recurso suficiente para brindar el servicio. Además, hay muchas víctimas, más allá de los colectivos que desconocen que hay una Comisión Ejecutiva Estatal y cuáles son sus funciones. *–Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

LA CEEAIV no tiene nada. Ni dinero. Está muy limitada en muchos aspectos. La titular ha gestionado trámites y se ha comprometido de forma personal pero su actuar es muy limitado. Esta Comisión fue creada por la exigencia de las víctimas, de los colectivos, sin embargo no tiene un presupuesto digno para que sea operable. El presupuesto de la institución cubre mantenimiento, renta y operatividad. *–Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

LA CEEAIV nos han ofrecido a los abogados. Sabemos que hay poco personal, hay poco presupuesto pero la Comisionada nos vincula, "nos dice no te preocupes, yo veo la manera". En el municipio, vinieron a darnos unos talleres de afrontamiento emocional, durante varias semanas, y estuvimos trabajando muy bien, nos ayudó. *–Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

Por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil que acompañan a víctimas de desaparición en Veracruz, se documentó que aunque perciben un cambio positivo con la nueva administración de la Comisión Ejecutiva Estatal, esto no resuelve el problema de fondo de la CEEAIV: personal, presupuesto y Fondo de Ayuda.

Hay un problema bien difícil que es el asunto presupuestal. Hay una deficiencia en los presupuestos de la CEEAIV. Una Comisión con tan poco presupuesto no funciona sino solo para pagar el gasto corriente, es decir los salarios de sus funcionarios. La exigencia reiterada tiene que ser que se le asigne el presupuesto suficiente y adecuado para que funcione, para que atienda a todas las víctimas del estado de Veracruz, eso sin saber cuántas víctimas son. Hemos observado que en la nueva administración se ha tratado de subsanar la falta de cercanía con las víctimas que están en otros municipios pero se tienen que establecer oficinas regionales, la gran mayoría de la atención se centra en Xalapa. *–Observatorio para la Colaboración, Investigación, Promoción y Asistencia en Derechos Humanos.*

Hay un desdén hacia la atención de las víctimas porque hay mas presupuesto para páginas de Facebook de Comunicación Social que para atender el número de víctimas que existen en el estado de Veracruz. La voluntad política tiene mucho que ver. *–Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C.*

Por su parte, en palabras de la titular de la CEEAIV, se reconoce que se ha tenido que trabajar para poder generar confianza con las víctimas de los colectivos; así como con otras víctimas. Situación que no pasaba antes.

A la Comisión que estaba no se le tomaba en cuenta porque era una Comisión que no contaba ni con personal ni con presupuesto pero sobre todo, las víctimas mencionan, que no contaban con el

apoyo. Sin embargo, ahora tampoco contamos con el personal suficiente, ni con el presupuesto suficiente y mucho menos con el Fondo de Ayuda pero el equipo está trabajando. Hemos atendido todas las solicitudes de asesoría jurídica, atención psicológica, de trabajo social y hemos apoyado a las víctimas. Hemos tenido que hacer vinculaciones para poder apoyarnos en el tema de atención. – *Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas.*

Se observan los grandes retos que enfrenta la CEEAIV esto por el desfase que hay entre las atribuciones que tiene que ejecutar de acuerdo con Ley de Víctimas y las herramientas reales con las que opera y ejecuta dichas atribuciones. La CEEAIV, al igual que la CEAV, busca responder los reclamos de justicia, verdad y reparación integral a los miles de víctimas que hay en este estado.

Ante la ausencia de un número determinado o aproximado de víctimas que requieren de los servicios de la CEEAIV en Veracruz, difícilmente se puede decir con exactitud cuál es el presupuesto adecuado, el número de personal suficiente con el que debe operar y el monto necesario para el funcionamiento del Fondo de Apoyo.

3.3 La Asesoría Jurídica Estatal de Atención a Víctimas

Las principales obligaciones que se establecen para la Asesoría Jurídica Estatal de Atención a Víctimas (en adelante, Asesoría Jurídica) se encuentran establecidas en el Título Décimo de la Ley de Víctimas, artículos 164 a 175, denominado, “De la Asesoría Jurídica Estatal”. De acuerdo con estas disposiciones normativas, la Asesoría Jurídica es un área especializada de la CEEAIV que goza de independencia técnica y operativa.¹⁵⁹

Está integrada por las y los asesores jurídicos de atención a víctimas, peritos y profesionistas técnicos de diversas disciplinas que se requieran para la defensa de los derechos de las víctimas. La Ley de Víctimas, en su artículo 165, establece que cuando no se cuente con el personal profesional necesario, la Asesoría Jurídica Estatal podrá contar, de manera excepcional, con el servicio de particulares para ejercer las funciones de asesores jurídicos. Lo anterior, obedece a que el personal de la Asesoría Jurídica pertenece al servicio civil de carrera, de conformidad con el artículo 172.

La Asesoría Jurídica Estatal tiene a su cargo:¹⁶⁰

- I. Coordinar el servicio de Asesoría Jurídica para Víctimas en asuntos del fuero local, a fin de garantizar los derechos de las víctimas contenidos en esta Ley, en tratados internacionales y demás disposiciones aplicables.
- II. Coordinar el servicio de representación y asesoría jurídica de las víctimas en materia penal, civil, laboral, familiar, administrativa y de derechos humanos del fuero local, a fin de garantizar el acceso a la justicia, a la verdad y la reparación integral.
- III. Seleccionar y capacitar a los servidores públicos adscritos a la Asesoría Jurídica Estatal.

¹⁵⁹Artículo 164, Ley de Víctimas, *Op. cit.*

¹⁶⁰Artículo 166, Ley de Víctimas, *Op. cit.*

- IV. Designar ante la Fiscalía, Salas y Juzgados en materia penal y Visitaduría de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, cuando menos a un Asesor Jurídico de Víctimas y al personal de auxilio necesario.
- V. Celebrar convenios de coordinación con todos aquellos que pueden coadyuvar en la defensa de los derechos de las víctimas.

De acuerdo con la Ley, la víctima tiene derecho a solicitar a la Comisión Ejecutiva Estatal, que le proporcione una o un Asesor Jurídico. Asimismo, la víctima tiene el derecho de que su abogada o abogado comparezca a todos los actos en los que ésta sea requerida. El servicio es gratuito y se presta a todas las víctimas que lo soliciten o no pueden contratar a un abogado particular y en especial a personas:¹⁶¹

- Desempleadas que no perciben ingresos;
- jubiladas o pensionadas, así como sus cónyuges;
- trabajadoras eventuales o subempleadas;
- indígenas; y
- que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios.

Por lo que hace a las obligaciones de las y los asesores jurídicos, el artículo 168 de la Ley de Víctimas establece nueve atribuciones directas, más las que se desprendan de otros ordenamientos jurídicos aplicables a los derechos de las víctimas.

Por ejemplo, la o el asesor jurídico tendría que poder asistir, asesorar y representar, de manera integral en todos los procedimientos y juicios en los que sea parte, para lo cual deberá realizar todas las acciones legales tendientes a su defensa, incluyendo las que correspondan en materia de derechos humanos tanto en el ámbito nacional como internacional, a las víctimas del delito o de violaciones a derechos humanos.

Además, particularmente, tratándose de víctimas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, de sufrir discriminación múltiple por su condición de víctimas y su condición o razón de vulnerabilidad, la o el asesor tendría que tener la capacidad y los conocimientos para asistir, asesorar y representar, de manera integral, sería el caso de:

- Niñas, niños y adolescentes;
- mujeres;
- personas adultas mayores;
- personas con discapacidad;
- personas migrantes;

¹⁶¹Artículo 169, Ley de Víctimas, *Op. cit.*

- personas indígenas;
- personas defensoras de derechos humanos;
- periodistas; y,
- personas en situación de desplazamiento interno.

Como ya se mencionó, de acuerdo con el portal de transparencia de la CEEAIV, al 30 de septiembre de 2018, se contaban con un Consultor de Asesoría Jurídica y nueve Analistas Administrativos de la Consultoría Jurídica, es decir un total de 10 personas que brindan los servicios para las víctimas del estado.

Esta área informó que, de los años 2014 a 2016, ha realizado un total de 7, 925 acciones,¹⁶² sin que se especifique en qué consisten dichas acciones.

Del análisis de diferentes respuestas obtenidas mediante solicitudes de información, de las estadísticas reportadas sobre esta área, se lograron recabar los siguientes datos;

1. El 16 de enero de 2017, mediante oficio UAIP/003/2017, la anterior Comisión Ejecutiva para la Atención Integral a Víctimas del Delito, a través de su Unidad de Acceso a la Información Pública, respondió:
 - “El número de asesores son 3.”
 - “No existe un área de estadística. Sin embargo en el Sexto Informe de Gobierno 2015-2016 se informó las siguientes acciones por parte de las áreas: Del área jurídica del ejercicio 2016, se reportaron 2, 420 asesorías jurídicas.”
 - “En el año 2016, los asesores jurídicos integraron 93 expedientes de atención de única vez y de seguimiento. En promedio cada asesor está atendiendo 31 expedientes.”
 - “Desde su creación y hasta el momento, lo que abarca del año 2012 a 2017, ha radicado 358 expedientes, en los cuales se brindó asesoría jurídica en diversas materias.”
2. El 5 de marzo de 2018, mediante oficio CEEAIV/0432/2018, la titular de la Unidad de Transparencia respondió:
 - “El número actual de asesores son 4”.
 - “El número de asesores para cubrir las necesidades del sistema de justicia penal acusatorio 63.”

¹⁶²*Véase*. Ilustración 27 de este Informe. Estadísticas de acciones realizadas por la CEEAIV. También *véase*, Primer Informe de Gobierno 2016-2017, *Op. cit.*

Pregunta	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Núm. de Asesores Jurídicos	N/A	3	5	3	3	4
Núm. de Víctimas representadas en procesos penales	40	103	62	59	93	425

Tabla 21. Estadísticas del área e asesoría jurídica. Fuente: Oficio CEEAIV/0432/2018

Sobre las acciones realizadas por la Consultoría de Asesoría Jurídica, en la página de transparencia de la CEEAIV se reportan las estadísticas para el cumplimiento de las facultades, competencias o funciones. De enero de 2015 hasta junio de 2017, en su mayoría son las acciones implementadas en años anteriores a la creación de la Comisión Ejecutiva Estatal. Tal como se observa en la siguiente tabla:

Acciones realizadas por la Consultoría de Asesoría Jurídica	2015												2016												2017											
	Primer Trimestre			Segundo Trimestre			Tercer Trimestre			Cuarto Trimestre			Primer Trimestre			Segundo Trimestre			Tercer Trimestre			Cuarto Trimestre			Primer Trimestre			Segundo Trimestre			Tercer Trimestre			Cuarto Trimestre		
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
Atención en la Oficina	66	1	5	3	7	10	11	50	69	49	49	50	51	43	30	33	39	56	10	25	3	13	19	17	17	13	11	9	14	14						
Atención vía Telefónica	94	24	31	15	19	56	30	44	38	41	41	27	33	30	67	45	53	23	37	53	67	7	10	20	26	37	8	14	17	11						
Atención vía Email							10	23	12	12						27	16	28	27	4					11	23	14	5	2							
Reuniones fuera de la Oficina			4	4					5	7	3		6	4	6	7	6	11				1	1	2	2	2	1									
Reuniones en la Oficina	1			3						6	6	7	7	9	8	17						1	1	1	1	1										
Gestión Externa	1									9	9	8	6																							
Seguimiento vía Telefónica	110	18	45	29	21	49	68	80	76	74	74	60	61	87	81	55	49	51	39	53	76	5	6	16	14	5	12	18	21							
Seguimiento vía Email														52	37	25	30	13	12	5	3				3	22	1									
Seguimiento mediante otros medios			178	144	143	137	138	143	161	125	101	27	27	33	56	34	27	8	5	29	67	56	45	48	48	30	47	89	78							
Pláticas a Grupos															7																					

Tabla 22 Estadísticas sobre el cumplimiento de las facultades, competencias o funciones Fuente. Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas

La información entregada no permite identificar las cargas de trabajo y los requerimientos del personal. Si bien, se observa que en el oficio CEEAIV/0432/2018, se responde que se requieren “63 asesores para cubrir las necesidades del sistema de justicia penal acusatorio”, no se

encontró el dato del que se desprende dicha necesidad, el portal de transparencia refleja que las acciones realizadas por esta área son: atención en la oficina, atención telefónica, atención vía email, reuniones fuera de la oficina, gestión externa, seguimiento vía telefónica, seguimiento vía email, seguimiento mediante otros medios y pláticas a grupos. No obstante de acuerdo con la Ley, las acciones deberían reportar:

- Asistencias y asesorarías a víctimas de primer contacto con la autoridad
- Representaciones legales a víctimas
- Asesorías legales en materias penal, civil, familiar, laboral y administrativa
- Tramitación de medidas de protección, ayuda, asistencia, atención y reparación integral, ante autoridades judiciales y administrativas
- Acciones de seguimiento a trámites de medidas de protección, ayuda, asistencia y atención.
- Asesoría legal a los familiares de la víctima o a las personas que ésta decida, sobre los servicios con que cuenta el estado
- Inicio de expedientes y acciones de seguimiento de los mismos
- Tramitación y entrega de copias del expediente a la víctima
- Acciones de vigilancia para la efectiva protección y goce de los derechos de las víctimas en las actuaciones de la Fiscalía en todas y cada una de las etapas del procedimiento penal

El registro de estas acciones aseguraría una rendición de cuentas y transparencia y a su vez, permitiría contar con un panorama claro sobre los requerimientos humanos, materiales y presupuestales de las áreas.

Con la finalidad de conocer las actividades del Instituto Veracruzano de la Defensoría Pública, se solicitó informes sobre el cumplimiento de sus obligaciones. Del 1 de diciembre de 2016 al 30 septiembre de 2017 se atendieron 4,734 solicitudes, de las cuales:

- 2,642 corresponden a representaciones legales,
- 829 orientaciones y
- 1,263 asesorías jurídicas.

Dichas atenciones disgregadas por materia registraron: 2,191 civiles, 2,288 penales, 92 administrativo, 24 en materia agraria, 98 en mercantil, 37 laborales y cuatro en materia de amparo.

La percepción de integrantes de colectivos de familiares de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el acompañamiento, sobre el área de asesoría jurídica de la CEEAIV, versa sobre los siguientes aspectos:

Se supone que al estar en la Comisión deberías tener a un asesor que esté ahí, impulsando a tu Fiscal, metiendo amparos, pero no, es nula. Y cuando empiezas a investigar qué es lo que debería hacer esta Comisión, es más preocupante porque no lo hay, porque no es cierto. Es todo lo contrario. No tienes que atenerte a alguien. *-Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

La atención jurídica ha mejorado. Tuvimos un caso en particular en que si requerían el apoyo y el acompañamiento jurídico y se gestionó con la Comisionada y se brindó el apoyo. Aunque si se requieren más abogados, más de todo. Veracruz si está muy afectado. *-Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

Solo hay 4 asesores y asesoras jurídicas operando en municipios distintos a Xalapa, están en Coatzacoalcos, Panuco, Veracruz, Córdoba/Orizaba. Se han incrementado las solicitudes de las y los asesores jurídicos. Muchas autoridades que saben que la CEEAIV tiene abogados le dan vista e incluso le ponen términos y si no cumplen les multan. *-Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C.*

Tal vez, a lo mejor, se pueden generar convenios para acompañamiento jurídico en distintos rubros con las diferentes dependencias a fin de realizar un trabajo interinstitucional y se ayude a desahogar las cargas de trabajo del área de la asesoría jurídica. *-Observatorio para la Colaboración, Investigación, Promoción y Asistencia en Derechos Humanos.*

En el estado está muy complicada la relación con las y los asesores jurídicos, muchas veces las víctimas no saben ni quién es su asesor jurídico o saben quién es pero no pasa de ser alguien que puede redactarles algún oficio más que darles una asesoría jurídica. *-Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo.*

Por su parte las propias autoridades, Delegación de la CEAV y la CEEAIV, reconocen los problemas que enfrentan sus áreas especializadas.

Contamos con tres asesores jurídicos para todo el estado, lo cual hace que el servicio sea muy complicado de garantizar. El área jurídica está desbordada porque no tenemos el personal suficiente. Si lo vemos en términos de igualdad procesal, la Defensoría Pública cuenta con 80 defensores públicos. La capacitación que hemos tomado se ha realizado a través de video conferencias. Aunque el personal de la Delegación es sensible no se encuentra especializado en casos de desaparición. Por ello, la capacitación debería estar enfocada a ese tema, el 80% de los casos que se atiende son de este tipo. *-Delegación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en el Estado de Veracruz.*

Se ha incrementado considerablemente las solicitudes de asesoría jurídica. Actualmente el área está rebasada. La preocupación es caer en omisiones, sobre todo en las audiencias, que inclusive hemos estado a punto de ser multados por no acudir a una audiencia, lo que implica para un asesor jurídico cubrir una audiencia a veces que dura día y noche. Muchas veces el asesor entra a las 10 am a una audiencia y sale a las 3:00 am del siguiente día y es todo lo que podrá hacer ese día. *-Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas.*

La Asesoría Jurídica Federal, hizo una comparación entre las y los abogados adscritos a la Asesoría Jurídica Federal y las y los adscritos al Instituto Federal de la Defensoría Pública, mediante el artículo titulado "En defensa del derecho a la defensa pública de víctimas", publicado el 26 de octubre de 2018, en el medio de comunicación "La Silla Rota".¹⁶³

De acuerdo con la información publicada

CRITERIOS DE COMPARACIÓN	ASESORÍA JURÍDICA FEDERAL	INSTITUTO FEDERAL DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA
Número de personal. Abogadas/os a nivel federal	152	884
Promedio de casos atendidos por abogada/o	105	26
Promedio de sueldo mensual por abogada/o	\$15, 000.00 M.N	\$41, 000. 00 M.N
Procesos que acompañan las y los abogados	Cualquier materia relacionada con el hecho victimizante.	Principalmente en materia penal
Oficinas dentro de los Centros de Justicia	NO	SI

Tabla 15 En defensa del derecho a la defensa pública de víctimas, Karla I. Quintana Osuna. Fuente: La Silla Rota

Para el presupuesto del año 2019, la CEEAIV contemplará la ampliación de la plantilla de servidores públicos para atender adecuadamente las solicitudes que se hacen tanto de las víctimas como de las autoridades. De acuerdo con su titular.

Tratándose de la asesoría jurídica se necesitaría cubrir como mínimo cada distrito judicial con una o un asesor jurídico, son 21 distritos judiciales. Además, tratándose del Centro de Justicia Integral para las Mujeres, que se está construyendo, y que tiene que haber presentes asesoras jurídicas se estima que como mínimo tendrían que operar dos, para los turnos de día y noche. Hablando de las oficinas centrales, porque en Xalapa están los juzgados y salas, hay mucha carga de trabajo. A veces, las Salas nos requieren hasta 15 contestaciones de agravios en una semana, lo que le implica a una o un asesor leer todo el expediente para estar en condiciones de contestar. Para que esta Comisión pueda atender, dignamente, a las víctimas, mínimo se tendría que contar con 40 asesoras y asesores jurídicos. Si se compara con el número de abogadas y abogados que tiene la Defensoría del Estado no estamos en igualdad de circunstancias para defender a las víctimas.¹⁶⁴

¹⁶³ QUINTANA OSUNA, Karla I., "En defensa del derecho a la defensa pública de víctimas", La Silla Rota, 26 de octubre de 2018. Disponible en Internet: <https://lasillarota.com/en-defensa-del-derecho-a-la-defensa-publica-de-victimas/254169>

¹⁶⁴ Entrevista a Lorena del Carmen Mendoza Sánchez, Comisionada Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, 27 de septiembre de 2018, Xalapa, Veracruz.

Si bien, cubriendo los 21 Distritos Judiciales no se garantiza la representación de la asesoría jurídica de la CEEAIV en todos los municipios, ya que son 212, sería el primer paso para acercar los servicios.¹⁶⁵

La CEDH observa que los servicios que se otorgan en asesoría psicológica también requieren de ampliar el número de personal por la carga de trabajo; actualmente hay cuatro psicólogas en la CEEAIV.¹⁶⁶ De acuerdo con el Primer Informe de Gobierno 2016-2017, mediante el Programa permanente de Asistencia Psicológica¹⁶⁷ y el Programa de Atención Psicológica Infantil, el área de psicología atendió 3,192 casos. Además, se otorgó atención especializada en Tanatología a las víctimas directas e indirectas del delito durante el proceso de duelo derivado de pérdidas significativas.¹⁶⁸

De acuerdo con un criterio sobre las prioridades de atención, la titular de la Comisión refirió que se han diseñado estrategias para acercar los servicios de asesoría psicológica a los colectivos que así lo han permitido para realizar talleres grupales, ya que no se tiene la capacidad de brindar las asesorías individuales. Se considera que aumentar el número de cuatro a veinte psicólogas ayudaría considerablemente a mejorar estos servicios. Además de contar con una línea telefónica que funcione las 24 horas, todos los días al año, en donde se pueda otorgar contención emocional.¹⁶⁹

Una de las estrategias implementadas para atender a las víctimas, consiste en canalizarlas con los Sistemas Estatal y Municipales del DIF para que el personal de dichas instituciones les brinde los servicios de atención psicológica, sin embargo, varios colectivos han solicitado a la CEEAIV, específicamente, no canalizar a sus integrantes, ya que la atención proporcionada no ha sido adecuada para las víctimas. La CEEAIV refirió, que no cualquier psicólogo o psicóloga puede atender a una víctima, ya que se requiere como mínimo especialización victimológica, pero, además, tratándose de personas con familiares desaparecidos se requieren de otro tipo de conocimientos muy especializados. Por ello, es necesario que se realice un diagnóstico para determinar el número de psicólogos y psicólogas que se encuentran por parte del DIF en cada Municipio, conocer el perfil y saber la carga de trabajo, a fin de implementar la capacitación especializada,¹⁷⁰ y poder realizar una vinculación efectiva a favor de las víctimas.

Los Centros para la Atención de la Salud Mental que se encuentra en algunos de los municipios del estado, además de contar con el área de psicología, también brinda el servicio de psiquiatría.

¹⁶⁵*Idem.*

¹⁶⁶*Véase.* Ilustración 24, de este Informe. Número de Personal de CEEAIV por Área y Cargo.

¹⁶⁷El objetivo del Programa es que, las víctimas superen el hecho traumático y generen un equilibrio en sus esferas personal, familiar, social, escolar y laboral. *Véase.* Ilustración 26 de este informe. Servicios de la CEEAIV

¹⁶⁸Primer Informe de Gobierno 2016-2017, *Op. cit.*, pp. 81.

¹⁶⁹Entrevista a Lorena del Carmen Mendoza Sánchez, *Op. cit.*

¹⁷⁰*Idem.*

3.4 El Registro Estatal de Víctimas

Hay poca información pública disponible sobre el número de víctimas que se encuentran en el Registro Estatal de Víctimas, en adelante, Registro Estatal o REV. Mediante oficio CEEAIV/0432/2018, se reconoció lo siguiente: Se cuenta con 177 registros de víctimas en un periodo que va de abril de 2017 (fecha en que se inició el REV) hasta febrero de 2018 (fecha en que se respondió la solicitud de información).

Constituye un soporte fundamental para garantizar que las víctimas tengan un acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia y reparación integral. Básicamente, es la entrada para acceder a los servicios que brinda la CEEAIV, salvo que se trate de situaciones de emergencia, cuyo caso, que se encuentre o no la persona en el registro, es innecesario para recibir la atención urgente.

En el periodo 2016-2017, el área de Registro Estatal de Víctimas realizó 401 acciones.

NÚMERO DE VÍCTIMAS EN EL REGISTRO ESTATAL DE VÍCTIMAS			
2014	2015	2016	2017
-	30	372	385

Tabla 24 Número de víctimas en el REV

De conformidad con el artículo 100 de la Ley de Víctimas, el REV es el mecanismo administrativo y técnico que soporta todo el proceso de ingreso y registro de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos al Sistema. (Artículos del 100 al 109 de la Ley)

El Estado está obligado a intercambiar, sistematizar, analizar y actualizar la información que diariamente se genere en materia de víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos con la Federación, otras entidades federativas y la Ciudad de México, para la debida integración del Registro.



Ilustración 3 Integración del Registro Estatal de Víctimas

La información que acompaña la incorporación de datos al registro se consignará en el formato único de declaración (FUD) diseñado por la Comisión Ejecutiva Estatal y su utilización será obligatoria por parte de las autoridades responsables de garantizar el ingreso al mismo. El formato único de incorporación al registro deberá ser accesible a toda persona y de uso simplificado y buscará recoger la información necesaria para que la víctima pueda acceder plenamente a todos sus derechos.

El FUD se encuentra disponible es el siguiente link: <http://www.ceeaiiv.gob.mx/wp-content/uploads/sites/31/2017/09/Formato-%C3%9Anico-de-Declaraci%C3%B3n.pdf>

Su ubicación en la página no corresponde a las instrucciones que se dan: “Se puede ingresar a la página web de la Comisión: www.ceaivd.gob.mx, dar clic en el apartado de Obligaciones de la Ley 848 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz y posterior dar clic en la fracción VIII. Servicios, trámites, requisitos y formatos, donde se encuentra el Formato Único de Declaración (FUD) donde podrá descargarse y llenarse”. **Ello responde, entre otras cosas a que la Ley 848 fue derogada y no permite accesar.**

En un principio podría parecer que el FUD es de “fácil llenado” directamente por cualquier persona. Sin embargo, se observa que el llenado puede presentar problemas para las personas que no sepan leer y/o escribir, que tengan alguna discapacidad o condición que les impida leer o escribir; que no lean o escriban en español; que presenten alguna limitación en su comprensión de lectura, de conocimiento o de desarrollo cognitivo o evolutivo que no les permitan entender el significado de algunos conceptos, tales como: víctima directa; víctima indirecta; víctima potencial; hechos victimizantes; parentesco; constancia o documento ministerial; jurisdiccional o de organismos nacionales o internacionales de derechos humanos; derechos colectivos; Ministerio Público; Carpeta de Investigación; Averiguación Previa; Acta Circunstanciada; Competencia; Número de Procesos; Número de Juzgado; estado del Proceso Judicial; queja, petición u otro tipo de solicitud ante organismo de DD. HH; Violación a DDHH;

Conciliación, Medidas Precautorias; Recomendación; Folio; Tutor, Situación de Calle; Grado de Dependencia; Asilado/a Política, Refugiado/a, Género, Obstétrica, Femenicida, entre otras. Además, el FUD no está pensado, elaborado o dirigido para su llenado por niñas o niños, ya sea que se traten de víctimas directas o indirectas. Lo anterior, a pesar de que la Ley de Víctimas establece que cuando la víctima sea mayor de 12 años podrá solicitar su ingreso al registro por sí misma o a través de sus representantes. En los casos de víctimas menores de 12 años, se podrá solicitar su ingreso, a través de su representante legal o a través de las autoridades mencionadas en la Ley.¹⁷¹

En experiencia de este organismo para el llenado del FUD, la víctima requiere acompañamiento la mayoría de las veces de un servidor público capacitado en el llenado del formato, pero también en el tema de atención a víctimas, que cuente con perspectiva de género, de niñez y enfoque diferencial y especializado, por lo menos. Actualmente, en el área del Registro Estatal de Víctimas se encuentra adscrita una sola persona con cargo de analista Administrativo del Registro Estatal de Víctimas.

Para la inscripción de víctimas en el Registro Estatal de Víctimas (REV) se deberá anexar al formato, o remitir a las oficinas del CEEAIV, copia simple de la información que permita verificar la identidad jurídica de la víctima- directa, indirecta o potencial- y del/la solicitante, cuando la solicitud la realice la víctima a través de un familiar o persona de confianza.

Para la inscripción de víctimas indirectas será necesario contar con el Formato Único de Declaración de la Víctima Directa, además, las víctimas indirectas deberán aportar los documentos probatorios que permitan acreditar su identidad, parentesco o relación con la víctima directa de conformidad con lo señalado por el artículo 4 de la Ley de Víctimas para el estado de Veracruz.

En caso de solicitudes tramitadas por el/la representante legal de las víctimas, se deberá anexar, en adición a los medios de identificación previamente señalados, el Formato de Inscripción al Padrón de Representantes. Tratándose de este Padrón, se observa que es el medio para tramitar la autorización, cambio o revocación de representantes de las víctimas. [Existe un formato que hay que llenar, disponible en la siguiente dirección: <http://www.ceeaiiv.gob.mx/wp-content/uploads/sites/31/2017/09/Formato-de-Inscripci%C3%B3n-al-Padr%C3%B3n-de-Representantes.pdf>]

La CEEIV ha implementado visitas o reuniones con los colectivos en sus municipios para ayudar a que puedan solicitar el registro de una manera más accesible, sin embargo, se han documentado deficiencias en estas acciones.

La única vez que hemos visto a la Comisionada fue por una solicitud que le hicimos para que visitara nuestro municipio. Ella sabía que en esa reunión no estaba ni la mitad de las personas que conforman el colectivo. Le he recordado a la Comisionada que se comprometió en regresar por el

¹⁷¹ Artículo 112, Ley de Víctimas, *Op.cit.*

llenado del FUD, ir por el registro de víctimas y no ha vuelto a ir. Ya pasaron seis meses y no se ha concluido el registro de las personas que fueron a la junta. *-Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

Es fácil llenar el FUD pero es complicado obtener el registro derivado de la serie de trámites que se realizan. La Comisión se ha acercado al Municipio para facilitar el llenado y la recopilación de documentos; sin embargo, para las personas que viven en lugares lejanos al municipio sigue siendo muy complicado acceder al registro. *-Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

Es un proceso muy burocrático, son muchas hojas en donde se tiene que plasmar todo por lo que se ha pasado. En cada instancia se vuelve a solicitar la información de los hechos y se revictimiza. No todas las personas tienen la misma fortaleza para estar recordando los hechos victimizante una y otra vez. *-Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

Es una postura que hemos adoptado tanto las organizaciones acompañantes, pero también de las familias, independientemente si tienen caso federalizado o del fuero común, que es necesario saber cuántas víctimas existen en Veracruz. Si tenemos al menos 4, 200 carpetas de investigación del año 2006 a la fecha por desaparición de personas y hay 464 registros en el REV, de las cuales aproximadamente al menos 300 y algo son de desapariciones, no solo es difícil que se puedan contabilizar las víctimas sino que puedan acceder a algún apoyo. Además, hay en lista de espera cerca de 1, 000 solicitudes que no han sido otorgadas las cédulas porque los familiares no han podido reunir todos los documentos, a veces les implica que tengan que trasladarse de otras partes del estado a Xalapa. *-Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C.*

Además de lo ya señalado, a través de la revisión del seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones, esta Comisión observó que tratándose de aquellas recomendaciones que implican casos de desaparición de personas y desapariciones forzadas, las autoridades recomendadas, tanto Fiscalía General del Estado, como Secretaría de Seguridad Pública, giran oficio solicitando a la CEEAIV "se inscriban a las víctimas al REV para que reciba los apoyos previstos en la Ley de Víctimas y se garantice su derecho a la reparación integral". Asimismo, esta CEDH notifica a la Comisionada Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas la emisión de la Recomendación, para que en el marco de sus atribuciones, se activen los mecanismos previstos por la normatividad aplicable, en favor de las víctimas.

La CEEAIV responde mediante oficio tanto a la autoridad recomendada como a esta Comisión Estatal, su respuesta favorable de inscribir a las víctimas al REV. En ocasiones, sobre todo en las recomendaciones emitidas en el año 2017, solicita que se le proporcionen datos de contactos de la o las víctimas para proceder al registro. En otras ocasiones, sobre todo en las recomendaciones emitidas en el año 2018, envía el FUD a fin de que esta Comisión Estatal llene el formato con los datos y los remita.

A fin de agilizar los procesos de registro y colaborar, la CEDH ha ayudado a diferentes víctimas en el llenado del FUD, sin embargo, es importante que la CEEAIV implemente mecanismos que sensibilicen a las autoridades para que cumplan con dicha tarea, de conformidad con lo que establece la ley.

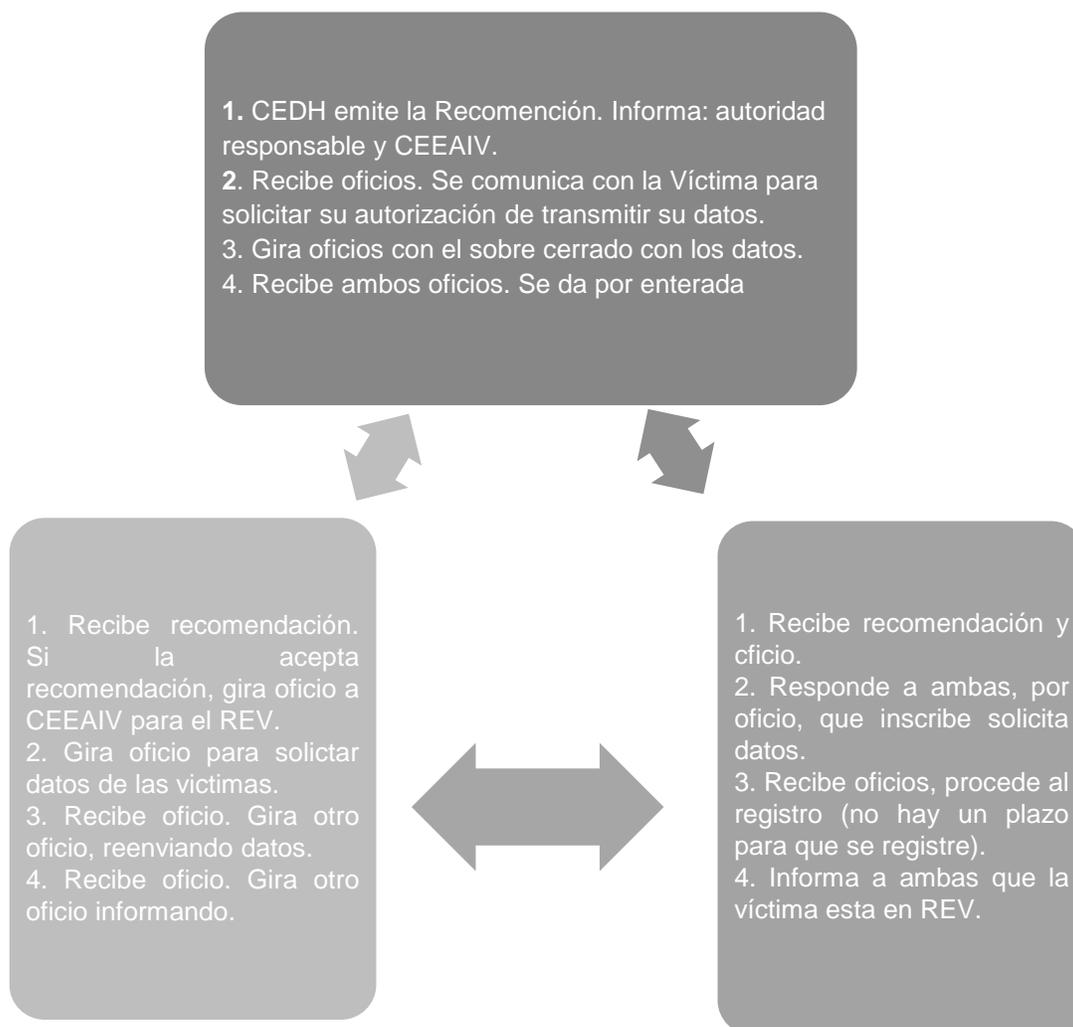


Ilustración 16. Proceso vía oficio para inscribir a las víctimas de recomendaciones al REV.

(Leerse primeros los números 1 de los tres recuadros, luego los 2 y así subsecuentemente.)

Así el proceso para registrar a las víctimas por violaciones a DDHH suele ser tardado por falta de atención directa de las autoridades involucradas.

Además en varias ocasiones, después de realizar todos los trámites para el llenado, la CEEAIV ha informado que la víctima ya contaba con registro.

De acuerdo con la Ley de Víctimas, presentada la solicitud, deberá ingresarse la misma al Registro, y se procederá a **la valoración de la información** recogida en el formato único junto

con la documentación remitida que acompañe dicho formato. No existe un plazo para que se lleve a cabo la valoración. Por ejemplo, algunas víctimas reconocidas en recomendaciones emitidas en el 2017 tenían pendiente su registro.

Para mejor proveer, la Comisión Ejecutiva Estatal, podrá solicitar la información que consideren necesaria a cualquiera de las autoridades del orden local y municipal, las que estarán en el deber de suministrarla en un plazo que no supere los diez días.

Si hubiera una duda razonable sobre la ocurrencia de los hechos, se escuchará a la víctima o a quien haya solicitado la inscripción, quienes podrán asistir ante la Comisión Ejecutiva Estatal. En caso de hechos probados o de naturaleza pública deberá aplicarse el principio de buena fe. Es importante señalar que no se requerirá la valoración de los hechos de la declaración cuando:

- Exista sentencia condenatoria o resolución por parte de la autoridad jurisdiccional o administrativa competente;
- **Exista una determinación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en esta materia que dé cuenta de esos hechos, incluidas recomendaciones, conciliaciones o medidas precautorias;**
- La víctima haya sido reconocida como tal por el Fiscal, por una autoridad judicial, o por un organismo público de derechos humanos, aun cuando no se haya dictado sentencia o resolución;
- Cuando la víctima cuente con informe que le reconozca tal carácter, emitido por algún mecanismo internacional de protección de derechos humanos al que México le reconozca competencia; y
- Cuando la autoridad responsable de la violación a los derechos humanos le reconozca tal carácter.

De acuerdo con el artículo 106 de la Ley de Víctimas, es un derecho de la víctima a conocer todas las actuaciones que se realicen a lo largo del proceso de registro. Cuando sea un tercero quien solicite el ingreso, deberá notificársele por escrito si fue aceptado o no el mismo

Con la atención de la Comisionada pudimos tramitar nuestro registro Estatal de Víctimas, pudimos meter los documentos para obtener el registro. Está en proceso, pero no se han terminado de hacer los registros. Se empezó el trámite en diciembre de 2017. Hace unos meses me comuniqué con la Comisionada y se hizo la convocatoria para que se entregaran algunos registros. –Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.

En el Colectivo de Familias de Desaparecidos al que pertenezco, hay 154 familias que llevan cierto grado de avances en la entrega de documentos con la CEEIAV para acceder al Registro Estatal de Víctimas. Empezamos a ejercer presión con la Comisión, porque las personas del colectivo nos enseñaron documentos que daban cuenta que integrantes habían tramitado su solicitud de ingreso al registro desde el 2016. Hace dos o tres meses fue la Comisión y entregó

cerca de 90, 100, cédulas. Ya las tenían desde 2016. Son cosas que rayan en lo absurdo. –Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo.

Tratándose del ingreso al REV, el artículo 111 establece que toda autoridad que tenga contacto con la víctima estará obligada a recibir su declaración, la cual consistirá en una narración de los hechos con los detalles y elementos de prueba que la misma ofrezca, la cual se hará constar en el formato único de declaración. El Fiscal, los defensores públicos, los asesores jurídicos de las víctimas y la Comisión Estatal de Derechos Humanos no podrán negarse a recibir dicha declaración.

Cuando las autoridades citadas no se encuentren accesibles, disponibles o se nieguen a recibir la declaración, la víctima podrá acudir a cualquier otra autoridad estatal, municipal, para realizar su declaración, las cuales tendrán la obligación de recibirla, entre las cuales, en forma enunciativa y no limitativa, se señalan las siguientes:

- Instituciones de salud y educación, ya sean públicas o privadas;
- Instituto Veracruzano de las Mujeres;
- Albergues;
- Instituto Veracruzano de la Defensoría Pública; y
- Síndico municipal.

La Comisión Ejecutiva Estatal debe elaborar un plan de divulgación, capacitación y actualización sobre el procedimiento para la recepción de la declaración y su trámite hasta la decisión de inclusión o no en el Registro Estatal de Víctimas. Las entidades encargadas de recibir y tramitar la inscripción de datos en el Registro, garantizarán la implementación de este plan en los respectivos órdenes estatal y municipal. No se observó, ningún tipo de información referente a que otras dependencias estén recibiendo la declaración o cuente con la capacitación adecuada para la recepción de la declaración.

El reconocimiento de la calidad de víctimas

De acuerdo con el artículo 114 de la Ley de Víctimas, el reconocimiento de la calidad de víctima tiene como efecto que ésta pueda acceder a los recursos del Fondo de Ayuda y a la reparación integral. Este reconocimiento se realiza por las determinaciones de cualquiera de las siguientes autoridades:

- El juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada;
- El juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa;
- El juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima;
- La Comisión Estatal de Derechos Humanos;

- Los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia;
- La autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter;
- La Comisión Ejecutiva Estatal; y
- La Fiscalía General del Estado.

En ese sentido, es pertinente observar y analizar una serie de obstáculos que se señalan por lo que hace a la obtención de calidad de víctimas para acceder al registro, tanto a nivel local como federal.

Muchas personas no llevaban los documentos que se necesitan para el registro, particularmente, no sabían que se tenía que llevar la calidad de víctimas. Estas personas tuvieron que trasladarse con el Ministerio Público que lleva sus investigaciones, en una, dos y hasta tres ocasiones, porque el MP tampoco sabía que era eso de la calidad de víctimas y qué es lo que tenía que llevar el documento. – *Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

La constancia de calidad de víctima no ha sido fácil, se ha tratado de gestionar el trámite a través de la CEAV y CEEAIV. Sin embargo, al final es con la Fiscalía con quien se debe hacer el trámite. Hay una falta de voluntad, pero también hay un desconocimiento de las autoridades sobre qué es la constancia de calidad de víctimas. – *Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo.*

En ese sentido, se debe señalar que las reformas a la Ley General de Víctimas, en el año 2017, obedecieron a una serie de reclamos e inconformidades con los servicios que se brindaban por parte de la CEAV. Como se desprende de las entrevistas, las víctimas para obtener sus derechos tienen que atravesar diversos procedimientos dentro y fuera de la CEAV. Los procedimientos se caracterizan por ser lentos e ineficientes, así como por poner cargas innecesarias en las víctimas. En la documentación y seguimiento de casos ante la CEAV se observó que, las víctimas no reciben información adecuada sobre cuáles son sus derechos, ni acerca de qué es lo que puede ofrecer la CEAV, de qué forma lo hará y cuánto tiempo tardará. La información que llegan a recibir incluso varía dependiendo del área que las atiende.¹⁷² Como lo señalara el Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI)¹⁷³, esta situación “genera confusión en las víctimas y una falta de claridad de las ofertas del Estado o la

¹⁷² SÁNCHEZ DEL ÁNGEL, Delia y ASKENAZI, Jacobo Dayán, Anexo 7 Recomendaciones hacia la Verdad, la Justicia y la Reparación Integral citado en: En el Desamparo. Los Zetas, el Estado, la Sociedad y las Víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010), y Allende, Coahuila (2011), AGUAYO, Sergio, El Colegio de México, Ciudad de México, 2016. Disponible en Internet: <https://eneldesamparo.colmex.mx/images/documentos/anexo-7.pdf>

¹⁷³ El Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI) surge del acuerdo formalizado entre la CIDH, los representantes de las víctimas de Ayotzinapa y el Estado mexicano el 18 de noviembre de 2014 con la finalidad de proporcionar asistencia técnica para la búsqueda de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero; así como las investigaciones y acciones que se adopten a fin de sancionar a quienes resulten responsables y, de igual forma, otorgar asistencia a los familiares de los estudiantes. Disponible en Internet: http://centroprodh.org.mx/GIEI/?page_id=15

posibilidad de hacer un plan específico de atención o reparación con criterios claros, que no dependan de ofrecimientos genéricos y poco concretos o en ocasiones contradictorios”.¹⁷⁴

Estas situaciones son observadas también en el actuar de la CEEAIV respecto de las solitudes de los registros de las víctimas al REV. No hay información clara y accesible de lo que implica estar en el REV y los tiempos que se tarda el proceso. Al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sostenido que se requiere redoblar esfuerzos que se traduzcan en acciones concretas que garanticen un procedimiento ágil, sencillo y eficiente que permita a las víctimas acceder a las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación.¹⁷⁵

Se considera pertinente recordar, que de acuerdo con la reforma constitucional del 2011, las autoridades deben de analizar el contenido y alcance de los derechos de las personas bajo la luz del principio pro persona.

Por ello, es indispensable que la CEEAIV mejore los procedimientos para acceder al registro, optimizando los plazos entre que recibe la solicitud y la determinación que realiza dicho ente. Que una víctima no tenga certeza sobre la determinación de su registro para acceder a los derechos que se establecen con el registro, por un período mayor a seis meses, incumple con el principio de debida diligencia, que de acuerdo con el artículo 5 de la Ley de Víctimas implica que la CEEAIV:

Deba realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr el objeto de la Ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho. **Deberá remover los obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas reguladas por la presente Ley**, realizar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de sus derechos, contribuir a su recuperación como sujetos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, así como evaluar permanentemente el impacto de las acciones que se implementen a favor de las víctimas.

La CEEAIV en su proceso de acciones a realizar, verificará que las actuaciones sean progresivas para cumplir con las obligaciones de informar plenamente a las víctimas el estado que guarda su proceso de registro, en ese mismo sentido, la Comisión Ejecutiva Estatal velará que, ante la negativa o imposibilidad de las autoridades para otorgar la calidad de víctima, en sus atribuciones otorgarla, por lo que es importante que cuando considere otorgar dicha calidad, siempre garantice una interpretación pro persona en sus resoluciones.

Finalmente hay que señalar que hasta ahora, debido a la falta del Fondo de Ayuda y a la ausencia de políticas públicas para la reparación y contar con el REV, representa meramente estar dentro de un universo, a fin de saber cuántas víctimas son.

¹⁷⁴ GIEI, Informe Ayotzinapa II, Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a víctimas, 24 de abril de 2016, p. 373. Disponible en Internet: <http://prensagieiyotzi.wix.com/gieiyotzinapa#linforme-c1exv>

¹⁷⁵ Informe Anual de Actividades 2017, Grupos de Atención y Otros Temáticas, Víctimas del Delito, CNDH. Disponible en Internet: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=10056>

No hay gran diferencia entre tener y no el registro. No dan el apoyo, no dan el servicio. Un ejemplo es el asesor jurídico, no hay los recursos para que existan más asesores. -Colectivos de Familiares de Personas desaparecidas.

3.5 El Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado de Veracruz

El Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado de Veracruz (en adelante Fondo de Ayuda), de acuerdo con la Ley de Víctimas tiene por objeto brindar los Recursos de ayuda y la reparación integral a las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas. La víctima podrá acceder de manera subsidiaria al Fondo, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones administrativas, penales y civiles que resulten.

Para ser beneficiarias y beneficiarios del apoyo del Fondo de Ayuda, las víctimas deberán estar inscritas en el REV a efecto de que la Comisión Ejecutiva Estatal realice una evaluación integral de su entorno familiar y social con el objeto de contar con los elementos suficientes para determinar las medidas de ayuda, asistencia, protección, reparación integral y, en su caso, la compensación.

INTEGRACIÓN FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL

- Recursos previstos expresamente para dicho fin en el Presupuesto de Egresos del Estado en el rubro correspondiente, sin que pueda disponerse de dichos recursos para un fin diverso, y sin que pueda ser disminuido.
- El producto de la enajenación de los bienes que sean decomisados en los procedimientos penales de la entidad, en la proporción que corresponda, una vez que se haya cubierto la compensación, en los términos establecidos en el Código de Procedimientos Penales en el Estado de Veracruz.
- Recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad.
- El monto de las reparaciones del daño no reclamadas.
- Las aportaciones que a este fin hagan en efectivo o en especie las personas físicas o morales de carácter público, privado o social nacionales o extranjeros de manera altruista.
- Los rendimientos que generen los recursos que obren en el Fondo.
- Los montos que se recuperen en virtud del derecho de repetición.

Tabla 25 Integración de Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral

Se observa positivamente que la CEEAIV, en su Proyecto de Presupuesto Original para el año 2017, solicitó la cantidad de \$134,346,346.24 como presupuesto anual, que incluía el

presupuesto para la operación del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral (el cual no fue autorizado).¹⁷⁶

La CEEAIV ha sido muy enfática en señalar que, procederá a la inscripción de las víctimas en el REV pero que mientras no cuente con el Fondo de Ayuda, la autoridad recomendada tendrá que cubrir la indemnización con cargo a la partida presupuestal de su gasto corriente, conforme a la Ley de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Aunque para el año 2019 han sido destinados \$80,000,000.00¹⁷⁷ para el Fondo, se considera pertinente impulsar estrategias para incentivar las aportaciones adicionales a las que hace referencia la Ley para el Fondo de Ayuda. Asimismo, es importante que se reglamente el proceso del producto de la enajenación de los bienes que sean decomisados en los procedimientos penales de la entidad, en los términos establecidos en el Código de Procedimientos Penales en el Estado.

¹⁷⁶ Informes y Estados Financieros Contables de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, *Op. cit.*

¹⁷⁷ <http://www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2019/03/Decreto-N%C3%BAmero-234-del-Presupuesto-de-Egresos-para-el-Ejercicio-Fiscal-2019.pdf>

IV. LOS DERECHOS DE AYUDA, ASISTENCIA Y ATENCIÓN

4.1 Políticas de Ayuda, Asistencia y Atención para Víctimas

Como pudo analizarse en el Capítulo II de este Informe Temático, ante la ausencia del funcionamiento del Sistema Estatal que establezca y coordine la política pública en materia de los derechos de las víctimas en Veracruz, son el avance para la institucionalización de esta política, todavía no es perceptible para la mayoría de las víctimas.

Sin embargo, en el citado Primer Informe de Gobierno 2016-2017, se dan a conocer una serie de acciones para cumplir con el marco normativo, principalmente, el que mandata la Ley de Víctimas. Al respecto se observa lo siguiente:

Acciones que realizó la CEEAIV 2016- 2017	
Acciones en materia de asesoría jurídico-legal, representaciones, y atención psicológica a víctimas directas, indirectas y grupales así como capacitación, difusión y colaboración interinstitucional en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal.	11,168
Acciones de Difusión de alertas y pre alertas AMBER, como integrante de la Comisión para la atención del Sistema de Notificación de Menores Desaparecidos	321
Acciones en coordinación y vínculos institucionales con autoridades federales y estatales, para atender y dar seguimiento a situaciones específicas en materia de atención a víctimas y protección de sus derechos.	1,607
Acciones en mesas de trabajo, conferencias, capacitación y asesorías en temas de víctimas, Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado, migración y transparencia.	172

Tabla 17 Acciones CEEAIV 2016-2017

De la información se desprende que las acciones que se realizaron o se reportaron por parte de la CEEAIV fueron encaminadas en dos sentidos: 1) acciones de atención directas a víctimas y; 2) acciones de coordinación con otras autoridades. De la forma en que se reportan las acciones no es posible analizar qué acciones incidieron o estuvieron destinadas a proporcionar las medidas de ayuda, asistencia o atención.

De una revisión del marco normativo advertimos que, si por ejemplo, sólo analizamos las obligaciones que derivan de las medidas de ayuda inmediata; éstas implican, entre otras cosas, la prestación de servicios y la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindar atención y tratamiento a la ciudadanía en diferentes materias, en donde el eje que tendría que determinar la prioridad en la asistencia por parte de las autoridades, es la gravedad del daño sufrido por las víctimas.

Además, las autoridades deberán considerar si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas, niños y

adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes, indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno, a fin determinar cuáles deben de ser los servicios y las acciones para la atención y el tratamiento de esas víctimas.

Las medidas de ayuda inmediata son: Atención médica y psicológica de emergencia; Medidas de alojamiento, alimentación y aseo personal; Gastos funerarios; Medidas en materia de protección; Transporte de emergencia y Medidas en materia de asesoría jurídica.

Tratándose de la atención médica y psicológica de emergencia se establece como una obligación expresa para las autoridades hospitalarias, estatales y municipales el brindar a las víctimas los siguientes servicios:

→ Hospitalización	→ Servicios de atención mental en los casos en que, como consecuencia de la comisión del delito o de la violación a sus derechos humanos, la persona quede gravemente afectada psicológica y/o psiquiátricamente;
→ Material médico quirúrgico, incluidas prótesis y demás instrumentos, que la persona requiera para su movilidad, conforme al dictamen dado por el médico especialista en la materia	→ Servicios odontológicos reconstructivos por los daños causados como consecuencia del delito o la violación a los derechos humanos;
→ Medicamentos	→ Servicios de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por ley, con absoluto respeto de la voluntad de la víctima; y
→ Honorarios médicos, en caso de que el sistema de salud más accesible para la víctima no cuente con los servicios que ella requiere de manera inmediata	La atención para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas.
→ Servicios de análisis médicos, laboratorios e imágenes diagnósticas	
→ Transporte y ambulancia	

Tabla 27 Servicios de Emergencia para Víctimas

Lo anterior, sin importar que las víctimas estén o no en el REV o comprueben su calidad de víctimas. Además, para brindar estos servicios no importa la capacidad socioeconómica o nacionalidad de la víctima.

De acuerdo con la Ley de Víctimas, los organismos, dependencias y entidades de salud pública, así como aquellos Municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias, serán las entidades obligadas a otorgar el carnet que identifique a las víctimas ante el sistema de salud, con el fin de garantizar la asistencia y atención urgentes para efectos reparadores. Este proceso, que todavía no se lleva a cabo, debe realizarse de manera gradual y progresiva dando prioridad a las víctimas de daños graves a la

salud e integridad personal. No obstante, aquellas víctimas que no cuenten con dicho carnet y requieran atención inmediata deberán ser atendidas de manera prioritaria.

Así también, se establece en la Ley de Víctimas que el Gobierno del Estado o los Ayuntamientos, donde se haya cometido el hecho victimizante, apoyarán a las víctimas indirectas con:

- Los gastos funerarios que deban cubrirse por el fallecimiento de la víctima directa en todos los casos en los cuales la muerte sobrevenga como resultado del hecho victimizante. Estos gastos incluirán los de transporte, cuando el fallecimiento se haya producido en un lugar distinto al de su lugar de origen o cuando sus familiares decidan inhumar su cuerpo en otro lugar. Si los familiares de las víctimas deben desplazarse del lugar en el que se encuentran hacia otro lugar para los trámites de reconocimiento, se deberán cubrir también sus gastos.

El pago de los apoyos económicos aquí mencionados se gestionará conforme lo establezcan las normas reglamentarias correspondientes a los Recursos de Ayuda de la Comisión Ejecutiva Estatal.

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley en cita, las víctimas tienen todos los derechos que garantiza la Ley de Salud del Estado de Veracruz en materia de asistencia y atención médica, psicológica, psiquiátrica y odontológica. Además, tienen derecho a:

- Atención médica y psicológica permanente, gratuita y calidad.
- Citas médicas en un periodo no mayor a ocho días.
- Medicamentos.
- Canalización a los especialistas necesarios para el tratamiento integral.
- Material médico quirúrgico, incluida prótesis.
- Servicios de análisis médicos, laboratorios e imágenes diagnósticas.
- Servicios odontológicos reconstructivos.
- Atención permanente en salud mental.
- Atención materno-infantil.

A toda víctima de violación sexual, o cualquier otra conducta que afecte su integridad física o psicológica, se le garantizará el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley, con absoluto respeto a la voluntad de la víctima; asimismo, se le realizará práctica periódica de exámenes y tratamiento especializado, durante el tiempo necesario para su total recuperación y conforme al diagnóstico y tratamiento médico recomendado; en particular, se considerará prioritario para su tratamiento el seguimiento de eventuales contagios de enfermedades de transmisión sexual y del Virus de Inmunodeficiencia Humana. En cada una de las entidades públicas que

brinden servicios, asistencia y atención a las víctimas, se dispondrá de personal capacitado en el tratamiento de la violencia sexual con un enfoque transversal de género.¹⁷⁸

Tratándose del derecho a la asistencia, el estado de Veracruz debe garantizar acciones específicas para restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, a fin de brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Las medidas de asistencia son brindadas a partir de la inscripción de la víctima en el REV. Las medidas de asistencia consisten en educación, salud, procuración y administración de justicia y medidas económicas y de desarrollo.

La Comisión Ejecutiva Estatal tiene que desarrollar una serie de lineamientos a fin de que las secretarías, dependencias y organismos del sector salud, educación, desarrollo social y las demás obligadas, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias y fundamentos legales de actuación, tengan en cuenta las principales afectaciones y consecuencias del hecho victimizante, respetando siempre los principios generales establecidos en la Ley de Víctimas y en particular el enfoque diferencial para los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas, niños y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, migrantes, indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno.¹⁷⁹

Por lo que hace al derecho a la atención a las víctimas, que son aquellas acciones enfocadas a dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial con el objeto de facilitar su acceso a los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral, se encuentran limitadas en primer lugar por la debilidad institucional y presupuestal con la que opera la CEEAIV.

Es importante que se agilice el avance que se tiene en el cumplimiento de la Ley de Víctimas.

El gobierno actual, tiene las posibilidades de gestar e implementar, con acciones sólidas, planeadas y presupuestadas, una verdadera política pública a favor de los derechos de las víctimas en Veracruz.

Las víctimas, hoy en día, esperan que en la próxima administración se tenga un fondo, que la Comisión Ejecutiva concrete. La Comisión debería establecer una estructura parecida a la CEAV y preparar a su Comité Interdisciplinario Evaluador para hacer frente a las solicitudes. -Delegación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en el Estado de Veracruz.

¹⁷⁸ Artículo 33, Ley de Víctimas, *Op.cit.*

¹⁷⁹ Artículo 44, Ley de Víctimas, *Op.cit.*

Sin Modelos de Atención Integral a Víctimas

La Ley de Víctimas establece, en su artículo 30, que la Comisión Ejecutiva Estatal definirá y garantizará la creación de un Modelo de Atención Integral en Salud (en adelante, MAIS) con:

- Enfoque psicosocial,
- de educación y
- asistencia social

El MAIS deberá contemplar los mecanismos de articulación y coordinación entre las diferentes autoridades obligadas e instituciones de asistencia pública que presten los servicios subrogados a los que la Ley hace referencia. Este modelo deberá contemplar el servicio a aquellas personas que no sean beneficiarias de un sistema de prestación social o será complementario cuando los servicios especializados necesarios no puedan ser brindados por el sistema al cual pertenece.

El MAIS se encuentra enmarcado en el Título Tercero, Capítulo I “Medidas de Ayuda Inmediata”, de la Ley de Víctimas. De acuerdo con el artículo 29,

La gravedad del daño sufrido por las víctimas será el eje que determinará prioridad en su asistencia, en la prestación de servicios y en la implementación de acciones dentro de las instituciones encargadas de brindarles atención y tratamiento.

Los servicios a los que se hacen referencia tomarán en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos.

Actualmente, no existe el MAIS en el estado y la Ley de Víctimas no estipula un plazo para su elaboración. Sin embargo, el artículo décimo transitorio, como ya se hizo mención, establece un plazo de 150 días contados a partir de la entrada en vigor de la Ley para que las autoridades competentes adecuen su normatividad conforme al MAIS. Es decir, el MAIS tendría que haberse elaborado y publicado en los primeros 150 días de vigencia de la Ley de Víctimas.

Al no existir el MAIS evidentemente las autoridades que atienden a víctimas en materia de salud no se rigen por criterios homologados de actuación en el marco de los principios que prevé la Ley de Víctimas. En las entrevistas realizadas se observó que, precisamente, en temas de salud se han reportado procesos de falta de atención o actos de revictimización por falta de conocimiento capacitación o especialidad para atender a víctimas, particularmente tratándose de familiares de personas desaparecidas.

Por lo general, la CEEAIV solicita al municipio que se brinde la atención y las autoridades del municipio remiten a la víctima al DIF municipal para la atención psicológica o al seguro popular para la atención médica, cuando se ha observado que no es atención especializada para víctimas.

Además, las víctimas se enfrentan a las deficiencias del sistema de salud que hay en los municipios: normalmente mucha gente y no hay medicamentos. *-Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo.*

En las instituciones que atienden a víctimas ha faltado colocar la perspectiva psicosocial como el enfoque orientador que permita comprender la interrelación del hecho victimizante con otros elementos, en un contexto específico. Por ello, el enfoque psicosocial tendría que ser el eje conductor de todas las atenciones que se le brinden a las víctimas. Muy pocas instituciones han articulado la perspectiva psicosocial, sigue siendo una mirada dividida, en donde impera el enfoque jurídico, que es el que marca la ruta de la atención, en donde la perspectiva psicosocial o la psicológica aparece solo cuando se espera una crisis emocional o se diagnóstica alguna enfermedad importante. Por ejemplo, tratándose de personas que enfrentan alguna desaparición normalmente las autoridades refieren que “lo que necesita la persona es un tratamiento, se la canaliza, pero la persona no quiere ir”. Las autoridades no entienden que, muchas de las víctimas, además de la desaparición, se enfrentan a un entorno en donde hay impunidad, complicidad, no hay acceso a la verdad, no hay búsqueda, no se logran recuperar los cuerpos, entonces lo que se genera es un trauma, que es el dolor de la persona que se va a instaurar en ese entorno, que por más que atiendas a la persona, si el entorno no se modifica, no se podrá atender. *-Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.*

El Programa Estatal de Salud 2017-2018, publicado en la Gaceta Oficial el 20 de junio de 2017, en el apartado de Diagnóstico Sectorial, Riesgos para la Salud, hace referencia de la violencia que viven tanto la población adolescente como las mujeres (señalando a las mujeres embarazadas como parte de los grupos vulnerables). Los datos que utiliza dicho programa para el diagnóstico son: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011. Se advierte que, la información utilizada para el diagnóstico sectorial no proviene directamente de las instancias de salud de la entidad y que, además, hay una diferencia de por lo menos de 5 años entre los datos reportados y la situación actualizada en temas de salud que pudiera imperar en la población veracruzana.

De acuerdo al Programa, en el Diagnóstico Sectorial, se reconoce que la NOM-046-SSA2-2005 violencia familiar, sexual y contra las mujeres establece los mecanismos mediante los cuales se debe realizar la Interrupción Legal del Embarazo, así como el procedimiento en caso de violación. Sin embargo, a pesar de que existe esta norma en el estado de Veracruz es incipiente su aplicación lo que deriva en la violación de los derechos humanos de las mujeres.¹⁸⁰

Si bien, el programa hace referencia a las mujeres víctimas de violencia familiar y de género, la única línea de acción que se establece en el Programa es muy general.

¹⁸⁰Programa Estatal de Salud 2017-2018, Secretaría de Salud, Gaceta Oficial, 20 de junio de 2017, pp. 63.

- **Objetivo 2.** Promover el auto cuidado y prevención de los riesgos y daños a la Salud.
- **Estrategia 2.5.** Promover acciones específicas para asegurar la salud integral de las mujeres.
- **Línea de acción 2.5.3** Promover acciones para prevenir y atender la violencia de género en materia de Salud.

Tratándose de las mujeres embarazadas, que se encuentran identificadas como un grupo vulnerable, se establece que:

En Veracruz, la procuración de justicia en materia de la violencia obstétrica es incipiente. A pesar de existir procedimientos que pueden utilizarse para reparar los daños sufridos, van desde quejas administrativas y procedimientos de arbitraje médico, hasta procesos civiles y penales, todos ellos carecen de perspectiva de derechos humanos, y obligan a las mujeres a recurrir a más de un procedimiento.¹⁸¹

Entre los proyectos estratégicos con los que cuenta este Programa, se observa el “Acuerdo para la reducción de la Mortalidad Materna y Muerte Infantil”. Se señala que las condiciones de la infraestructura hospitalaria reducen la capacidad resolutive de atención a la “emergencia obstétrica”, así como la falta de seguimiento en las acciones para impulsar un embarazo saludable.

Entre los ejes que opera se encuentra, entre otros, el de Emergencia Obstétrica, en los siguientes términos:

Asegurar la capacidad de respuesta a la emergencia obstétrica, mesa de ayuda para el personal médico que está en contacto con el paciente y que no es médico especialista, implementar el comité de mortalidad materna, para la evaluación de las defunciones.¹⁸²

Lo anterior, queda plasmado de manera general, a través de la siguiente línea de acción:

- **Objetivo 2.** Promover el auto cuidado y prevención de los riesgos y daños a la Salud.
- **Estrategia 2.5.** Promover acciones específicas para asegurar la salud integral de las mujeres.
- **Línea de acción 2.5.2** Impulsar acciones para la reducción de la mortalidad materna.

El Programa cuenta con un objetivo específico para “Reducir la desigualdad en la salud de la población más vulnerable”, (Objetivo 6). Dicho objetivo contempla las siguientes estrategias:

¹⁸¹*Ibidem*, pp. 62.

¹⁸²*Ibidem*, pp. 87.

- **Objetivo 6** Reducir la desigualdad en la salud de la población más vulnerable.
- **Estrategia 6.1.** Mejorar la calidad de atención del recién nacido.
- **Estrategia 6.2.** Articular acciones de promoción de la salud dirigidas a población migrante y su familia.
- **Estrategia 6.3.** Proteger la salud de la niñez y de los adolescentes.
- **Estrategia 6.4.** Asegurar la atención de servicios médicos a población indígena.
- **Estrategia 6.5.** Priorizar la prevención de padecimientos en adultos mayores.
- **Estrategia 6.6.** Fortalecer la atención de Servicios de Salud para personas con discapacidad.

Asimismo, en la entidad existen una serie de modelos en materia de salud, entre otros, se cuenta con los siguientes:

- Modelo Veracruzano de Salud Mental.
- Modelo de Salud Indígena con Pertinencia Cultural.
- Modelo Por el Bien Común en la Salud de las y los Migrantes en Veracruz.

Por lo que hace a la federación, se observó la existencia de dos Modelos de Atención Integral de Salud.

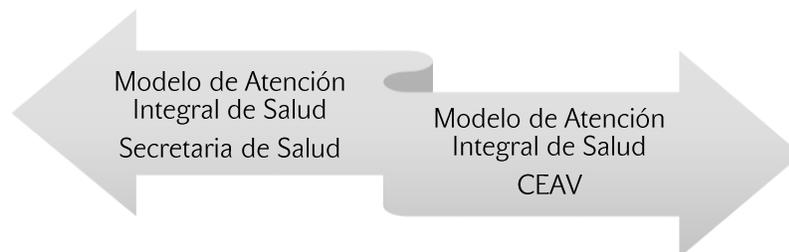


Ilustración 5 Modelos de Atención Integral de Salud a nivel federal

Se observa que el Modelo de Atención Integral de Salud de la Secretaría de Salud no hace referencia alguna a la atención a víctimas, aunque la Ley General de Víctimas ya se encontraba vigente. De acuerdo con este Modelo,

Se centra en las personas, lo que implica hacer transversales las perspectivas de derechos humanos, interculturalidad, género y determinantes sociales en el curso de vida en todas las estrategias del Modelo para que los servicios se brinden sin ningún tipo de discriminación y en igualdad de condiciones y trato, con base en las preferencias y expectativas de los usuarios y la cultura de las comunidades. Lo anterior deriva en el respeto a la dignidad de las personas y el cuidado de su salud de forma continua y resolutiva a lo largo de su vida, y que responde de forma adecuada a las circunstancias en las que esa población nace, crece, vive, trabaja, envejece y muere.¹⁸³

El objetivo del modelo es contribuir a homogeneizar los servicios y prácticas del Sector Salud, así como, optimizar la utilización de los recursos y la infraestructura en salud, incentivando los mecanismos y procesos de la participación ciudadana democrática, para avanzar hacia el acceso efectivo y universal a la protección de la salud.¹⁸⁴

Por lo que hace al modelo de Atención Integral de Salud de la CEAV, toma en consideración el modelo de la Secretaría de Salud y, se define como:

El conjunto de procedimientos, acciones y principios fundamentales para proporcionar ayuda inmediata, atención, asistencia, protección y reparación integral a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, así como impulsar su empoderamiento y prevenir la revictimización y la victimización secundaria. Dichos procedimientos, acciones y principios responden a las problemáticas y necesidades de las personas en situación de víctima con el propósito de salvaguardar su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos.¹⁸⁵

Tiene como objetivo garantizar a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos el acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación integral con un enfoque sistémico, psicosocial, de derechos humanos, de género, diferencial y especializado para la recuperación del proyecto de vida de la persona.¹⁸⁶

Contiene un apartado de “abordaje no revictimizante y principios de confidencialidad, privacidad y celeridad”, en donde se estipulan especificidades sobre algunas víctimas. Tratándose de víctimas de desaparición se observa lo siguiente:

Los efectos de la desaparición forzada perduran hasta que no se resuelve la suerte o paradero de las personas, prolongando y amplificando el sufrimiento que se causa a familiares o allegados, quienes por tener esa relación con la víctima directa se convierten en víctimas indirectas, que es en quien debe centrarse la atención a través de este Modelo de Atención Integral de Salud. Estas víctimas indirectas, son las que requieren una atención especializada derivada de la pérdida o separación súbita e inesperada de un ser querido. La reacción ante la desaparición suele definirse como duelo, proceso en el cual los familiares no sólo enfrentan una serie de etapas, como lo haríamos ante una muerte

¹⁸³ *Modelo de Salud de Atención Integral de Salud*, la Secretaría de Salud, México, Agosto de 2015, pp. 34 y 35.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp 38.

¹⁸⁵ *Modelo de Atención Integral en Salud*_Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, México, 2014, pp. 9. Disponible en: <http://www.ceav.gob.mx/wp-content/uploads/2014/07/MAIS-20150326.pdf>

¹⁸⁶ *Idem*.

natural, sino que, además, la impunidad, el terror, el miedo, la mentira, la incertidumbre, el silencio, el olvido, el ocultamiento, la tortura y la violación de todo derecho humano que rondan la desaparición y posible muerte de la víctima dificultan su recuperación. Ya no es sólo una pérdida repentina, una agonía dolorosa o una muerte traumática, es la soledad angustiosa, el espacio clandestino, la detención injusta, ilegítima, ilegal, el encubrimiento del victimario, la transgresión del derecho y la furtividad del hecho. [...] en el caso de las desapariciones el primer paso para la recuperación es entender que éstas son consecuencia de la lucha por combatir las estructuras del Estado y la injusticia social, de modo tal que la persona desaparecida, además de víctima, es una figura más del conflicto que enfrenta nuestra sociedad; pero la búsqueda de la verdad abre la puerta hacia el restablecimiento de sus vidas.¹⁸⁷

Este modelo de la CEAV ofrece una serie de pautas generales sobre las acciones y requerimientos que deben de tomar en cuenta las instituciones de salud y debe de leerse en conjunto con lo que establece el Modelo de la Secretaría de Salud. No hay criterios y lineamientos de seguimiento y/o evaluación del funcionamiento del Modelo de CEAV y hasta el momento se desconoce cómo ha impactado su aplicación en la atención a víctimas. Es decir, no hay información pública que dé cuenta del grado de implementación y cumplimiento de dicho Modelo.

La CEAV también cuenta con un Modelo Integral de Atención a Víctimas que se define como:

El conjunto de procedimientos, acciones y principios fundamentales para proporcionar ayuda inmediata, atención, asistencia, protección y reparación integral a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, así como impulsar su empoderamiento y prevenir la revictimización y la victimización secundaria. Dichos procedimientos, acciones y principios responden a las problemáticas y necesidades de las personas en situación de víctima con el propósito de salvaguardar su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos.¹⁸⁸

Este Modelo tiene como objetivo garantizar a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos el acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación integral con un enfoque sistémico, psicosocial, de derechos humanos, de género, diferencial y especializado para la recuperación del proyecto de vida¹⁸⁹ de la persona.¹⁹⁰ Además, busca tener los siguientes alcances:

- Incorporar la perspectiva psicosocial de manera trasversal en el Modelo; construyéndola desde actitudes de los servidores públicos, medidas organizativas, así como a través de herramientas para el trabajo de atención que garanticen el acompañamiento a las víctimas, empoderamiento y autonomía.

¹⁸⁷*Ibidem*, pp. 121.

¹⁸⁸Modelo de Atención Integral a Víctimas, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, D.O.F. 4 de junio de 2015, México, 2015.

¹⁸⁹ El proyecto de vida es "el potencial de realización personal de la víctima, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse, razonablemente, determinadas expectativas y acceder a éstas. Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso Loayza Tamayo vs. Perú". Cumplimiento de Sentencia, Resolución del 17 de noviembre de 1999, *Idem*.

¹⁹⁰*Idem*.

- Destacar las necesidades de las víctimas en los procesos, por lo cual es fundamental fortalecer los mecanismos de búsqueda de justicia, verdad y reparación para las víctimas.
- Entender a la persona en situación de víctima como un sujeto activo que cuenta con recursos y los pone en acción (empoderamiento).
- Comprender el impacto que tiene el hecho victimizante en los ámbitos personal, familiar, comunitario desde el contexto de la víctima.¹⁹¹

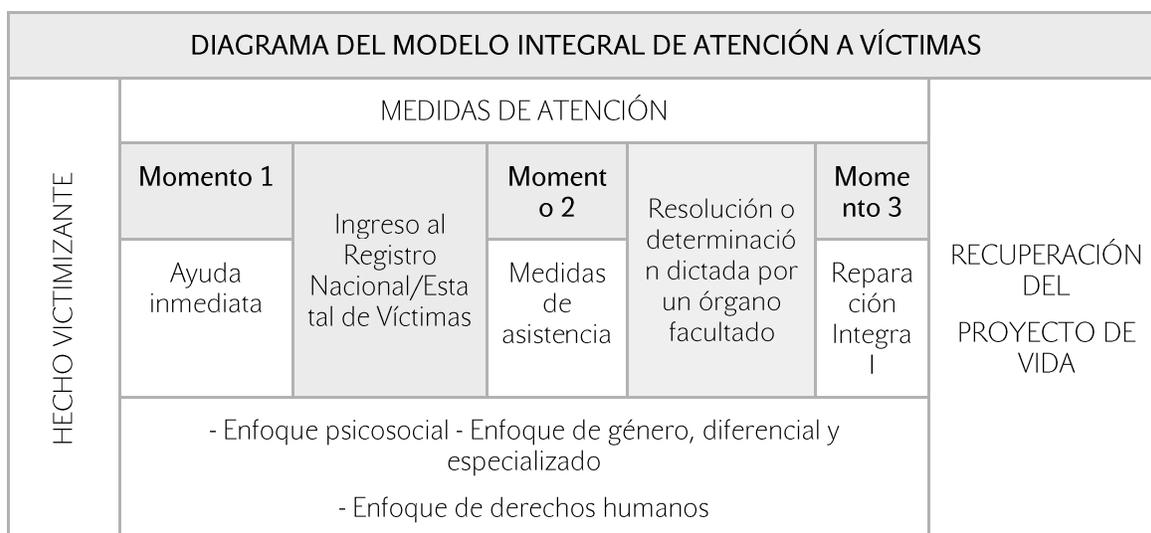


Tabla 28 Diagrama del Modelo Integral de Atención a Víctimas. Fuente. CEAV

Se observa que este diagrama del Modelo permite identificar con claridad, esquemáticamente, el proceso que va desde el hecho victimizante hasta la recuperación del proyecto de vida; así como los momentos de intervención para garantizar las medidas de ayuda inmediata y asistencia, así como, la reparación integral, siendo transversal a todo el proceso las acciones para garantizar las medidas de atención. Además, todas las intervenciones y actuaciones deberán integrar los enfoques psicosociales, género, diferencial y especializado y de derechos humanos.

Asimismo, este modelo establece que participan en su cumplimiento las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, en la esfera de sus respectivas competencias, quienes deberán cumplir para prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral.

Además, identifica a las autoridades involucradas en el cumplimiento de las medidas.

¹⁹¹Idem.

	MOMENTO 1 Ayuda inmediata	MOMENTO 2 Medidas de asistencia	MOMENTO 3 Reparación integral
HECHO VICTIMIZANTE	<ul style="list-style-type: none"> → Secretaría de Salud → Instituto Mexicano del Seguro Social → Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia → Procuraduría General de la República → Instituto Nacional de las Mujeres → Secretaría de Gobernación 	<ul style="list-style-type: none"> → Secretaría de Salud → Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas → Secretaría de Educación Pública → Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano → Secretaría de Desarrollo Social → Comisión Nacional de Vivienda → Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte → Instituto Mexicano de la Juventud → Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia → Instituto Mexicano del Seguro Social → Instituto Nacional de las Mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> → Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación → Secretaría de Turismo → Secretaría de Salud → Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas → Secretaría del Trabajo y Previsión Social → Secretaría de Educación Pública → Secretaría de Economía → Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología → Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia → Comisión Nacional de Vivienda → Instituto Mexicano del Seguro Social → Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte

Tabla 29 Autoridades responsables en el Modelo Integral de Atención a Víctimas. Fuente. CEAV

Si bien, no es objeto de análisis de este Informe Temático, cabe señalar que, a través de las entrevistas realizadas a personas expertas y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el acompañamiento a víctimas a nivel nacional, se identificaron fallas e inconsistencias al momento de la aplicación del Modelo. Particularmente, se señalaron fallas en el Modelo para brindar atención a niñas, niños y adolescentes (víctimas directas o indirectas), mujeres víctimas de violencia sexual, personas migrantes (víctimas directas o indirectas), y familiares de víctimas migrantes que no se encuentran en el país. Así como, para atender a víctimas indirectas en los casos de desapariciones y desaparición forzada, particularmente tratándose de mujeres (madres, esposas, hermanas, etc.), niñas y niños (ya que no se toman en consideración en el Modelo los criterios de orfandad o situaciones de mayor vulnerabilidad por el contexto en el que se encuentran las familias que buscan a personas desaparecidas).

A lo mejor el Modelo funciona con otro tipo casos, con otro tipo de víctimas, víctimas de negligencia médica en donde la víctima está presente. Pero en un caso en donde la víctima directa no ésta, no ha aparecido, difícilmente una persona va a retomar su proyecto de vida porque la necesidad es que esté su familiar. Cómo le pides o encaminas a esa persona a que retome su proyecto de vida cuando lo que quiere es que aparezca su familiar, no se ha cumplido. Eso es súper complejo. Por eso la parte psicológica es muy importante para poderles encausar. No es el caso de la CEAV, porque las psicólogas no pueden atender a todas las víctimas, solo son dos psicólogas para todo el estado y hemos hecho vinculaciones con los sistemas DIF que les dan atención psicológica. Sin embargo, las víctimas nos han referido que lo primero que les dicen es "a ver aquí lo que tiene que superar es que su familiar está muerto y si no lo va a superar mejor no venga". -*Delegación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en el Estado de Veracruz.*

Los principios de la Ley General de Víctimas no se materializan al momento de brindar los servicios de atención y elaborar los formatos. Y creemos que lo que tiene sumida a la CEAV y a las comisiones locales de atención a víctimas en esta imposibilidad de dar una respuesta efectiva, primero, es que no hay una comprensión de lo que significa el actuar pro derechos de las víctimas y, segundo, el excesivo formalismo que cae en burocracia. No hay una visión integral hacia dónde se tiene que mover la CEAV, si la Asesoría Jurídica dice "hay que hacer esto" pero el área que da el dinero dice "no", no hay forma de moverse. *Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.*

En ese sentido, cabe señalar que es importante que la CEEAIV observe y tome como referencia los modelos existentes para el diseño y elaboración del MAIS y el Modelo Integral de Atención a Víctimas, de conformidad con la Ley de Víctimas. Asimismo, tratándose del MAIS, realice un trabajo conjunto y coordinado principalmente con la Secretaría de Salud de Veracruz, así como, con las autoridades competentes. El Modelo deberá tener como línea de base un diagnóstico que refleje las realidades y obstáculos que enfrentan las diversas instancias estatales y municipales para garantizar los servicios de salud en la entidad, así como los obstáculos que enfrentan las víctimas para acceder a los servicios de salud en Veracruz.

Se considera adecuado que, además de la elaboración e implementación de ambos modelos, se explore la pertinencia de desarrollar protocolos o criterios mínimos de actuación por especificidades de víctimas. Es decir, ante la ausencia de la capacitación y

especialización que se requiere por parte de las autoridades para atender a diferentes tipos de víctimas, deben desarrollarse los lineamientos básicos que orienten las actuaciones y se evite así la revictimización por tipo de víctima, considerando en todo momento, los principios que mandata el artículo 5 de la Ley de Víctimas, pero sobre todo explicando puntualmente las pautas que se requieren para que las autoridades hagan valer dichos principios en sus actuaciones.

Es importante que se tomen en cuenta las experiencias de las víctimas, colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y personas expertas tanto de Veracruz o del resto del país; así como, los aportes que pudieran realizar los organismos y organizaciones internacionales que trabajan en materia de derechos humanos y tienen representación en México. Los diagnósticos y marcos conceptuales deberán hacerse con los datos más actuales y los criterios doctrinarios más recientes, así como las buenas prácticas en materia de derechos de víctimas, desarrollados en el país y en otros países. En todas las actuaciones, procedimientos y formatos que deriven de la aplicación de los modelos se deberá garantizar que se realicen bajo un enfoque psicosocial, de género, niñez y adolescencia, diferenciado y especializado, y de derechos humanos.

LOS DERECHOS DE VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN INTEGRAL

Las víctimas tienen derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces.

Artículo 7, Ley de Víctimas.

En tanto no se tenga certeza de lo ocurrido, sus familiares no verán colmados sus legítimos anhelos de verdad y justicia, pues sólo alcanzando esos extremos, podrán trabajar en la superación de la dolorosa y grave experiencia que han venido enfrentando desde entonces.

Amparo en revisión: 203/2017

V. LOS DERECHOS A LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACIÓN INTEGRAL

Como se ha mencionado, no se sabe con certeza el número de víctimas que hay en la entidad. Sin embargo, lo que sí tenemos claro es que, tratándose de casos de desaparición y desaparición forzada, los familiares de las personas desaparecidas llevan años buscándolos, intentando saber la verdad, reclamando la justicia y sin tener claridad alguna sobre lo qué es la reparación integral del daño y si algún día alguien o algo podrá repararles todo lo que han vivido y sufrido.

Desde el año 2016, esta Comisión Estatal ha buscado tener un acercamiento permanente y directo con los colectivos de familiares de personas desaparecidas en Veracruz a fin de documentar, investigar y determinar la violación a sus derechos humanos a partir de la desaparición de su ser querido, encontrando principalmente violaciones a los derechos a no sufrir desaparición forzada y a los derechos de las víctimas u ofendidos y a la integridad personal.

Derivado de lo anterior, se considera que las autoridades, aun con recomendaciones emitidas por esta Comisión Estatal, no han hecho verdaderos esfuerzos por encaminar sus actuaciones a fin de garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de daño. Precisamente, las recomendaciones que se han emitido que involucran casos de desaparición en esta entidad son las que presentan los más bajos porcentajes de cumplimiento por parte de las autoridades.¹⁹²

Índice de cumplimiento en recomendaciones en que se declaró violado el derecho a no sufrir desaparición forzada o desaparición

Recomendación	Índice de Cumplimiento
03/2017	65%
13/2017	69%
40/2017	46%
03/2018	36%
11/2018	44%
14/2018	54%

Tabla 30 Recomendaciones y su cumplimiento

Índice de cumplimiento en recomendaciones en que se declararon violados los derechos de la víctima o de la persona ofendida, la integridad personal, en casos con actos delictivos

¹⁹² Véase. Índice de cumplimiento de las recomendaciones 2017 y 2018 en página de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Veracruz. Disponible en Internet: <http://www.cedhveracruz.org.mx/cedhv/#indicadores>

cometidos por particulares como desaparición cometida por particulares, secuestro, privación ilegal de la libertad, entre otros, en donde no se ha investigado diligentemente o se han implementado todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de las víctimas:

Recomendación	Índice de Cumplimiento
02/2017	74%
19/2017	75%
20/2017	31%
25/2017	29%
32/2017	30%
33/2017	25%
38/2017	42%
45/2017	44%
50/2017	38%
06/2018	30%
07/2018	25%
09/2018	27%
10/2018	56%
30/2018	20%
33/2018	19%

Tabla 31 Recomendaciones y su cumplimiento

En el presente capítulo, más que realizar un análisis doctrinario, jurisprudencial y normativo sobre lo que son e implican los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, temas abordados sin duda en los último años desde diversas ópticas y especialistas en este país, se busca analizar criterios de oportunidad para avanzar en el cumplimiento de los mismos. Particularmente cuando en Veracruz, el principal argumento para no garantizar la reparación integral del daño es la ausencia de la integración de los recursos económicos para el Fondo de Ayuda. Sin duda, la compensación económica es un elemento muy importante de los cinco que integran la reparación integral del daño. Sin embargo, al no ser el único, las autoridades no deberían apostar por solamente cumplir ese aspecto para decir que las víctimas, especialmente las de desaparición, se encuentran reparadas.

Por lo anterior, en este capítulo, se analiza cuáles son los elementos mínimos a construirse o fortalecerse en los mecanismos de búsqueda de justicia, verdad y reparación para las víctimas de desaparición y desaparición forzada y sus familias, en Veracruz.

5.1 ¿Cómo dar el primer paso a la Verdad, la Justicia y la Reparación Integral del Daño?

De acuerdo con el Informe Veracruz: reparar el estado de terror de México,¹⁹³ las estadísticas oficiales sobre desapariciones han tendido a subestimar los totales reales. Además, como es del conocimiento público, los familiares de personas desaparecidas han tomado la búsqueda de fosas clandestinas y de la realización de investigaciones en sus propias manos.¹⁹⁴

La negación de las desapariciones y de justicia para las víctimas fue parte integral de la autoprotección que el estado de Veracruz y sus socios criminales se garantizaron a sí mismos entre 2004 y 2016. Junto con restricciones de capacidad debidas a la falta de personal cualificado, formación limitada y malas condiciones laborales, así como un déficit de recursos financieros, se emplearon una variedad de métodos para crear condiciones de casi absoluta impunidad. Este informe documenta que la FGE, el principal órgano de investigación del estado, desempeñó un papel particularmente importante en este sentido.¹⁹⁵ Así, entre las técnicas empleadas para encubrir delitos durante el periodo que se señala, se incluyen:

- El incumplimiento, por parte de funcionarios del estado, de protocolos legalmente vinculantes sobre la búsqueda de personas desaparecidas, rechazando las denuncias de los familiares o intentando disuadirlos de presentarlas. Habitualmente afirmaban que la persona desaparecida “probablemente se fugó con su amante”, que “estas cosas pasan”, y que “no hay de qué preocuparse”.¹⁹⁶
- La negativa y/o incapacidad de las y los funcionarios de la FGE de llevar a cabo investigaciones debido a la acumulación de casos, la falta de recursos o incentivos financieros, la intromisión política o el riesgo que enfrentaban las y los funcionarios debido al delicado carácter político del caso.¹⁹⁷
- El traslado de casos de funcionario a funcionario, perjudicando la familiaridad con los casos y la posibilidad de avanzar en las investigaciones.
- Cerrar las investigaciones cuando se habían logrado avances, para controlar los riesgos que enfrentaban los supuestos culpables, incluidos quienes ostentaban el poder político, y aislar, destituir y amenazar a funcionarios judiciales.

¹⁹³Veracruz: [reparar el estado de terror mexicano](#), (traducción del inglés), International Crisis Group, Informe sobre América Latina N°6, 28 de febrero 2017, Bruselas, pp. 19.

¹⁹⁴*Idem.*

¹⁹⁵*Ibidem.*, pp. 19 y 20.

¹⁹⁶Entrevistas de Crisis Group, familiares de personas desaparecidas, Veracruz, octubre, noviembre y diciembre de 2016. Veracruz: [reparar el estado de terror mexicano](#), *Idem.*

¹⁹⁷“Cada paso de las investigaciones le cuesta dinero a la FGE. Enviarnos allí afuera, a un lugar determinado, cuesta... y la FGE simplemente no quiere gastar eso”. Entrevista de Crisis Group, ex oficial de caso de la FGE, Veracruz, noviembre de 2016. “Típicamente, un agente te dirá que para avanzar necesita una contribución, por ejemplo para gasolina. Si no, no habrá justicia”. Entrevista de Crisis Group, Narciso Peña Cortés, Xalapa, 17 de noviembre de 2016. “Los casos de desapariciones simplemente no suponían una fuente de ingresos, por lo que la mayoría de ellos se cerraban de inmediato”; “En la FGE, nadie quiere encargarse de casos de desapariciones, porque todo el mundo sabe que viene con ellos”. Entrevista de Crisis Group, ex oficial de caso de la FGE, noviembre de 2016. Veracruz: [reparar el estado de terror mexicano](#), *Idem.*

- La negativa por parte de funcionarios estatales y federales a seguir pistas concretas e información de inteligencia sobre fosas clandestinas, que posteriormente demostraron ser correctas.¹⁹⁸
- Amenazas contra organizaciones de víctimas y familiares que llevaban a cabo sus propias investigaciones, así como contra testigos, tanto por parte de grupos del crimen organizado como de servidores públicos.
- Destrucción de pruebas, incluida la sepultura ilegal de cadáveres no registrados, por parte de las fuerzas de seguridad, tanto en fosas clandestinas como en cementerios estatales.¹⁹⁹
- La criminalización de la búsqueda de fosas por parte de la sociedad civil, argumentando injerencia indebida con los privilegios estatales y alteración de la escena del delito.²⁰⁰
- Calumnias maliciosas contra las personas desaparecidas y asesinadas.²⁰¹

De acuerdo con la Ley de Víctimas, es un derecho de las víctimas el conocer la verdad de lo ocurrido acerca de los hechos en que le fueron violados sus derechos humanos, para lo cual la autoridad deberá informar los resultados de las investigaciones.

Por ende, también tienen derecho a participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los mecanismos de acceso a la justicia que estén a su disposición, conforme a los procedimientos establecidos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y la Ley en materia de Desaparición de Personas. Deberán decidir libremente su participación y tener la información suficiente sobre las implicaciones de cada uno de estos mecanismos.

De acuerdo con el Título Segundo, Capítulo Cuarto “Del Derecho a la Verdad” de la Ley de Víctimas, éstas y la sociedad en general tienen el derecho de conocer los hechos constitutivos

¹⁹⁸Debido a la presión de las organizaciones de víctimas sobre los actores estatales para que actuaran en relación a la información de inteligencia que identificaba Colinas de Santa Fe como un lugar de fosas clandestinas, en las semanas anteriores al descubrimiento de las primeras fosas, agentes de la FGE y la SEIDO, la subprocuraduría especializada en delincuencia organizada, inspeccionaron el lugar, pero afirmaron en su informe que no hallaron nada. “Los olores fétidos de la Fiscalía”, *Notiver*, 17 de septiembre de 2016. [Veracruz: reformar el estado de terror mexicano, Idem.](#)

¹⁹⁹Entrevistas de Crisis Group, actual oficial de caso de la FGE, periodistas locales, Veracruz, octubre, diciembre de 2016. Según miembros de organizaciones de víctimas, los sepultureros dijeron que había más de 400 cuerpos no registrados enterrados en uno de los cementerios de la ciudad. Entrevista de Crisis Group, Veracruz, noviembre de 2016. [Veracruz: reformar el estado de terror mexicano, Ibidem.](#), pp. 21

²⁰⁰Tanto miembros de la organización de víctimas Solecito de Veracruz, en su búsqueda de fosas clandestinas en Colinas de Santa Fe, como la abogada de derechos humanos Volga de Pina, dijeron que las autoridades les amenazaron con que habría consecuencias legales si realizaban búsquedas por cuenta propia. Entrevistas de Crisis Group, miembros de Solecito de Veracruz, noviembre de 2016; Volga de Pina, Ciudad de México, 11 de noviembre de 2016. [Veracruz: reformar el estado de terror mexicano, Idem.](#)

²⁰¹Muchos padres de personas desaparecidas dijeron a Crisis Group que las autoridades, y la FGE en particular, reaccionaron de forma hostil a los pedidos de ayuda, y que les dijeron que “deberían haber cuidado mejor [a sus hijos] antes de que fueran por el mal camino”, implicando que estaban involucrados en actividades delictivas, por lo que no cumplirían los requisitos para recibir apoyo estatal. La difamación de víctimas del delito es habitual en México, y ha sido documentada, entre otros, por Noé Zavaleta, *El infierno de Javier Duarte, Crónicas de un gobierno fatídico* (Ciudad de México, 2016). [Veracruz: reformar el estado de terror mexicano, Idem.](#)

del delito y de las violaciones a derechos humanos de que fueron objeto, la identidad de las personas responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión, así como tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

De acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Víctimas, el derecho a conocer la verdad es imprescriptible e implica recibir información específica sobre las violaciones de derechos o los delitos que las afectaron directamente, incluidas las circunstancias en que ocurrieron los hechos y, en los casos de personas desaparecidas, ausentes, no localizadas, extraviadas o fallecidas, a conocer su destino o paradero o el de sus restos.

Tratándose de personas desaparecidas, el artículo 19 de la Ley de Víctimas, estipula una serie de obligaciones –que deben de leerse en conjunto con lo que se establece en las leyes general y estatal sobre la materia– entre los que se encuentran:

- La instrumentación de protocolos de búsqueda. Esta obligación, incluye la realización de las exhumaciones de cementerios, fosas clandestinas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cuerpos u osamentas de las víctimas. Las exhumaciones deberán realizarse con la debida diligencia y competencia y conforme a las normas y protocolos internacionales sobre la materia, buscando garantizar siempre la correcta ubicación, recuperación y posterior identificación de los cuerpos u osamentas, bajo estándares científicos reconocidos internacionalmente. Los familiares de las víctimas tienen el derecho a estar presentes en las exhumaciones, por sí y/o a través de sus asesores jurídicos; a ser informadas sobre los protocolos y procedimientos que serán aplicados; y a designar peritos independientes, acreditados ante organismo nacional o internacional de protección a los derechos humanos, que contribuyan al mejor desarrollo de éstas.
- Cubrir los costos de los exámenes realizados por peritos independientes con cargo al Fondo de Ayuda Estatal. Sólo se podrán contratar servicios de expertos independientes o peritos internacionales, cuando no se cuente con personal nacional capacitado en la materia.
- La identificación plena, realizada con las pruebas técnicas y científicas a las que está obligado el Estado y que han sido referidas en la Ley de Víctimas, en el Código Nacional de Procedimientos Penales y la legislación aplicable.
- La entrega de los cuerpos u osamentas de las víctimas a sus familiares, la que deberá hacerse respetando plenamente su dignidad y sus tradiciones religiosas y culturales.
- Los mecanismos necesarios para repatriar los restos de las víctimas ya identificados, de conformidad con lo que establezca el Reglamento de la Ley de Víctimas.
- No cremar los restos, a efectos de garantizar las investigaciones, hasta en tanto haya una sentencia ejecutoriada. Las autoridades ministeriales no podrán autorizar ni procesar ninguna solicitud de gobierno extranjero para

la cremación de cadáveres, identificados o sin identificar, hasta en tanto no haya sentencia ejecutoriada.

- El reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar.

La Ley en materia de Desaparición de Personas establece el principio de verdad, como rector de las acciones, medidas y procedimientos; se define como:

El derecho de conocer con certeza lo sucedido y recibir información sobre las circunstancias en que se cometieron los hechos constitutivos de los delitos previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en tanto que el objeto de la misma es el esclarecimiento de los hechos, la protección de las Víctimas, el castigo de las personas responsables y la reparación de los daños causados, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Al respecto, en la sentencia de 23 de noviembre de 2009, dictada en el Caso Radilla Pacheco contra México, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte Interamericana o Corte IDH), se destacó que las víctimas tienen derecho a conocer la verdad, y el Estado tiene la obligación de llevar a cabo una investigación efectiva para arribar a la misma. En los siguientes términos:

180. [...] La Corte ha considerado que, en el marco de los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana, los familiares de las víctimas tienen el derecho, y los Estados la obligación, a que los hechos sean efectivamente investigados por las autoridades estatales y, en ese sentido, a conocer la verdad de lo sucedido. De manera particular, la Corte ha establecido el contenido del derecho a conocer la verdad en su jurisprudencia en casos de desaparición forzada de personas. En tal sentido, ha confirmado la existencia de un "derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos". Además, correlativamente, en este tipo de casos se entiende que los familiares de la persona desaparecida son víctimas de los hechos constitutivos de la desaparición forzada, lo que les confiere el derecho a que los hechos sean investigados y que los responsables sean procesados y, en su caso, sancionados. Así, la Corte recuerda que el derecho a la verdad se encuentra subsumido en el derecho de la víctima o de sus familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención.²⁰²

²⁰² Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de noviembre de 2009, párr. 180, p. 50. Disponible en Internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Jurlnt/STCIDHM4.pdf>

De acuerdo con la sentencia de Amparo en revisión 203/2017 del Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito, de 1 de junio de 2018, la investigación debe estar orientada a la obtención de la verdad. Dicho Tribunal, después de analizar varias sentencias de la Corte IDH, observó que resalta la importancia del derecho de todas las personas, en especial, los familiares de las víctimas a conocer la verdad; y que en casos de desaparición forzada de personas, uno de los componentes esenciales de ese derecho, lo constituye el conocer el paradero de las víctimas desaparecidas.²⁰³

Señala la sentencia de amparo en revisión que el referido tribunal internacional, también ha reiterado que la determinación efectiva de los hechos, puede encontrar cabida en la vía penal, y que ésta constituye un medio para satisfacer los derechos de acceso a la justicia y de conocer la verdad. De ahí la importancia crucial de la investigación.²⁰⁴

Siempre hemos sido víctimas del gobierno, para tapar su falta de capacidad de gobernar o para tapar su colusión con la delincuencia, las autoridades son las primeras en criminalizar. Lo primero, es que el gobierno reconozca quienes son los culpables. La sociedad juzga a las madres sobre la manera en que educamos a nuestros hijos. El gobierno debe de reconocer que lo que está pasando es por culpa del gobierno mismo, la mayoría de las personas son personas jóvenes porque representan una mayor vulnerabilidad para la delincuencia. El 80% de las desapariciones son forzadas. Por ello, es necesario que se diga la verdad. Se quiere la verdad. La justicia. ¿Quién me va a ser justicia? No existe la justicia, hay personas responsables que ya están muertas. ¿A quién le van aplicar la justicia? –Colectivos de Familiares de Personas Desaparecidas.

Como puede observarse, con base en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, analizada por este Tribunal Colegiado, enlaza los derechos a la justicia y la verdad, en los siguientes términos:

Estrechamente vinculado al derecho a la verdad, en el ámbito nacional destaca el derecho fundamental de acceso a la justicia, que prevé el artículo 17 constitucional, el cual consagra el deber de las autoridades de aplicarla de manera pronta, completa, gratuita e imparcial.²⁰⁵

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la justicia es un aspecto fundamental para la reparación del daño de las víctimas de violaciones a los derechos humanos —como lo es la desaparición forzada de personas; la siguiente tesis da cuenta de ello²⁰⁶:

²⁰³ Amparo en revisión 203/2017, Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito, 1 de junio de 2018 párr. 1042 y 1043, pp. 566 y 567. Disponible en internet: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=508/05080000211078340011012.doc_1&sec=jes%C3%BAAs_Desiderio_Cavazos_Elizando&svp=1

²⁰⁴ *Idem.*

²⁰⁵ *Ibidem.*, 1052.

²⁰⁶ Acceso a la Justicia. El Deber de reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos es una de las fases imprescindibles de dicho derecho...Décima Época, Tesis: 1a. CCCXLII/2015 (10a.), Primera Sala, Aislada, Semanario Judicial de la Federación, 13 de noviembre de 2015.

ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO. La obligación de reparar a las víctimas cuando se ha concluido que existe una violación a los derechos humanos de aquellas es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia. Así pues, cuando existe una violación de derechos humanos, el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño realizado por parte de las autoridades, e incluso —dependiendo del tipo de violación— de impulsar un cambio cultural. La reparación ideal luego de una violación de derechos humanos es la entera restitución a la víctima (*restitutio in integrum*), la cual consiste en restablecer la situación antes de la violación. No obstante, ante la limitada posibilidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad por la naturaleza misma de algunas de ellas, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones que intentan compensar a la víctima de violaciones de derechos humanos mediante reparaciones pecuniarias y no pecuniarias. Las medidas no pecuniarias —también conocidas como reparaciones morales— se clasifican en: a) restitución y rehabilitación; b) satisfacción y c) garantías de no repetición. La restitución busca, como su nombre lo indica, restablecer la situación que existía antes de la violación, mientras que la rehabilitación propone garantizar la salud de la víctima. La satisfacción tiene por objeto reparar a la víctima con medidas tendentes a la memoria, verdad y justicia. Las garantías de no repetición tienen la finalidad de asegurar que no se repita una práctica violatoria, incluyendo ordenar acciones que afectan las instituciones sociales, legales y políticas, así como las políticas públicas.

Asimismo, se observa que a través de su jurisprudencia la Corte IDH ha reconocido que el derecho a conocer la verdad, se enmarca el derecho de acceso a la justicia de los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Asimismo, el Tribunal Interamericano ha fundamentado la obligación de investigar como una forma de reparación, ante la necesidad de reparar la violación del derecho a conocer la verdad en el caso concreto. De dicho criterio se desprende que la obligación de observar el derecho fundamental de acceso a la justicia corresponde no sólo a los órganos judiciales, sino a toda aquella autoridad que despliegue facultades jurisdiccionales, como es el caso del Ministerio Público.²⁰⁷

La Fiscalía Especializada fue creada en el año 2014. Se pueden observar dos etapas en el actuar de dicha Fiscalía. La primera etapa era una Fiscalía “observadora” ya que no era muy activa, era más bien, de revisión expedientes, no iniciaba los expedientes. Se derivaba de lo que los fiscales iban actuando, si había señalamientos de los familiares de que no se estaban haciendo una serie de diligencias, revisaba la Fiscalía Especializada y daba su opinión sobre las actuaciones que tenían que realizar. Había 4 fiscales para todo el estado: 1 en Coahuila, 1 en Veracruz/Xalapa, 1 en Córdoba y 1 en Tuxpan. Así funcionó casi tres años.

A partir del año 2017, se cambia el actuar de la Fiscalía. En esta segunda etapa se da cobertura a las 7 zonas con 15 fiscales: 3 en Xalapa, 3 en Veracruz, 3 en Córdoba, 1 en Cosamaloapan, 2 Coahuila, 2 en Tuxpan y 1 en Tantoyuca. —Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas.

²⁰⁷ Amparo en revisión 203/2017, *Op. cit.*, párr. 1053 a1060.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en los casos en que se advierta ausencia de imparcialidad o independencia en el órgano investigador, debe establecerse un procedimiento que permita que la investigación cumpla con las referidas exigencias. Cabe recordar que la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro-persona, implica que ante varias alternativas interpretativas, se opte por aquella que reconozca con mayor amplitud los derechos, o bien que los restrinja en la menor medida. Y cuando en la afectación de las personas, han participado las propias autoridades, es altamente probable que se genere en las víctimas una ruptura en la confianza con el órgano oficial encargado de la investigación del caso.²⁰⁸

Se ha establecido, asimismo, que la privación continua de la verdad acerca del destino de una persona desaparecida constituye una forma de trato cruel, inhumano y degradante para sus familiares cercanos.²⁰⁹

Resulta pertinente recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que a través de las reparaciones, "se procura que cesen los efectos de las violaciones perpetradas. Su naturaleza y su monto dependen de las características de las violaciones cometidas, del bien jurídico afectado y el daño material e inmaterial ocasionados". La Corte ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño material e inmaterial -o moral- y los supuestos en que corresponde indemnizarlo. En efecto, ese tribunal internacional ha establecido que el daño inmaterial "puede comprender los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia". La Corte en cita ha indicado que "dado que no es posible asignar al daño inmaterial un equivalente monetario preciso, sólo puede ser objeto de compensación, para los fines de la reparación integral a la víctima, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad".²¹⁰

En ese sentido, la SCJN, a través de su Segunda Sala, al resolver el amparo directo 390/2018 estableció que:

En efecto, debe recordarse que en términos del artículo 1 de la Ley General de Víctimas, las medidas de compensación -comprendidas dentro de la reparación integral-, deben ser implementadas teniendo en cuenta "la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido [...] así como las circunstancias y características del hecho victimizante". Asimismo, se prevé en ese ordenamiento legal que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera "oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito". Destacándose que la compensación ha de otorgarse a las víctimas "de forma apropiada y proporcional a la

²⁰⁸ Amparo en revisión 203/2017, *Op. cit.*, párr.. 1088 a1089.

²⁰⁹ Amparo en revisión 203/2017, *Op. cit.*, párr.. 1100.

²¹⁰ Amparo en Revisión 390/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 71.

gravedad del hecho punible cometido [...] teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso".²¹¹

De la revisión del cumplimiento de las recomendaciones se buscó identificar los mecanismos de coordinación formales existentes entre las autoridades responsables de cometer violaciones a derechos humanos, las autoridades que pueden coadyuvar al cumplimiento de la recomendación en materia de reparación y la CEEAIV; A través de la Dirección de Seguimiento y Conclusión de la CEDH, se envían solicitudes de información a las autoridades recomendadas, con el objetivo de verificar el avance en el cumplimiento.

Las respuestas, la efectividad y el tiempo que conlleva el cumplimiento de una recomendación varían tratándose de la autoridad recomendada. Es decir, en la entidad no existen mecanismos formales y efectivos de coordinación para garantizar el cumplimiento de una recomendación emitida por esta Comisión Estatal. Más tratándose de víctimas de violaciones a derechos humanos relacionadas con casos de desaparición de personas y desaparición forzada.

Esta Comisión ha documentado, a largo del seguimiento del cumplimiento de las Recomendaciones emitidas, que tratándose de las medidas de no repetición que implican procesos de formación y capacitación, las dependencias y entidades de la APE recomendadas suelen usar las listas de asistencia y fotografías como evidencia del cumplimiento. Sin embargo, en su mayoría, no dan cuenta de los contenidos de dichas capacitaciones;²¹² así como tampoco del seguimiento y evaluación de las formas en que esa capacitación cumplió de manera real y directa con las garantías de no repetición de violaciones a derechos humanos.

Por ello, es importante que las Dependencias y entidades de la APE garanticen la implementación de indicadores de seguimiento y evaluación, particularmente, de aquellos que permitan monitorear y medir cualitativamente el conocimiento adquirido y la forma de implementar dicho conocimiento para transformar y/o mejorar el servicio o la atención brindada a las víctimas.

Además, esta Comisión Estatal considera que aun cuando se ha implementado el Fondo de Ayuda que mandata la Ley de Víctimas, eso no exime a las autoridades de garantizar el cumplimiento de la reparación integral del daño a las víctimas. Como ya se mencionó, tratándose de las recomendaciones que emite esta Comisión Estatal se ha observado que las autoridades responsables, normalmente la Fiscalía General del Estado y la Secretaría de Seguridad Pública, tienen una resistencia sobre el cumplimiento de la reparación integral, particularmente tratándose de la indemnización. En ese sentido, las respuestas frecuentes son que la Comisión Ejecutiva Estatal asuma la indemnización con cargo al Fondo de Ayuda, aun sabiendo de ante mano que es la entidad responsable, en principio, quien tiene el deber de hacerlo, por lo que complejiza el cumplimiento de la recomendación.

²¹¹ *Ibidem.*, pp. 72.

²¹² Que si bien, esta comisión imparte a solicitud de las dependencias recomendadas, la capacitación requerida para dar cumplimiento a una recomendación, la Fiscalía General del Estado de Veracruz, cuenta con el Instituto de formación profesional, en donde se imparten los cursos de este órgano.

Algunas Secretarías e instancias de la APE, como la Secretaría de Salud, han asumido favorablemente que las indemnizaciones por violaciones a derechos humanos son con cargo a sus presupuestos, en virtud que fue a través de su actuar, acciones u omisiones, que se materializaron las violaciones a derechos humanos. Sin embargo, se desconocen los criterios que se utilizan para hacer la cuantificación del monto de indemnización y si esos criterios se encuentran apegados a lo que establece la Ley de Víctimas. No deja de ser positivo que las Secretarías asuman como parte de sus responsabilidades el pago de la indemnización, pero esto no es una situación que permea en toda la administración pública.

Nuevamente, acudiendo a la resolución de la SCJN, a través de su Segunda Sala, al resolver el amparo directo 390/2018 se observa que si bien el precepto 64 de la Ley General de Víctimas, no establece propiamente los principios o reglas que el operador jurídico debe observar para la determinación de los daños morales –factores de individualización–, lo cierto es que la interpretación sistémica de ese derecho de las víctimas obliga a que esa cuantificación se realice atendiendo, al menos, a los siguientes parámetros:

- La gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido;
- las circunstancias y características del delito; y
- que el monto respectivo resulte apropiado y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido.

Es decir, para la Segunda Sala de la SCJN, la cuantificación del daño moral generado a las víctimas de delitos, no debe basarse en un ejercicio analógico –esto es, de comparación con casos similares–, sino más bien, en la apreciación prudente y equitativa de las circunstancias particulares, pues son éstas las que permiten que el monto a indemnizar responda, efectivamente, a la proporcionalidad de los daños inmateriales que en el caso específico deparó el delito; pues precisamente, no podría hablarse de una reparación integral o adecuada, cuando el análisis parte de una simple comparación o equiparación externa –a través de lo determinado en casos similares–, y no de un análisis interno que tome en cuenta las especificidades que rodean a la lesión inmaterial generada a la persona –apreciándola en su verdadera individualidad.²¹³

Atendiendo a lo anterior, la SCJN preciso que:

Si bien el precepto 64 de la Ley General de Víctimas no establece qué elementos deben considerarse para reparar las afectaciones de este tipo, lo cierto es que esta Segunda Sala estima que, atendiendo a la naturaleza de las lesiones inmateriales, así como al deber de que las compensaciones logren, en la medida de lo posible, la íntegra reparación de las víctimas de delitos –cuando el responsable del hecho ilícito se haya sustraído de la justicia, haya muerto o desaparecido o se haga valer un criterio de oportunidad–, debe analizarse: (I) el tipo de derecho o interés lesionado; (II) la magnitud y gravedad del

²¹³*ibidem.*, pp. 73 a 80.

daño; (III) las afectaciones inmateriales o incluso patrimoniales que derivaron del hecho victimizante; (IV) el nivel económico de la víctima; (V) otros factores relevantes del caso -como lo es la pertenencia a algún grupo vulnerable-; y (VI) que el monto indemnizatorio respectivo debe resultar apropiado y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido, bajo criterios de razonabilidad.²¹⁴

Asimismo, la Segunda Sala analizó que:

Conforme al precepto 67 de dicho ordenamiento legal, el pago de la compensación subsidiaria requiere: (I) la determinación del Ministerio Público cuando el responsable "se hay sustraído de la justicia, haya muerto o desaparecido o se haga valer un criterio de oportunidad"; y (II) la resolución "firme emitida por la autoridad judicial". Asimismo, la propia legislación establece que, "cuando el daño haya sido causado por más de un agente y no sea posible identificar la exacta participación de cada uno de ellos, se establecerá una responsabilidad subsidiaria frente a la víctima, y se distribuirá el monto del pago de la indemnización en partes iguales entre todos los co-causantes, previo acuerdo de la Comisión Ejecutiva".²¹⁵

Como se desprende de lo anterior, el derecho de las víctimas de delitos para acceder al "Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral" previsto en la Ley General de Víctimas, parte de la idea sustancial de que, en el caso concreto, se presentan cuestiones prácticas-jurídicas que imposibilitan que sea el culpable del delito quien repare "directamente" a la víctima -ya sea porque se sustrajo de la justicia, haya muerto o desaparecido o se haga valer un criterio de oportunidad-, y por ende, es la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, quien procede a indemnizar a la víctima, así como emitir aquellas medidas de reparación integral necesarias, de manera subsidiaria, a efecto de que no se le deje en estado de indefensión a la víctima, sin perjuicio de que pueda repetir contra el responsable del acto punible, a efecto de que sean restituidos al erario público las cantidades erogadas por tal concepto. En ese contexto, la compensación subsidiaria no puede concebirse de manera aislada o autónoma a la reparación integral que, conforme a ley, el culpable del delito debe otorgar a la víctima; pues la referida Comisión, precisamente, deberá otorgar aquello que, efectivamente, procedería concederse a la víctima como reparación por los daños generados en su contra por la comisión del acto ilícito. En suma, se ordena a dicha Comisión a conceder las medidas reparatorias que en el caso concreto, correspondería asumir a quien cometió el delito y causó los daños materiales e inmateriales respectivos.²¹⁶

La Segunda Sala de la SCJN resolvió que, la autoridad responsable debe de abstener de aplicar un enfoque comparativo o análogo, y en su lugar aplique uno de individualización real de la compensación, para lo cual deberá analizar:

- (I) el tipo de derecho o interés lesionado;
- (II) la magnitud y gravedad del daño;

²¹⁴*Idem.*

²¹⁵*Ibidem.*, pp. 87 y 88.

²¹⁶*Idem.*

- (III) las afectaciones inmateriales o incluso patrimoniales que hayan derivado del hecho victimizante;
- (IV) el nivel económico de la víctima;
- (V) otros factores relevantes del caso-como lo es la pertenencia a algún grupo vulnerable-; y
- (VI) tener en cuenta que el monto respectivo debe ser apropiado y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido.²¹⁷

Esta Comisión Estatal de Derechos Humanos considera que los criterios establecidos por la Segunda Sala de la SCJN deben ser observados y considerados por la CEEAIV, para la determinación de la compensación al momento de que empiece a operar el Fondo de Ayuda. Es importante que, el Comité Interdisciplinario Evaluador se constituya por personas altamente capacitadas en materia de reparación integral del daño, que pueda determinar no sólo la medida de compensación sino también las otras medidas de reparación.

Propuesta de un Programa Estatal que coadyuve a la reparación integral del daño para familias con Personas Desaparecidas en el Estado de Veracruz

Esta Comisión reconoce el aporte relevante de la sentencia de Amparo en revisión 203/2017 del Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito, de 1 de junio de 2018, para la propuesta de este programa.

Esta sentencia constituye, sin lugar a duda, una muestra invaluable de lo que tiene que implicar para un órgano jurisdiccional aplicar el principio *pro-persona* y los parámetros de control de convencionalidad en el contenido de sus resoluciones. Da visos favorables y optimistas de que los derechos de las víctimas, particularmente de los familiares de personas desaparecidas en México van por buen camino. Un camino lento y a veces poco transitado, más tratándose de las familias que todos los días salen a buscar tratando de saber qué pasó y dónde está su ser querido. Esta forma de interpretar el derecho, de aplicarlo, da a las víctimas aliento para seguir luchando hasta encontrarles.

Para el desarrollo de esta propuesta de programa, el Sistema Estatal de Atención a Víctimas, que aglutina a todo el Poder Público de la entidad tiene un rol preponderante.

Lo que se pretende es que se explore la posibilidad de implementar un Programa Estatal, de carácter administrativo, que coadyuve a garantizar la Reparación Integral del Daño a las familias con Personas Desaparecidas en Veracruz. Por supuesto, no escapa a esta Comisión Estatal de Derechos Humanos que el primer ingrediente para el desarrollo de esta propuesta de programa es la voluntad política y el compromiso con los derechos de los cientos de familias que tienen a una persona, o más, desaparecidas en esta entidad.

²¹⁷*Ibidem.*, pp. 107 y 108

Para ello, se propone que el Sistema implemente un comité de Trabajo en materia de Reparación Integral del Daño que analice las condiciones y posibilidades de elaborar e implementar dicho programa, con la participación y consulta, de las organizaciones de la sociedad civil y a personas expertas en la materia que pudieran desde una lógica distinta a la gubernamental, analizar la viabilidad y las posibilidades reales de este Programa.

Lo anterior, evitaría saturar a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral de Víctimas y a la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas, con más responsabilidades; sin embargo, estas instancias serán las responsables de garantizar que todas las autoridades que integran el Sistema Estatal de Atención a Víctimas coadyuven y participen poniendo a disposición la información que se estime pertinente para valorar la pertinencia, el diseño e implementación del Programa.

Los componentes del programa deberán ser analizados con base en las posibilidades reales de avanzar y consolidar las estructuras y las políticas públicas que garanticen los derechos de las víctimas, particularmente los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de los familiares de personas desaparecidas en los próximos años. De lo contrario, constituir un programa sin posibilidades de cumplimiento, desembocaría en nuevos procesos de revictimización.

En ese sentido, deberán analizarse los resultados positivos en los trabajos que realicen tanto la Comisión Estatal de Búsqueda como la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas y la factibilidad de que se mantengan o incrementen dichos resultados. También, la adecuada implementación y operación de las herramientas que establece la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Tratándose del derecho a la verdad, las áreas de análisis de contexto de la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas y de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, deberán desarrollar un documento base que permita diagnosticar y conocer, como mínimo:

- El tiempo y lugar de episodios críticos de desaparición de personas en Veracruz;
- la definición de los contextos de estas desapariciones;
- modos de operación, prácticas y patrones de criminalidad;
- las estructuras delictivas que operan
- los casos de desaparición relacionados (esto último cuidando que no se ponga en riesgo la búsqueda y localización de las personas desaparecidas, la integridad y seguridad de las familias y las investigaciones que se encuentran en proceso).

Esta información deberá trabajarse siempre bajo los criterios y principios que establecen los marcos normativos aplicables, tanto en materia de derechos de víctimas como de desapariciones, tomando en cuenta la información y los aportes que realicen las familias de personas desaparecidas, los colectivos y las organizaciones de la sociedad civil que quieran participar. La información del documento base, primero deberá darse a conocer a las familias de personas desaparecidas involucradas y colectivos de familias de personas desaparecidas a fin de que conozcan la información y puedan opinar al respecto. Serán las víctimas y los colectivos de víctimas quienes decidirán conjuntamente si la información que se establece en dicho documento de hace pública o se mantiene exclusivamente como un diagnóstico base para la creación del programa estatal.

La Comisión de trabajo deberá considerar (bajo sus principios de trabajo) que la elaboración e implementación del programa estatal, tiene como objetivo coadyuvar a que las familias de personas desaparecidas en el estado accedan a las medidas de reparación integral del daño, pero que no constituyen bajo ningún criterio, la reparación integral del daño a la que tengan derecho.

Es de vital importancia que la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas y la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas continúen enfocando todos los esfuerzos institucionales hasta encontrar a las personas desaparecidas, lograr su plena identificación; así como, esclarecer los hechos, saber la verdad de lo acontecido, garantizando el procesamiento y sanción de todas las personas responsables y, la reparación integral del daño a las víctimas.

En el diseño del Programa deberán contemplarse los mecanismos adecuados para la participación de las víctimas y colectivos de víctimas, que será no solo indispensable sino necesario para garantizar la correcta implementación. El programa deberá reconocer como un elemento esencial la labor de los colectivos de familiares de personas desaparecidas en el estado de Veracruz para el acceso a la verdad y la justicia.

Asimismo, el Programa deberá garantizar, la implementación de medidas de restitución, rehabilitación, no repetición y satisfacción que puedan garantizar dichos derechos de forma colectiva a las familias que participen en dicho programa, pero atendiendo siempre, especialmente tratándose de las medidas de rehabilitación, las particularidades y necesidades de las y los integrantes de cada familia.

El Programa Estatal, forma parte del reconocimiento de la responsabilidad que ha tenido el Poder Público del Estado de Veracruz en los casos de personas desaparecidas y un importante paso hacia un camino distinto, en el que eventualmente, puedan converger las víctimas y el estado de Veracruz, en el camino y la consecución de la verdad y la justicia.

RECOMENDACIONES

Con base en los datos recabados y con la finalidad de contribuir a la protección efectiva de los derechos de las víctimas, especialmente de víctimas de desaparición y desaparición forzada; la Comisión Estatal de Derechos Humanos recomienda a las siguientes autoridades del estado de Veracruz:

Al Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz:

PRIMERA. Implementar medidas para que, conforme lo establecido en los principios, ejes transversales y ejes generales del Plan Veracruzano de Desarrollo 2018-2024, en el Programa Especial de la Cultura de la Paz y Derechos Humanos; así como en la Declaratoria del Programa Emergente por Crisis de Violaciones de Derechos Humanos en Materia de Desaparición de Personas en Veracruz, se cuente con:

- I. La previsión presupuestal adecuada para la integración anual del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado en los proyectos de presupuesto de egresos del estado.
- II. Los mecanismos de coordinación y cooperación para garantizar los derechos de las víctimas.
- III. Programas especiales para garantizar el derecho a una reparación integral a víctimas de violaciones graves a derechos humanos, particularmente de desaparición y desaparición forzada. Se recomienda prever la creación o ampliación de las partidas presupuestales pertinentes en los proyectos de presupuesto de egresos del Estado para que las instituciones responsables cumplan con este derecho.
- IV. La revisión de los programas y servicios que se operan y ejecutan en la APE, particularmente en materia de Desarrollo Social, que incidan o coadyuven en garantizar los derechos de las víctimas, a fin de incluirlas como población beneficiaria, cuando así lo requieran.
- V. La creación de programas y servicios especializados, a cargo de las autoridades competentes, estatales o municipales, que garanticen los derechos de las víctimas.
- VI. La consolidación del Sistema Estatal de Atención a Víctimas.
- VII. Asesoría Jurídica Estatal y el Registro Estatal de Víctimas, previendo acciones para la capacitación de los servidores públicos y la adecuación de la estructura de la Comisión Ejecutiva para que pueda ejercer sus funciones en toda la entidad.

Tratándose de las víctimas de desaparición y desaparición forzada, los siguientes objetivos:

- I. La consolidación y adecuado funcionamiento de la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas.

II. Establecer objetivos, estrategias y acciones para la adecuada conformación y funcionamiento de los Grupos de Búsqueda, las áreas de Análisis del Contexto y de Gestión y Procesamiento de la Información.

III. Prever estrategias y acciones que garanticen la ampliación presupuestal, adecuadamente justificada, por modificaciones de recursos humanos o de estructura que requiera la Comisión Estatal de Búsqueda para cumplir con sus funciones en toda la entidad.

IV. La previsión presupuestal adecuada para la integración anual del Fondo Estatal de Desaparición en los proyectos de presupuesto de egresos del estado.

V. El desarrollo, implementación y evaluación de las herramientas y programas que establecen la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, prioritariamente del Registro Estatal de Personas Desaparecidas y No Localizadas y del Registro Estatal de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas.

VI. Incluir objetivos específicos para garantizar los derechos de las víctimas en los programas estatales elaborados para atender los temas de:

- Derechos Humanos
- Educación
- Desarrollo Económico
- Vivienda
- Violencia contra las Mujeres
- Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades de Indígenas
- Desarrollo Integral de la Juventud
- Delitos en Materia de Trata de Personas
- Gobernanza, Participación Ciudadana y Competitividad Gubernamental
- Salud
- Desarrollo Social, Urbano y Rural
- Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado
- Estado de Derecho, Equidad de Género, Minorías y Cuidado de Familias
- Combate a la Pobreza
- Prevención, Atención e Inclusión de las Personas con Discapacidad

SEGUNDA. Agilizar a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación los procesos para la ministración de los recursos previstos para el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado de Veracruz y el Fondo Estatal de Desaparición de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas y de la Comisión Estatal de Búsqueda respectivamente, de conformidad con lo aprobado en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el Ejercicio Fiscal 2019.

En caso de que alguno de los fondos requiera recursos adicionales, solicitar a la Secretaría de Finanzas y Planeación la autorización de las ampliaciones, así como transferencias presupuestarias, para que la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas y la Comisión Estatal de Búsqueda, pueda instrumentar las acciones que sean necesarias para su operatividad, de conformidad con los marcos normativos aplicables.

TERCERA. Contar con instrumentos como protocolos, lineamientos o procedimientos para que a las dependencias y entidades de la administración pública del estado de Veracruz a las que se les acredite responsabilidad por violaciones a derechos humanos, cumplan con la reparación integral del daño en concordancia con los criterios y lineamientos emitidos por la CEEAIV, y de acuerdo con lo establecido en la Ley Estatal de Víctimas.

CUARTA. Implementar procesos y mecanismos que garanticen la formación, capacitación especializada y certificación respecto de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como del marco normativo aplicable.

I. Dar prioridad a la formación y capacitación de las y los servidores públicos, que brinden cualquier tipo de atención o servicio al público en general y especialmente a víctimas indirectas de desaparición o desaparición forzada.

II. Incluir a quienes participen en los procesos de toma de decisiones, en el diseño de políticas públicas o en las acciones de implementación de cualquiera de las leyes; particularmente las y los titulares de las unidades administrativas responsables de la presupuestación, programación y ejercicio del presupuesto de las dependencias o entidades de la APE.

III. Diseñar los procesos y mecanismos de formación y capacitación, de conformidad con los principios que mandata la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

IV. Realizar diagnósticos o mecanismos que permitan identificar el número de personal que requiere capacitación especializada, dando prioridad a las y los servidores públicos que:

- a) Proporcionan asesoría, acompañamiento o representación jurídica;
- b) Brindan atención médica, incluyendo la odontológica, psiquiátrica, psicológica, traumatológica y tanatológica, en los diferentes niveles de atención y especialidades;
- c) Operan y atienden en casas de refugio y acogida, albergues;
- d) Brindan e implementan medidas de protección a favor de la seguridad e integridad de las víctimas;
- e) Brinda servicios educativos;
- f) Brindan servicios de desarrollo social;
- g) Brindan servicios de vivienda;
- h) Brindan servicios a Niñas, Niños y Adolescentes

V. Promover la realización de convenios de colaboración con universidades y otras instituciones educativas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras; así como con colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil con el objeto de que los procesos de

formación, capacitación, especialización y certificación sean integrales, atendiendo la realidad de las víctimas y conforme al mejor estándar educativo en materia de derechos humanos.

VI. Incluir en los procesos de capacitación y especialización que se implementen, indicadores de seguimiento y evaluación que permitan monitorear y medir cualitativamente, entre otros, el conocimiento adquirido y la forma de implementar el conocimiento para transformar y/o mejorar el servicio o la atención brindada a las víctimas.

QUINTA. Instruir a las y los titulares de las dependencias centralizadas de la administración pública del estado para que realicen un diagnóstico de los programas, fondos y subsidios federales que se operan y/o ejecutan por parte de las autoridades estatales y municipales de Veracruz, con los objetivos de identificar aquellos que puedan incidir o coadyuvar en garantizar los derechos de las víctimas y realizar acciones de coordinación con la Delegación de Programas para el Desarrollo en Veracruz, a fin de analizar la pertinencia y posibilidades de ampliar la cobertura del programa, fondo o subsidio para garantizar los derechos de las víctimas.

Para la identificación de dichos programas se recomienda iniciar con aquellos que beneficien directamente a las víctimas y/o que fortalezcan las capacidades de las instancias, estatales o municipales, que garantizan los derechos a las víctimas.

Al Sistema Estatal de Atención a Víctimas:

PRIMERA. Habiéndose instalado y realizado la Primera Sesión Ordinaria, se recomienda implementar una comisión Especial de Trabajo en materia de Reparación Integral del Daño que analice las condiciones y posibilidades de elaborar e implementar en conjunto con las víctimas un Programa Estatal, de carácter administrativo, que coadyuve a garantizar la Reparación Integral del Daño, dedicando un apartado para las familias con Personas Desaparecidas en Veracruz tomando en consideración lo establecido por el artículo 86 de la Ley de la materia.

Se recomienda que los trabajos de esta Comisión sean coordinados por integrantes de la Asamblea Consultiva de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral de Víctimas e integrantes del Consejo Estatal Ciudadano de la Comisión Estatal de Búsqueda de Personas y que las autoridades que integran el Sistema Estatal de Atención a Víctimas proporcionen información.

Este organismo considera importante que los componentes del programa sean analizados con base en las posibilidades reales de avanzar y consolidar la estructura y la política pública que garanticen los derechos de las víctimas, particularmente los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de los familiares de personas desaparecidas con términos establecidos, tomando en cuenta principalmente los avances de las acciones del Programa Emergente por Crisis de Violaciones Graves de Derechos Humanos en Materia de Desaparición de Personas en Veracruz.

Implementar herramientas para el seguimiento y evaluación de los trabajos que realicen la Comisión Estatal de Búsqueda y Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desparecidas

SEGUNDA. Establecer mecanismos para otorgar la constancia de la determinación de la calidad de víctima, ante la imposibilidad de otras autoridades para otorgarla, garantizando en todo momento la interpretación pro-persona que proteja los derechos de las víctimas.

Al Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, facultado para presidir el Sistema Estatal de Atención a Víctimas:

PRIMERA. Convocar a las autoridades que integran el Sistema Estatal de Atención a Víctimas, de conformidad con el artículo 81 de la Ley Estatal de Víctimas, para que sea instalado, convocando además a víctimas, colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil que trabajen con víctimas en el estado.

I. Incluir en la agenda del Sistema Estatal los siguientes aspectos:

- a) Elaboración y aprobación del Reglamento con las reglas de organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Atención a Víctimas; con los mecanismos y procedimientos de participación de víctimas, colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y personas expertas en la materia, con independencia de la participación que puedan tener las y los integrantes de la Asamblea Consultiva que establece el artículo 90 de la Ley.
- b) Implementar un calendario de actividades que contemple el número de reuniones que permitan avanzar en la ejecución y seguimiento de los objetivos del Sistema, ante la prioridad que tiene la política pública a favor de los derechos de las víctimas en el estado.
- c) Incluir en las Comisiones del Sistema la participación representativa de víctimas, colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y personas especialistas.

II. En materia de ayuda, asistencia, atención, defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral de las víctimas, se recomienda considerar, para la elaboración de los criterios y lineamientos de coordinación:

- a) La colaboración y coordinación de conformidad con los principios que mandata la Ley Estatal de Víctimas, con mecanismos ágiles y efectivos que no dependen del actuar de la víctima.
- b) Los mecanismos para atender situaciones de emergencia, utilizando herramientas tecnológicas, cuidando que no se exija la condición previa de víctima para estos casos.
- c) La elaboración de rutas críticas para las instituciones o dependencias donde no se brinde atención o el servicio y las medidas correctivas para que no se repita dicha situación.

- d) La instancia o área de cada institución o dependencia que supervisará y evaluará el funcionamiento de los criterios y lineamientos de coordinación y colaboración.
- e) Los mecanismos de difusión al interior de las instituciones y dependencias.

III. Elaborar diagnósticos que permitan identificar los criterios mínimos de cooperación y coordinación para la atención médica, psicológica y jurídica de víctimas, así como de gestoría de trabajo social tales como:

- a) Catálogo de servicios y programas que brindan las instituciones y dependencias estatales y municipales y organismos autónomos competentes. Así como los servicios y programas que requieran ser modificados:
- b) Los tiempos y criterios que actualmente existen para que se brinde atención o acceso a un servicio o programa a una víctima que es canalizada por otra instancia, así como aquellas que llegan directamente a la instancia o dependencia.
- c) Los principales obstáculos en materia de documentación y requisitos que enfrentan niñas, niños, adolescentes, personas jóvenes, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas migrantes, miembros de pueblos indígenas o afromexicanos, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno para acceder a los servicios y programas sin ser víctimas; así como, los principales obstáculos en materia de documentación y requisitos que enfrentan las víctimas en aquellas dependencias o instituciones que actualmente ya les atienden.
- d) Número de servidoras y servidores públicos, por institución y dependencia, que directamente brindan atención médica, psicológica y jurídica, así como de gestoría de trabajo social, identificando sus atribuciones, la especialidad que tienen, los años de experiencia en el servicio y la carga de trabajo.

IV. Elaborar catálogos que permitan verificar e identificar a las y los servidores públicos que estén en capacidad inmediata de brindar una adecuada atención y requieran previamente un proceso de capacitación y/o especialización antes de brindar la atención.

V. Diseñar e implementar las instituciones y dependencias que brindan atención médica, psicológica y jurídica, así como de gestoría de trabajo social; programas permanentes de contención emocional para las y los servidores públicos a cargo de dichas tareas; así como mecanismos para su supervisión y seguimiento.

VI. Identificar las Instituciones, instancias y empresas del sector privado; así como de organizaciones de la sociedad civil que brindan atención médica, psicológica, jurídica y de gestoría de trabajo social a víctimas, con la finalidad de generar un catálogo o lista que permita conocer si:

- Están en capacidad inmediata de brindar una adecuada atención a víctimas, en coadyuvancia con el gobierno, y existe un convenio de colaboración;

- Están en capacidad inmediata de brindar una adecuada atención a víctimas, en coadyuvancia con el gobierno, pero se requiere la formalización de un convenio de colaboración;
- Requieren, previamente, procesos de capacitación y/o especialización para sus integrantes, con independencia de que exista un convenio de colaboración o no, y
- Están en capacidad inmediata de brindar una adecuada atención a víctimas, pero no les interesa trabajar en coadyuvancia con el gobierno.

VII. Incluir a las instituciones, instancias y empresas del sector privado; así como de organizaciones de la sociedad, mencionados en el caso anterior, en los procesos de capacitación y especialización científica que se realizarán.

VIII. Diseñar, a mediano y largo plazo, mecanismos e incentivos para generar que más profesionistas, instituciones, instancias, empresas del sector privado; así como organizaciones de la sociedad civil, coadyuven con el gobierno brindando servicios de atención médica, psicológica, jurídica y de gestoría de trabajo social a víctimas.

IX. Elaborar el Programa Estatal de Atención Integral a Víctimas.

- a) Diseñar objetivos, estrategias y acciones del Programa de Atención garantizando los principios que se establecen en el artículo 5 de la Ley de Víctimas. Especialmente, se recomienda incluir las perspectivas de género y atención a niños, las que deberán garantizarse de manera transversal en el diseño e implementación del Programa.

Es deseable que el Programa esté alineado con los planes Nacional y Estatal de Desarrollo, así como con los programas previstos en el marco normativo nacional y estatal. Tratándose de los programas estatales y municipales, la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal de Atención a Víctimas deberá realizar las recomendaciones pertinentes para que las autoridades responsables del diseño y la elaboración de dichos programas prevean objetivos, estrategias y acciones para garantizar los derechos de las víctimas, de conformidad con la Ley Estatal de Víctimas.

Incluir en el Programa Estatal objetivos, estrategias y acciones específicas para garantizar los derechos de las víctimas que enfrentan mayor grado de vulnerabilidad y/o exclusión entre ellas: niñas, niños y adolescentes; personas indígenas o afrodescendientes; personas migrantes; personas con discapacidad; personas adultas mayores; personas desplazadas internas; personas defensoras y periodistas; y personas integrantes del colectivo LGBTI.

- b) Diseñar indicadores de eficacia, eficiencia, economía y calidad, tanto en los procesos de gestión como en los resultados del programa.

X. Elaborar, en apego a lo establecido en el Título Noveno de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, criterios para la formación, capacitación,

especialización y profesionalización del personal que tenga contacto con víctimas, enfocados a corregir o eliminar:

- a) la falta de capacidad técnica y/o profesional especializada en atención a víctimas,
- b) la ausencia del enfoque victimal y psicosocial en el acompañamiento, en todos los procesos que requieren las víctimas, y
- c) la persistencia de actitudes y valores contrarios a los derechos humanos que fomentan el maltrato, la discriminación, la exclusión de víctimas o la revictimización particularmente de aquellas que enfrentan alguna situación de mayor vulnerabilidad.

Los criterios que se elaboren tendrán que apearse a lo establecido en el Título Noveno “De la Capacitación, Formación, Actualización y Especialización” de la Ley de Víctimas.

Generar una ruta metodológica para la detección permanente de las necesidades de formación, capacitación, especialización y profesionalización en materia de la Ley Estatal de Víctimas tomando en cuenta los insumos generados por estudios o diagnósticos previos con los que se cuente en la entidad, e incluir acciones que se determinen para la certificación en atención a víctimas.

XI. Que las instituciones, entidades y organismos que forman parte del Sistema designen un área o instancia dentro de su estructura, para dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados por el Sistema.

SEGUNDA. Expedir, el Reglamento de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que cuente con la participación de víctimas, colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y especialistas en la materia de todo el estado, cuidando que los siguientes aspectos sustantivos de la ley sean incluidos:

- a. El procedimiento para garantizar la asesoría y representación jurídica a las víctimas que no quieran o no puedan contratar una o un abogado. (Artículo 10)
- b. Los mecanismos para repatriar los restos de las víctimas ya identificados. (Artículo 19)
- c. Los mecanismos de articulación y coordinación con las instituciones de asistencia pública que presten servicios subrogados, a fin de implementar el Modelo de Atención Integral en Salud. (Artículo 30)
- d. La compensación subsidiaria a favor de las víctimas de delitos a cargo al Fondo Estatal. (Artículo 69)
- e. La creación y funcionamiento de los comités del Sistema Estatal de Atención a Víctima. Así como, los mecanismos de invitación para participar en el mismo. (Artículo 82)
- f. Las funciones de la Asamblea Consultiva. (Artículo 90)
- g. Los términos para la elaboración anual de las tabulaciones de montos compensatorios. (Fracción XVI Artículo 94)
- h. Los criterios para la elaboración de los proyectos de dictamen de reparación integral y otras facultades del comité interdisciplinario evaluador. (Fracciones II y IV artículo 98)

- i. Los procedimientos del recurso de reconsideración de la decisión de la cancelación de inscripción en el Registro Estatal de Víctimas ante la Comisión Ejecutiva Estatal. (Artículo 107)
- j. El reconocimiento de la calidad de víctima. (Artículo 114)
- k. El servicio civil de carrera para la Asesoría Jurídica de la Comisión Ejecutiva Estatal. (Artículo 125)
- l. Los requisitos para ser beneficiaria o beneficiario del apoyo del Fondo Estatal. (Artículo 131)
- m. Los términos para crear un fondo de emergencia para el otorgamiento de los recursos de ayuda. (Artículo 135)
- n. Los criterios de comprobación del ejercicio del monto otorgado del Fondo Estatal para cubrir las medidas a que se refieren los Títulos Segundo, Tercero y Cuarto de la Ley, dentro de los cuales deberá señalar aquellos en los que los organismos públicos de protección de derechos humanos podrán auxiliar en la certificación del gasto. (Artículo 136)
- o. Funcionamiento, alcance y criterios específicos de asignación de recursos del Fondo Estatal. (Artículo 143)
- p. La solicitud para acceder a los recursos del Fondo Estatal. (Artículo 144)
- q. El procedimiento para el otorgamiento de la Ayuda, (artículo 148)

Asimismo, es preciso regular los procedimientos y criterios para la elaboración del Modelo de Atención Integral de Salud y del Modelo de Atención Integral a Víctimas, así como las autoridades responsables.

TERCERA. Diseñar una estrategia para el fortalecimiento de la estructura orgánica de la CEEAIV a fin de que se contemple la ejecución de sus atribuciones como el órgano operativo del Sistema Estatal de Atención a Víctimas, así como, prever los incrementos del presupuesto operativo anual de la CEEAIV en los años subsecuentes, a fin de garantizar el óptimo funcionamiento de la Comisión.

Se recomienda contemplar en la estrategia del fortalecimiento, los siguientes criterios:

1. Los plazos para su ejecución sin que esto implique superar los seis años del período de gobierno, que inició funciones el 1º de diciembre de 2018.
 - a) Realizar un diagnóstico objetivo que permita identificar las necesidades de recursos humanos en el área de asesoría jurídica, el cual se sugiere actualizar anualmente con el objetivo de cubrir los requerimientos que se presenten en los 212 municipios de la entidad.

Celebrar acuerdos o convenios con el Poder Judicial a fin de se habiliten espacios, en los Distritos Judiciales y en las Salas Regionales, dignos y adecuados en donde se puedan brindar los servicios de asesoría jurídica.

- b) Integrar el área del Registro Estatal de Víctimas y el Comité Interdisciplinario Evaluador con profesionistas que cuenten con la capacitación y formación necesaria y adecuada en

materia de victimología, reparaciones, enfoque psicosocial, perspectiva de género, interés superior de la niñez, enfoque especializado y diferencial, entre otros, de conformidad con los principios que se establecen en el artículo 5 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; o en su caso, implementar programas de capacitación para que el personal cuente con dicha formación.

2. Consolidar, a mediano plazo, las áreas de: a) atención inmediata y primer contacto, b) trabajo social, c) atención psicosocial y/o psicológica, d) atención médica, e) vinculación institucional y seguimiento a víctimas mediante el diseño y coordinación de políticas públicas con personal multidisciplinario y un programa de capacitación permanente.

A la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas:

PRIMERA. Dirigir y trabajar de forma coordinada con las autoridades que integran el Sistema Estatal de Atención a Víctimas en los acuerdos que se alcancen a partir de su instalación y realización de la Primera Sesión Ordinaria.

SEGUNDA. Elaborar del Programa Estatal de Atención Integral a Víctimas, en los términos que se establecen en las Recomendaciones dirigidas al Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz.

TERCERA. Garantizar en todas sus actuaciones y determinaciones el cumplimiento de los principios que se erigen en el artículo 5 de la Ley de Víctimas. Tratándose de la constancia de la determinación de la calidad de víctima, ante la negativa o imposibilidad de las otras autoridades de otorgarla, la CEEAIV podrá realizar la determinación, garantizando en todo momento la interpretación pro-persona que proteja los derechos de las víctimas.

CUARTA. Elaborar e implementar el Modelo de Atención Integral de Salud y el Modelo de Atención Integral a Víctimas, de conformidad con la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y garantizando, el trabajo conjunto y coordinado con las dependencias e instituciones competentes.

Se recomienda que los modelos tengan como línea de base un diagnóstico que refleje las realidades y obstáculos que enfrentan las víctimas para acceder a los servicios y programas en Veracruz, ya sea a través de las medidas de ayuda inmediata, de ayuda o de asistencia. Es vital garantizar que se observen, en todo momento, los principios que mandata el artículo 5 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pero sobre todo explicando puntualmente las pautas que se requieren para que las autoridades hagan valer dichos principios en sus actuaciones.

Para la elaboración de los modelos se considera relevante tomar en cuenta los mecanismos y procesos para que participen las víctimas, colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y personas expertas que puedan aportar sus experiencias y conocimientos. Así como, los

aportes que pudieran realizar los organismos y organizaciones internacionales que trabajan en materia de derechos humanos y tienen representación en México.

Garantizar que en todas las actuaciones, procedimientos y formatos que deriven de la aplicación de los modelos se realicen bajo un enfoque psicosocial, de género, niñez y adolescencia, diferenciado y especializado, y de derechos humanos.

QUINTA. Implementar acciones que fortalezcan del trabajo que realiza la Asesoría Jurídica Estatal de Atención a Víctimas, en los siguientes términos:

1. Celebrar convenios de coordinación, a través de la Asesoría Jurídica Estatal de Atención a Víctimas, con todos aquellos que pueden coadyuvar en la defensa de los derechos de las víctimas, como pudiera ser Bufete Jurídico Asistencial de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Xalapa.
2. Diseñar e implementar un programa de formación especializada, de conformidad con las necesidades detectadas por la o el titular de la Asesoría Jurídica Estatal de Atención a Víctimas, para las y los servidores públicos adscritos a esta área. Se recomienda priorizar la formación en la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en los procesos de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas. Todos los procesos de capacitación y formación deberán garantizar en su diseño e impartición la inclusión de la perspectiva de género, el interés superior de la niñez y el enfoque diferencial y especializado.
3. Diseñar e implementar el sistema de servicio público de carrera para el personal que integra la Asesoría Jurídica Estatal de Atención a Víctimas, en términos del artículo 165 de la Ley de Víctimas, tomando como base los principios de la Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública Centralizada del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

De igual manera, implementará acciones que fortalezca el trabajo que realizan las otras áreas de trabajo de la Comisión Ejecutiva, tales como atención psicológica y/o psicosocial, trabajo social, registro estatal de víctimas, etc.

A las Secretarías de Desarrollo Social, Salud, Educación y Trabajo, Previsión Social y Productividad:

PRIMERA. Revisar y analizar, programas y servicios, particularmente los que conforman la Política de Desarrollo Social del Estado de Veracruz, a fin de modificar las reglas o lineamientos de operación para integrar como población beneficiada a las víctimas que pudieran requerir.

Se recomienda que dichas modificaciones sean realizadas observando los principios que se regulan en el artículo 5 de la Ley de Víctimas. Asimismo, se deberán estipular los criterios de trato preferente, la cobertura del programa y los requisitos que deberán cumplir las víctimas para ser beneficiarias. Tratándose de los requisitos, buscar la simplificación de la documentación que deban entregar las víctimas.

Se recomienda que las autoridades, estatales o municipales, que operen, ejecuten, coordinen estos programas, contemplen el desarrollo de criterios y mecanismos de colaboración para que las víctimas puedan reunir los requisitos de documentación, para ser beneficiarias de los programas eliminando los obstáculos que impidan el ejercicio de los derechos de las víctimas o que las expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de las y los servidores públicos.

Revisar y modificar de manera prioritaria las reglas de operación y requisitos para garantizar el acceso a las víctimas a los programas y servicios de salud, educación, empleo, desarrollo social y económico.

SEGUNDA. Coadyuvar con las autoridades que integran el Sistema Estatal de Atención a Víctimas a fin de participar activamente en el diseño, implementación y evaluación de las herramientas, lineamientos, modelos y criterios que permitan brindar de forma homologada los servicios y programas que operan la Secretarías, en coordinación con la Comisión Ejecutiva Estatal, a favor de las víctimas. Así como, para el diseño, implementación y evaluación de programas y servicios especializados para víctimas

A la Secretaría de Desarrollo Social:

PRIMERA. Se recomienda incluir en el Programa Estatal de Desarrollo Social, Urbano y Rural, acciones que incidan en la reducción de la pobreza y carencias sociales establezcan criterios de atención prioritaria a víctimas de manera transversal, considerando para su diseño e implementación los principios del artículo 5 de la Ley de Víctimas.

SEGUNDA. Fomentar la formación y el fortalecimiento de los colectivos de víctimas en la entidad, con acciones que permitan agrupar, de manera libre y voluntaria, a las diferentes víctimas, particularmente de familiares de desaparición y desaparición forzada, a fin de que puedan coadyuvar en acciones que incidan en el ejercicio de los derechos de las víctimas, las formas de participación social, la identificación de las necesidades y prioridades de las víctimas en sus comunidades, con la acciones de los programas sociales y la cultura de respeto a las víctimas y a sus derechos.

A los Ayuntamientos del estado de Veracruz:

PRIMERA. Incluir en los Planes Municipales de Desarrollo, objetivos, estrategias y acciones para garantizar el cumplimiento de las atribuciones y obligaciones que mandatan la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, específicamente en lo establecido en su artículo 118 y obligaciones que mandata la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Entre los objetivos se sugiere incluir:

1. El análisis, revisión, modificación y, en su caso, expedición de los reglamentos, los manuales de organización y procedimientos y las reglas o lineamientos de operación de la atención y servicios al público a fin de garantizar los derechos de las víctimas.
2. La celebración de convenios de coordinación y asociación con otros municipios, así como, convenios con personas físicas o morales, para atender de una forma más eficaz la prestación de los servicios públicos con enfoque diferencial a las víctimas, en términos de la normatividad aplicable.
3. La realización de estudios, programas de investigación, capacitación y orientación en materia de derechos de las víctimas y de desaparición de personas en el Municipio.
4. Implementar procesos y mecanismos adecuados, que aseguren la participación de víctimas, colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y personas expertas en la materia, a fin de que sus intereses y preocupaciones sean tomadas en cuenta.

SEGUNDA. Acordar, que los casos en que se les acredite responsabilidad por las violaciones a derechos humanos, cumplan con la reparación integral del daño, solicitando a la CEEAIV que, a través del Comité Interdisciplinario Evaluador, se haga el dictamen correspondiente de la reparación integral del daño, se considera pertinente que el Ayuntamiento explore las posibilidades de crear un fondo específico para la reparación que incluya indemnizaciones por violaciones a derechos humanos.

TERCERA. Implementar programas de capacitación para los ediles del Ayuntamiento, Agentes y Subagentes Municipales, así como las y los servidores públicos de la Administración Pública Municipal en materia de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

1. Identificar a las y los servidores públicos que requieren, además de la capacitación, procesos de especialización derivado del servicio o de la atención que brindan en el municipio, particularmente a quienes brinde servicios de salud pública municipal y de seguridad pública, policía preventiva municipal y protección civil.
2. Promover la realización de convenios de colaboración con universidades y otras instituciones educativas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras; así como con colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil con el objeto de que los procesos de capacitación sean integrales, atendiendo la realidad de las víctimas y conforme al mejor estándar educativo en materia de derechos humanos.
3. Implementar indicadores de seguimiento y evaluación que permitan monitorear y medir cualitativamente, entre otros, el conocimiento adquirido y la forma de implementar el conocimiento para transformar y/o mejorar el servicio o la atención brindada a las víctimas.

CUARTA. Revisar e identificar, los programas y servicios que forman parte de la política de desarrollo social, federal o estatal, que el Ayuntamiento ejecuta, colabora o coordina; con el

objetivo de considerar en coordinación con las autoridades correspondientes, la ampliación de la cobertura del programa o servicio, para incluir mediante un enfoque diferencial y especializado, entre la población beneficiaria, a las víctimas lo requieran.

Para ello se considera adecuado revisar de manera prioritaria los programas, fondos y subsidios estatales federales que incidan o coadyuven en garantizar los servicios de salud, educación, empleo, desarrollo social, desarrollo económico, seguridad, protección, acceso a la justicia y reparación integral del daño. Así como, los destinados a beneficiar o atender personas y poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad, tales como niñas, niños, adolescentes, personas jóvenes, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas migrantes, miembros de pueblos indígenas o afro-mexicanos, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno.

QUINTA. Crear Comisiones Municipales para la Atención a Víctimas a fin de cuidar y vigilar la correcta prestación de los servicios públicos municipales a víctimas, así como, para el cumplimiento de las obligaciones que mandata la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

SEXTA. Armonizar su regulación sobre panteones para garantizar que el funcionamiento de las fosas comunes cumpla con el estándar establecido.

SEPTIMA. Mantener comunicación permanente con la Fiscalía General del Estado de Veracruz para garantizar el registro, la trazabilidad y la localización de las personas fallecidas sin identificar en los términos señalados por la Ley General, protocolos y lineamientos correspondientes.

A la Fiscalía General de Justicia de Veracruz:

PRIMERA. Diseñar e implementar a través del Instituto de Formación Profesional programas de capacitación, especialización y certificación para el personal de la Fiscalía General, en materias de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y capacitación en protocolos de entrega de cuerpos u osamentas de las víctimas, en especial los de desaparición y de desaparición forzada.

Particularizar los conocimientos sobre los derechos y la protección especial que tienen las personas que, además de ser víctimas, son niñas, niños y adolescentes; mujeres; personas adultas mayores; personas con discapacidad, personas migrantes; personas indígenas; personas defensoras de derechos humanos; periodistas; y, personas en situación de desplazamiento interno.

SEGUNDA. Diseñar una estrategia de fortalecimiento para la Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y delitos vinculados con la desaparición de personas que le permita contar con recursos humanos, financieros, materiales y técnicos especializados y multidisciplinarios y una unidad de análisis de contexto que se requieran para su efectiva operación, entre los que deberá contemplar personal sustantivo ministerial, policial, pericial y de apoyo psicosocial para operar las obligaciones que mandata la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

TERCERA. Establecer mecanismos de implementación, seguimiento, supervisión, monitoreo y evaluación para la correcta aplicación de las facultades establecidas en el artículo 122 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz.

CUARTA. Disposición de recursos para la puesta en marcha, operación y funcionamiento de las herramientas del Sistema Nacional de Búsqueda conforme lo establecido por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida Por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, protocolos homologados y lineamientos emitidos, que les permitan, recabar, ingresar y actualizar la información necesaria para alimentar los siguientes registros nacionales:

- Registro de Personas Desaparecidas o No Localizadas
- Registro de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas
- Registro Nacional de Fosas Comunes y Fosas Clandestinas

QUINTA. Iniciar la operación y funcionamiento del Registro Estatal de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas conforme lo establecido por la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Al H. Congreso del Estado de Veracruz:

PRIMERA. Aprobar en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para los Ejercicios Fiscales venideros, los recursos adecuados y suficientes para la operación del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y para el ejercicio de la CEEAIV.

SEGUNDA. Sostener, a través de su Comisión Permanente de Hacienda del Estado, una reunión de trabajo con la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Finanzas y Planeación a fin de determinar los recursos que deberán destinarse en los próximos ejercicios para la operación del Fondo Estatal de Desaparición, de los Grupos de Búsqueda y de los Registros para el adecuado funcionamiento de la Comisión Estatal de Búsqueda.

Al Poder Judicial del Estado de Veracruz:

PRIMERA. Implementar cursos y talleres de capacitación, especialización, profesionalización y certificación para el personal del Poder Judicial del Estado, relacionados al tema de sensibilidad victimológica.

SEGUNDA. Instaurar acciones enfocadas a dar certeza y prontitud a los procesos concernientes a la Declaración Especial de Ausencia Para Personas Desaparecidas.

TERCERA. Establecer mecanismos para el eficaz diseño y cumplimiento de los efectos de las sentencias con la finalidad de contribuir a la protección efectiva de los derechos de las víctimas, especialmente de víctimas de desaparición y desaparición forzada

CUARTA. Establecer mecanismos eficaces de coordinación con el Poder Judicial de la Federación para la determinación de las competencias, territoriales, materiales y funcionales, que den certeza jurídica a las víctimas y garanticen su derecho de acceso a la justicia.

QUINTA. Establecer mecanismos de implementación, seguimiento, supervisión, monitoreo y evaluación para la correcta aplicación de las facultades establecidas en el artículo 123 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz.