

PROYECTO DE  
MODELO DE ATENCIÓN  
INTEGRAL A VÍCTIMAS

JULIO - 2017

## MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS

### Introducción

1. Principios transversales
  - Gestión centrada en la dignidad de las víctimas
  - Enfoque Psicosocial
  - Perspectiva de género
  - Principio de Igualdad y no discriminación
  - Enfoque diferencial y especializado
  - Enfoque transformador
2. Metodología
  - Causas del problema central
  - Consecuencias del problema central
3. Propuesta de abordaje
  - Objetivos
  - Caracterización de alcances

### Modelo de Atención Integral

1. Trato personalizado, humano y diligente
2. Atención y ayuda según las necesidades y contexto
3. Superación de la condición de victimidad
4. Reparaciones Integrales con verdad, justicia y enfoque transformador

### 4. Resultados visibles y medibles

Gestión competente, transparente y abierta

Austeridad operativa; máxima priorización a la atención a víctimas

Mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación

## INTRODUCCIÓN

La Ley General de Víctimas (LGV) constituye en una herramienta valiosa para quienes históricamente habían permanecido en la oscuridad. Gracias al impulso de la sociedad civil y de los colectivos de víctimas, se han realizado esfuerzos institucionales por materializar una política de atención y reparación integral a quienes han sufrido daños derivados de delitos y violaciones de derechos humanos. Dicha política obliga a las instituciones del Estado Mexicano a cumplir con sus responsabilidades y realizar su mandato constitucional de garantizar prevenir, investigar, sancionar y reparar integralmente a dichas víctimas.

A partir de su publicación, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en enero de 2013, la LGV constituyó una respuesta de avanzada respecto al derecho de las víctimas para acceder a una justicia restaurativa. Con este objetivo, se puso en marcha el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) y se creó la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

A tres años de la entrada en vigor de la LGV, ante la necesidad de atender la demanda de un marco normativo optimizado para cubrir aquellas deficiencias que han señalado las víctimas, se tomó la decisión de reformar esta Ley y cambiar aquello que obstaculizaba el cumplimiento de las responsabilidades del Estado en la materia. Así, en abril de 2016 el Senado de la República recogió la opinión de activistas, expertos y expertas, personas dedicadas a la academia y de la sociedad en general, sobre la experiencia en el acceso a los derechos de las víctimas. De estas consultas, se propusieron modificaciones a la Ley que permitieran poner en operación los mecanismos de que dispone el Estado para asistir, atender y reparar de manera integral a las víctimas, sin distingo.

La reforma fue aprobada por el Congreso en diciembre de 2016, publicándose en el DOF el 3 de enero de 2017. En la legislación reformada se flexibilizan los mecanismos para que las víctimas accedan a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral; se otorga a la CEAV la facultad de atracción para casos del fuero común; se modifica la estructura orgánica de la Comisión Ejecutiva para fortalecer la participación ciudadana mediante la incorporación de una Asamblea Consultiva; se refuerza la protección a las víctimas de desplazamiento interno; se fortalecen las garantías de acceso de las víctimas a la asesoría jurídica y a peritajes científicos de calidad entre otros.

La reforma a la LGV establece la obligación de constituir fondos estatales con las aportaciones de las entidades federativas de por lo menos el 50% de lo que el Presupuesto de Egresos de la Federación aporte al Fondo federal; en casos urgentes se prevé que las personas víctimas puedan acudir a instituciones

privadas con los gastos a cargo del Fondo de Ayuda; con esto se pretende hacer más eficiente otorgamiento de recursos para cubrir los gastos de traslado y se prevé el pago por anticipado de los recursos de ayuda.

El reto actual es la transformación de la institución. Para ello, se propone un Modelo de Atención Integral para la CEAV que permita implementar en cada estrategia, proceso y gestión, una visión centrada en las víctimas, sus necesidades y contextos.

## PROPUESTA DE ABORDAJE

Los elementos metodológicos empleados en el diseño del Modelo de Atención Integral de la CEAV, consideran la gestión orientada a resultados, a partir de la recuperación de la experiencia empírica dentro de la CEAV, el análisis de las problemáticas y reconocimiento de las áreas de oportunidad, para plantear respuestas y soluciones prácticas que promuevan los siguientes compromisos:

- Creación de estrategias, esfuerzos y recursos orientados hacia la implementación y funcionamiento de un Modelo de Atención Integral a Víctimas, establecido y consensuado con las víctimas.
- Articulación y coordinación con las distintas instituciones y órdenes de gobierno que conforman el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, en torno a una estrategia de actuación que maximice la calidad y calidez de la atención.
- Monitoreo sistemático del actuar institucional con base a indicadores que permitan evidenciar el grado de cumplimiento de resultados en materia de atención, así como generar información de gestión que facilite la toma de decisiones.
- Rendición de cuentas y responsabilidad individualizada de servidores públicos.
- Aprendizaje sobre la eficacia de las estrategias y mejora continua a través del monitoreo y evaluación oportuna de los resultados obtenidos.

La gestión orientada a resultados se desarrollará en estricta observancia de los siguientes **principios transversales**:

### Gestión centrada en la dignidad de las víctimas

La finalidad de toda acción, mecanismo, medida o actividad desplegada por la CEAV y sus integrantes, será el servicio y la atención de las víctimas con reconocimiento pleno a su dignidad humana y a su carácter de titulares de derechos humanos.<sup>1</sup>

### Enfoque Psicosocial

“Entendemos por atención psicosocial el proceso de acompañamiento individual, familiar o comunitario orientado a hacer frente a las consecuencias del impacto traumático de las violaciones de derechos humanos y a la promoción de apoyo emocional y social a las víctimas, estimulando su bienestar y el desarrollo de sus capacidades”<sup>2</sup>.

---

1 Art. 5 LGV

2 C. Beristain, 2012

Para atender a las personas víctimas se necesita una comprensión social de su experiencia [contexto] y una actitud de compromiso para establecer un vínculo de ayuda, confianza y apoyo con las personas afectadas.

### **Perspectiva de género**

Analizar los derechos humanos desde la perspectiva de género permite cuestionarnos la forma en han sido concebidos y desarrollados, camino donde ha costado trabajo incorporar a las mujeres y a la población LGBT.

Esta perspectiva visibiliza un conjunto de ideas, discursos y representaciones que reglamentan y condicionan la conducta humana a un modelo hegemónico que impone la única forma “válida” de ser mujeres u hombres en la sociedad, evidencia la dominación de género hacia las mujeres y lo femenino, lo cual produce la opresión de género, obstaculizando la construcción de una humanidad diversa y democrática. Se deben analizar diferencial y especializada las rutas y mecanismos de atención a víctimas, entendiendo y atendiendo la condición de género de las personas y su influencia en el contexto de victimización.

### **Principio de Igualdad y no discriminación**

Para posibilitar la protección de las personas, es necesario reconocer sus características particulares, las de los sectores o grupos a los que pertenecen y los contextos en los que se desarrollan. Con ello, la igualdad permite considerar los derechos humanos y responder a distintos contextos, de acuerdo con las características individuales y la situación victimizante. Por lo tanto, la atención y reparación integral a víctimas debe contemplar transversalmente este principio y revisar, en todo momento, el trato igual o desigual que reciben ciertos grupos sociales a partir de su sexo, etnia, nacionalidad, edad, género, identidad o expresión de género, orientación sexual, religión, entre otros aspectos.

Los derechos humanos, así como a la atención a las víctimas, no pueden entenderse con un contenido homólogo para todas las personas, el factor medular está en la igual valoración de las diferencias y ello conlleva la tarea de hacernos cargo de cada una. Lo que implica transformar las relaciones asimétricas de poder que se generan a partir de esas diferencias, no sólo identificarlas y sancionarlas.

### **Enfoque diferencial y especializado**

Toda medida que se adopte a favor de las víctimas incorporará el reconocimiento de las diferencias que requieren atención especializada para favorecer a la igualdad y la eliminación de toda forma de discriminación por razón de su edad, género, identidad, expresión de género, orientación sexual, etnia, condición de

discapacidad, exposición a riesgo por su ejercicio de la libertad de expresión o la defensa de los derechos humanos, entre otros.

### **Enfoque transformador**

Toda acción a favor de las víctimas contribuirá al acceso pleno de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral del daño, así como a promover la no repetición de los hechos y la reconstrucción del tejido social de sus comunidades.

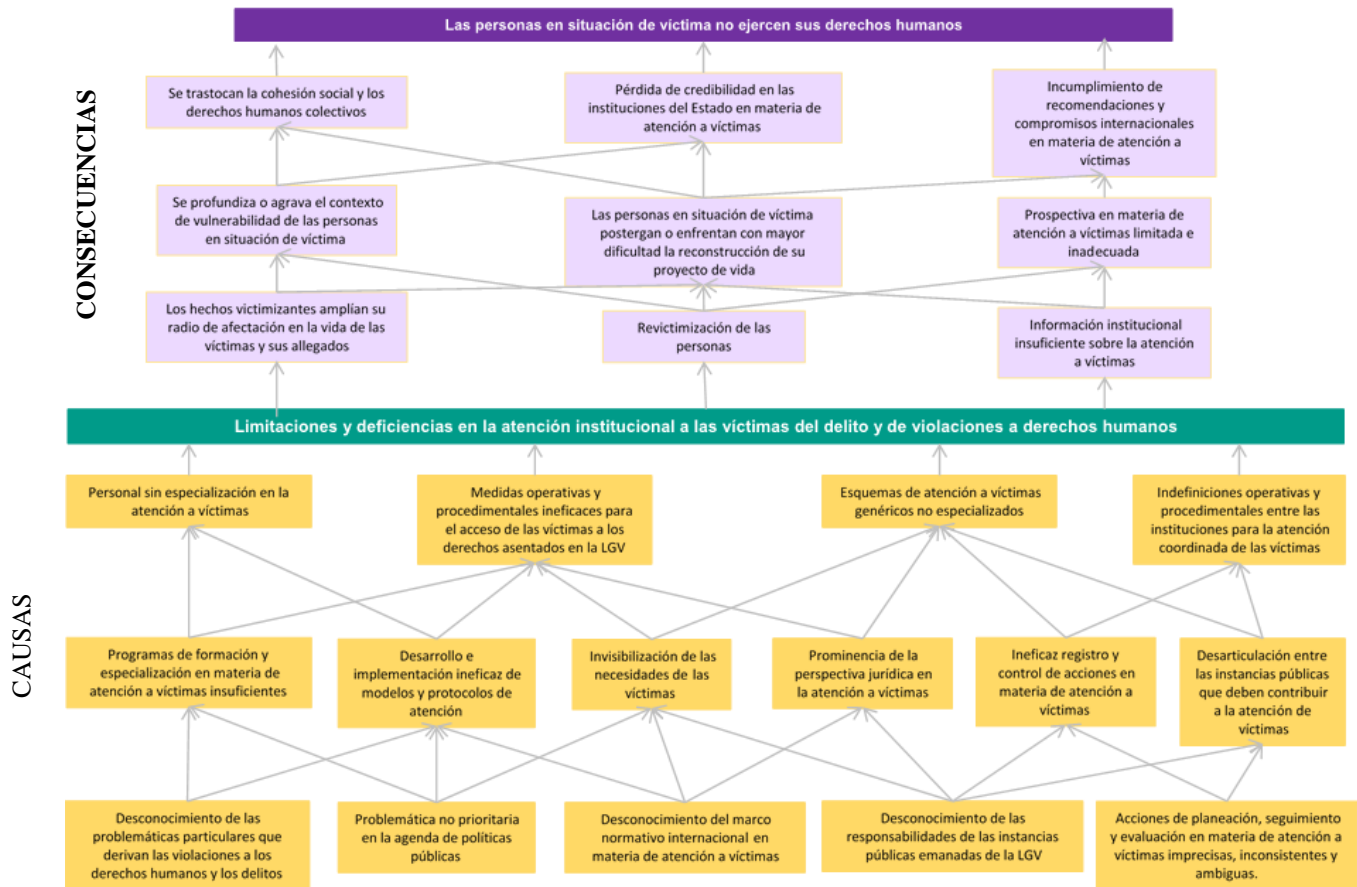
## **METODOLOGÍA**

En términos de política pública, el Modelo de Atención Integral a Víctimas de la CEAV se estructura a partir de la definición de un problema central y la caracterización de los aspectos cruciales que, desde la experiencia operativa y con los diagnósticos de desempeño, se han podido identificar como causas y consecuencias. Es así que el eje articulador contempla un conjunto de **limitaciones y deficiencias en la atención institucional de las personas en situación de víctima**, que integra las siguientes consideraciones:

1. A partir de un hecho victimizante en el que se dañan, menoscaban, transgreden o ponen en peligro los bienes jurídicos de las personas, se activa la obligación de las instituciones del Estado de reaccionar ante las acciones u omisiones que hicieron posible la victimización.
2. El marco jurídico nacional vigente prevé a nivel prescriptivo una serie de medidas que harían asequible el ejercicio de los derechos enunciados en la Constitución y los instrumentos internacionales. Esto supone un entramado institucional o una estructura operativa para concretar las medidas que correspondan con el hecho victimizante y con las necesidades y contexto de la víctima.
3. Si bien la CEAV, es la institución que representa la base específica para poner en acción las disposiciones antes mencionadas, lo cierto es que sus esquemas operativos han sido insuficientes respecto a las expectativas que se generaron y que se han incrementado con las reformas constitucionales en materia de atención a víctimas.
4. En ese sentido, las recientes reformas a la LGV tuvieron como propósito central que la CEAV opere bajo criterios de eficacia, efectividad, eficiencia, calidad y calidez, conforme al marco normativo que rige la actuación de las instituciones públicas.

Como se puede apreciar en la siguiente ilustración, los problemas, algunos que incluso se detonan simultáneamente y detonan una dinámica de interconexión.

ÁRBOL DE PROBLEMAS



Caracterización de las causas

- **Medidas operativas y procedimentales ineficaces para el acceso de las víctimas a los derechos asentados en la LGV**

Una de las principales problemáticas que ha enfrentado la CEAV para operar el conjunto de medidas previstas en la LGV, son las restricciones de corte administrativo y procedimental, las cuales están configuradas de tal manera que aplazan, cuando no impiden, que las personas en situación de víctimas accedan a las medidas de apoyo provisional y de ayuda inmediata, tales como el apoyo económico para traslados, alojamiento, alimentación entre otras.



- **Esquemas de atención a víctimas genéricos no especializados**

Por otro lado, la dinámica de las instituciones no se puede detener. Las áreas de atención inmediata y primer contacto y Asesoría Jurídica Federal están desbordadas desde su creación, debido a la alta demanda de servicios que se tiene; en gran medida por ello ha prevalecido una visión genérica en la atención de las personas en situación de víctima, es decir, la atención de las personas no ha concretado totalmente medidas particulares metodológicas y procedimentales que garanticen un enfoque psicosocial conforme lo mandata la LGV. Si bien se han implementado diversas medidas para ello, estas han sido insuficientes para contar con esquemas realmente especializados por grupos de víctimas, tipos de delitos y violaciones de derechos humanos.

- **Personal sin especialización**

Aunado al problema anterior, el personal que labora en la CEAV no cuenta con un esquema institucional de formación continua dirigido a la profesionalización y especialización en las distintas materias que convoca la atención a víctimas. La situación se agrava toda vez que el personal no cuenta con los espacios de contención emocional que en modelos internacionales han servido para garantizar la calidad en la atención, lo cual resulta fundamental toda vez que esencialmente una atención diferencial y especializada requiere que el personal actúe con empatía y ponga en juego la subjetividad propia para contactar con los aspectos humanos afectados en el hecho victimizante.

- **Indefiniciones operativas y procedimentales entre las instituciones para la atención coordinada de las víctimas**

La LGV prevé la implementación de una serie de medidas que requieren del trabajo articulado de diversas dependencias, de acuerdo con sus competencias y atribuciones y considerando que la CEAV comparte la responsabilidad para atender las distintas necesidades de las víctimas con las instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV). No obstante, la referencia y contrarreferencia para la atención conjunta conforme a las necesidades de las víctimas, no son homogéneas ni estandarizadas.

- **Programas de formación y especialización en materia de atención a víctimas insuficientes**

La CEAV ha instrumentado diversas medidas para profesionalizar el servicio que se brinda a las personas en situación de víctimas. Sin embargo, desde una revisión crítica se puede advertir que no han sido suficientes. De igual manera, se deben abordar los problemas de corte operativo (sobrecarga de trabajo) para que todo el personal asista y participe en estos espacios de formación especializada.

- **Escaso desarrollo e implementación de modelos y protocolos de atención**

El SNAV cuenta con un Modelo Integral de Atención a Víctimas, sin embargo este modelo debe ser asumido como un punto de referencia que requiere ser actualizado con base en la experiencia operativa, completada con una revisión amplia y profunda de los factores críticos de éxito y de fracaso en la atención de las víctimas por grupos sociales, hechos victimizantes y considerando las interseccionalidades que desprende la aplicación del enfoque psicosocial y demás principios transversales establecidos en la LGV. Solo así se estará en condiciones de avanzar en la operativización de dicho modelo dentro de la institución.

- **Invisibilización de las necesidades de las víctimas**

La creación de los programas de formación especializada, la revisión del MIAV y todos los demás instrumentos de política pública que hagan posible la atención integral, deben considerar la participación de víctimas. Hay que reconocer que a nivel mediático y en los cuestionamientos que se han hecho a la CEAV se ha puesto el foco de atención sobre la gestión de los recursos del FAARI, que debe ser más amplia en tanto la LGV prevé un catálogo de medidas que forman parte de la reparación integral y que se deben desplegar conforme al contexto y demandas de las víctimas.

- **Ineficaz registro y control de acciones en materia de atención a víctimas**

La gestión de datos e información sobre las acciones realizadas no sólo por la CEAV, sino por todas las instituciones coadyuvantes en la atención a víctimas, arroja un serio déficit de información para la toma de decisiones, la rendición de cuentas ante la ciudadanía y ante los organismos internacionales en materia de derechos humanos y atención a víctimas. En consecuencia, se pierde la oportunidad de definir patrones sociales victimizantes y georreferenciados para fundamentar políticas públicas de mediano y largo plazo.

- **Prominencia de la perspectiva jurídica en la atención a víctimas**

La atención a víctimas no ha concluido la transición de un abordaje inminentemente jurídico a uno integral. Este desafío debe ser abordado a la luz de la puesta en marcha a nivel nacional del Sistema Penal Acusatorio, el cual prevé un enfoque distinto para dirimir la operación de justicia.

- **Desarticulación entre las instancias públicas que deben contribuir a la atención de víctimas**

La reforma a la LGV prevé una serie de medidas de coordinación entre la CEAV, las dependencias federales y las administraciones estatales, lo cual representa un reto operativo para el SNAV. Los esfuerzos realizados a la fecha por la CEAV para articular efectivamente la operación del SNAV requieren de una revisión y un replanteamiento que permita eficientar su papel como ente rector de la política pública nacional en la materia.

- **Desconocimiento de las problemáticas particulares que derivan en violaciones a los derechos humanos y los delitos**

A nivel institucional se ha avanzado poco respecto a la generación de diagnósticos oficiales que den cuenta de los contextos de victimización a nivel regional, por hechos victimizantes y por grupos de víctimas. Ello limita la generación de medidas de atención especiales y de emergencia, así como la formulación de planes de reparación integral.

- **Problemática no prioritaria en la agenda de políticas públicas**

La LGV prevé que las entidades federativas tienen la responsabilidad de crear los mecanismos homólogos con que cuenta la federación, sin embargo, el avance ha en este tema no ha sido el esperado. La reforma de la Ley prevé medidas que impulsarían el tema en las agendas locales y requeriría la participación decidida de la CEAV como instancia precursora en la atención a víctimas.

- **Desconocimiento del marco normativo internacional en materia de atención a víctimas y de las responsabilidades de las instancias públicas emanadas de la LGV**

Si bien son dos problemas de distinta índole, están estrechamente relacionados debido a que la LGV obedece en gran medida a los compromisos internacionales que el Estado Mexicano ha suscrito en materia de derechos humanos, atención y protección a víctimas. Este desconocimiento representa una limitación para que desde todos los frentes se instrumenten las acciones necesarias para el cumplimiento cabal de las obligaciones con las personas en situación de víctima. En el mismo sentido, el grueso de la población no conoce el conjunto de medidas garantizadas para su atención ante un hecho victimizante.

- **Acciones de planeación, seguimiento y evaluación en materia de atención a víctimas imprecisas, inconsistentes y ambiguas.**

Una de las principales falencias que subyace a la falta de articulación entre las instancias responsables y competentes para la atención a víctimas es la falta de ejercicios de planeación, los cuales prospectivamente podrían orientar la aplicación de recursos y los esfuerzos institucionales al cumplimiento de objetos concurrentes. Ante la existencia de un marco normativo expreso para la realización de ejercicios de planeación y programación, muchas instancias encuentran en estos ejercicios medidas de requisito y no herramientas que potencian el alcance y beneficios de la aplicación de recursos públicos; justo por esta visión, la definición de instrumentos para el monitoreo, seguimiento y evaluación pueden quedar con debilidades y limitaciones para dar cuenta efectiva de los resultados que a distintos niveles se alcanzan en determinados períodos de ejecución (corto, mediano y largo). Esto representa una debilidad de hondo calado si se considera que es justo la suma de esfuerzos articulados,

planificados y sustentados con rigor metodológico lo que a la postre puede asegurar la transformación de la situación indeseable y eventualmente posibilita la resolución de los problemas sociales.

### **Caracterización general de las consecuencias**

La principal consecuencia del problema central identificado radica en el riesgo de revictimización de las personas que acuden por apoyo institucional, lo cual, es por definición una violación a derechos humanos y una grave falla de las instituciones del Estado ante la ciudadanía. Por otro lado, que la atención institucional sea limitada, puede derivar en que se amplíe el radio de afectación negativa del hecho victimizante a todas las esferas de la vida de las víctimas y de las personas allegadas, que en términos de la LGV podrían ser víctimas secundarias o potenciales.

Al ser trastocados los bienes jurídicos por la revictimización de una atención limitada y deficiente se genera un contexto de vulnerabilidad que en muchos casos, sino es que en la mayoría, se suma a otras condiciones que profundizan o agravan las consecuencias del hecho victimizante. Esto genera secuelas negativas como la dificultad o la postergación para definir o reconstruir sus proyectos de vida y la noción de que el Estado como ente regulador social e impartidor de justicia no es efectivo. Con ello, las instituciones pierden la credibilidad que pudieran tener frente al conglomerado social, se abona al descontento público y se trastoca la cohesión social.

Por otro lado, el conjunto de deficiencias en la atención a víctimas se refleja en una gestión limitada de los datos y la información necesaria para el análisis y la formulación prospectiva de cursos de acción específicos en la materia. Esto contribuye negativamente al fortalecimiento institucional para la atención de las recomendaciones de organismos internacionales y la observancia de los instrumentos que el Estado Mexicano ha suscrito en materia de derechos humanos y de reparación integral a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos. Por último y como consecuencia más elevada es que las personas que han tenido el infortunio de enfrentar un hecho victimizante no ejerzan sus derechos humanos por una deficiencia institucional, con toda la gravedad que ello implica.

## **PROPUESTA DE ABORDAJE**

Ahora bien, a partir de esta primera caracterización de las problemáticas en torno a la atención a víctimas, la metodología de marco lógico plantea que al revertir los problemas como acciones se puede vislumbrar el conjunto de objetivos que contribuyen a cambiar la situación inicial en distintos niveles.

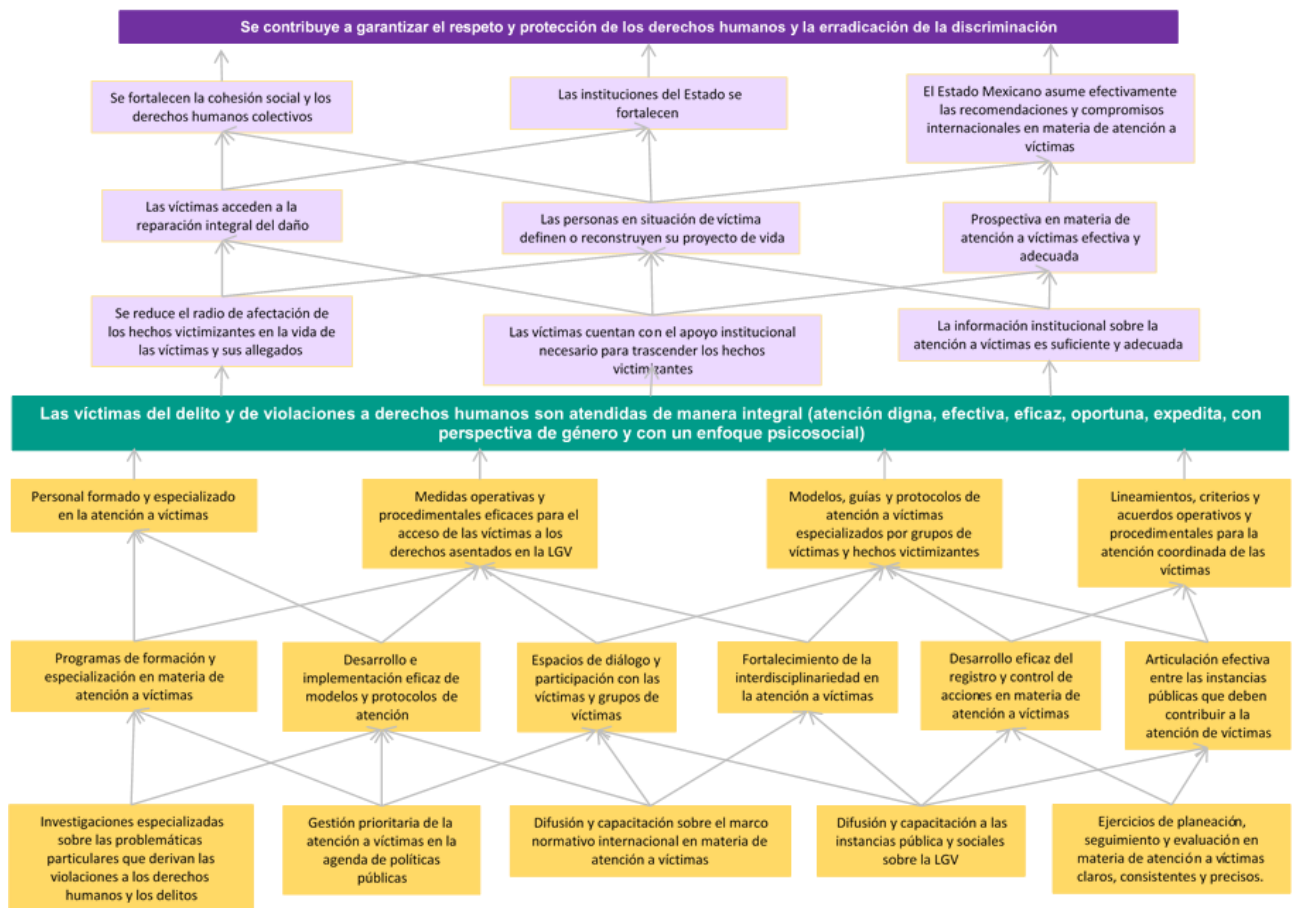
# MODELO INTEGRAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

MAYO 2017

En función de ello, atender el problema central se traduce en el propósito. Los problemas ubicados en la primera línea de causas se traducirían en los objetivos a nivel de componentes, es decir, los bienes o servicios que se desprenderían de un conjunto de actividades identificadas en el siguiente nivel de objetivos. El objetivo general, se traduce en el fin del Modelo.

En ese sentido, la esquematización de los objetivos que desprende el árbol de problemas sería de la siguiente manera:

## ÁRBOL DE OBJETIVOS



<Fin

## Caracterización de alcances

El propósito como una acción realizada es: **Las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos son atendidas de manera integral.**

### *Objetivos a nivel de componente (entregables):*

- **Personal formado y especializado en la atención a víctimas**

Se debe implementar un programa de formación especializado que ponga énfasis en la evaluación del personal y en la contención emocional. Uno de los componentes esenciales de este objetivo radica en contemplar un paquete de incentivos institucionales y el diseño de un programa de desarrollo profesional que por un lado, exija altos estándares de desempeño del personal y por otro, considere puntos de promoción, especialización y certificación. Para ello se requerirá establecer alianzas estratégicas con instituciones académicas y con aquellas que coadyuven en los procesos de formación continua en competencias laborales.

- **Medidas operativas y procedimentales eficaces para el acceso de las víctimas a los derechos asentados en la LGV**

La implementación del conjunto de medidas previstas en la LGV en materia de apoyo provisional y de atención inmediata requiere la instauración de procedimientos simplificados, eficaces y oportunos, de manera que las personas en situación de víctima no tengan que enfrentar el aparato burocrático como una barrera, sino como la cadena ágil de procesos que les permita acceder a los

derechos establecidos en la Ley. Un valor agregado de este objetivo es que el conjunto de procedimientos y medidas operativas que se generen, serán el referente para que en las entidades federativas homologuen esquemas ágiles de atención, a partir de los factores críticos de éxito que se documenten al interior de la CEAV.

- **Modelos, guías y protocolos de atención a víctimas especializados por grupos de víctimas y hechos victimizantes**

Para que el personal cuente con las bases metodológicas, procedimentales y operativas específicas que le permita instrumentar la atención de las víctimas de manera diferencial y especializada, se requiere que la CEAV conduzca y lidere la generación de documentos que sean la base institucional para la atención a víctimas y la reparación integral del daño.

Este componente está relacionado *con el desarrollo de investigaciones especializadas sobre las problemáticas particulares que derivan las violaciones a los derechos humanos y los delitos y el desarrollo, capacitación e implementación eficaz de modelos y protocolos de atención en la CEAV y en las instituciones que conforman el SNAV.*

Por otro lado, este conjunto de objetivos está íntimamente conectado con la generación, promoción e implementación de *espacios de diálogo y participación con las víctimas, grupos de víctimas, sus representantes*, toda vez que por definición, para perfilar políticas públicas y las medidas para garantizar su implementación y apropiación, se debe garantizar la participación de los conglomerados sociales a los que se dirigen.

Para que este componente sea plausible se requiere el *fortalecimiento de la interdisciplinariedad en la atención a víctimas* como una condición institucional sine qua non que además permite la transversalización de los principios a los que debe comprometerse.

- **Lineamientos, criterios y acuerdos operativos y procedimentales para la atención coordinada de las víctimas**

Es preciso contar con la formulación, consenso y aplicación de esquemas de coordinación entre las distintas unidades que confluyen en la atención integral de víctimas. Esto se traduciría en que las y los operadores de atención integral cuenten con las referencias y enlaces suficientes para gestionar la prestación de los servicios o el beneficio de los programas sociales o, en su caso, canalizar a las personas a las vías institucionales correspondientes, con precisión y sin dilaciones.

En este mismo marco, el desarrollo de este componente tiene como base común el **desarrollo eficaz del registro y control de acciones en materia de atención a víctimas**, toda vez que la gestión de registros administrativos resulta fundamental en el contexto institucional, de tal manera que se pueda saber con precisión el conjunto de medidas que a cada persona en situación de víctima se ha brindado y el estatus que guarda el proceso de atención. Y es en estos espacios donde se puede abrir la discusión y el análisis de los criterios para la captura, gestión, sistematización, análisis e interpretación de los datos que las unidades involucradas generen con la prestación de servicios a las personas en situación de víctimas.

Para ello, se requiere como punto previo que la CEAV lidere **la gestión prioritaria de la atención a víctimas en la agenda de políticas públicas** a nivel federal y estatal. Esta gestión debe derivar en la suma de esfuerzos para la articulación que materialice las prescripciones establecidas en la LGV y ejecute las medidas en las que concurren, o deben concurrir las instancias federales y las administraciones locales.

En ese mismo sentido, como parte de las actividades de soporte, la CEAV debe impulsar la **difusión y capacitación sobre el marco normativo internacional en materia de atención a víctimas y la difusión y capacitación a las instancias públicas y sociales sobre la LGV**, con lo cual se sentarán las bases para robustecer la figura de la comisión como agente articulador de las políticas públicas en la materia. Para el cumplimiento de estos objetivos la CEAV debe diseñar un esquema amplio que contenga la oferta de capacitación.

- **Ejercicios de planeación, seguimiento y evaluación en materia de atención a víctimas claros, consistentes y precisos.**

Dar cabal cumplimiento al marco normativo vigente y alcanzar los estándares internacionales en la atención a víctimas no es posible sin la ayuda de instrumentos que permitan visualizar con rigor el estado de la situación, plantear directrices que guíen hacia las metas y establecer los medios necesarios para compartir información de calidad. Por ello, en esta etapa de la institución se privilegiarán los ejercicios de planeación y programación realizados en conjunto con la sociedad civil y a partir de la experiencia operativa que tiene el personal de la Comisión, con ello se pretende perfilar los derroteros por donde debe transitar para que las víctimas alcancen eventualmente el ejercicio pleno de sus derechos. Por supuesto los ejercicios de planeación suponen a la par la implementación de medidas orientadas al monitoreo, seguimiento y evaluación que harían plausible determinar los avances desde las perspectivas cuantitativas y cualitativas, fomentan la transparencia y la rendición de cuentas, permiten conocer en todo momento en qué punto se está y hacia dónde se va. Por ello, en



la CEAV se establecerán medidas que permitan contar con un sistema de seguimiento continuamente actualizado a nivel de acciones de política pública pero también a nivel de servicios otorgados, calidad de la atención, entre otros datos relevantes.

## **Modelo de Atención Integral a Víctimas de la CEAV**

Para poder plantear métodos adecuados de atención a víctimas, es necesario entender y considerar su experiencia, los impactos y los desafíos que esta afectación genera en las personas y en sus entornos. Las diferentes situaciones que debe transitar la persona para superar la condición de víctima, no pueden ser vistas solamente desde una perspectiva jurídica y/o económica, sino como un conjunto de elementos clave para la reconstrucción de su propia existencia y a partir de ahí, de la recuperación de su tejido social.

No es posible desvincular el impacto individual del contexto de vulnerabilidad, sometimiento y posible opresión en que tuvo lugar el hecho victimizante, que constituye un problema de naturaleza estructural, social y político. La importancia del contexto y de la respuesta institucional se manifiesta en la gravedad de las consecuencias. Dicha respuesta es determinante al momento de brindar ayuda para la recuperación de las personas.

Este Modelo de Atención Integral de la CEAV, revisado a la luz de las modificaciones de la LGV recoge las demandas de las personas atendidas y la experiencia de trabajo de los años anteriores dentro de la institución. Con una atención humana y personal, pretende acompañar a la víctima en todo su proceso, ayudándole a entender lo que está sucediendo, apoyándole para que conozca y retome el ejercicio de sus derechos, reconociendo su dignidad. Finalmente, el modelo pretende, construir junto con la o las víctimas, un proyecto de recuperación, donde el fin último sea integrar la experiencia a su vida y poder retomar el control de la misma.

### **Objetivo:**

Definir un conjunto de principios fundamentales, procedimientos y acciones necesarias para proporcionar ayuda inmediata, atención, asistencia y posibilidades de acceso a una reparación integral a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, impulsar su empoderamiento y eliminar la victimización secundaria.

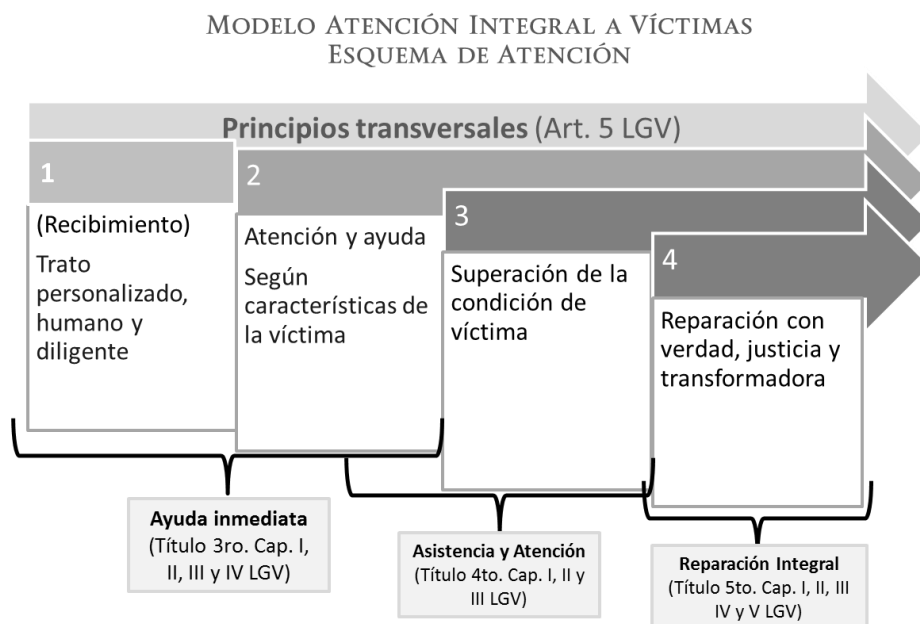
### **Estructura de Modelo de Atención Integral a Víctimas**

Esta propuesta de atención se compone de 4 momentos que organizan los servicios que la CEAV debe proporcionar a las víctimas en el ejercicio de sus derechos: Ayuda inmediata, ayuda, medidas de asistencia y de reparación integral.

Este Modelo asimismo, describe cada uno de sus enfoques rectores y precisa de qué manera se incorporan en los diferentes momentos que lo integran; los tipos de medidas y los procedimientos que comprenden las medidas de atención, asistencia y reparación integral.

Para la operación del modelo deben desarrollarse herramientas de vinculación y coordinación operativa interinstitucional para una atención integral en cada uno de sus momentos, atendiendo las necesidades específicas de la víctima.

Así, considerando como punto de partida cada uno de los principios transversales señalados, se plantean los siguientes momentos del esquema de atención que contempla la LGV:



### Primer momento: Trato personalizado, humano y diligente

Las víctimas que lleguen a la CEAV serán recibidas con calidez y prontitud por una persona que les acompañará en cada etapa, construyendo un lazo de confianza y que estará junto a ellas durante todo su proceso hasta que se concluya su última acción de reparación integral.

Esta persona se ha denominado “acompañante integral”, y será responsable de:

1. Identificar y valorar las necesidades de atención de las víctimas
2. Facilitar la elaboración de un plan integral de atención en conjunto con las víctimas y el personal multidisciplinario que brinda la ayuda inmediata
3. Agilizar la interconexión de las Unidades Administrativas de la CEAV que concurren en la prestación de servicios a las víctimas
4. Dar seguimiento puntual a los servicios que la víctima reciba, así como coadyuvar en las acciones necesarias para que estos servicios se brinden de manera integral, oportuna, expedita y guardando los principios rectores del modelo de atención.

### **Segundo momento: Atención y ayuda según características y contexto de la víctima**

Una vez atendida de la crisis inicial, la víctima será acompañada por la persona que da seguimiento a su caso (Acompañante Integral), a recibir cada uno de las medidas de ayuda y atención que requiera y que sea posible brindar por parte de la CEAV.

En este punto, deberá valorarse si la persona está en condiciones emocionales y desea ser atendida por un grupo de profesionales, de manera integral e interdisciplinaria en un mismo espacio y momento o si es conveniente o decide que se le brinden los servicios profesionales de manera individual.

Los servicios de atención de primer contacto que se brinden estarán disponibles de acuerdo a las necesidades particulares de cada víctima. Los servicios que se deben ofrecer son:

1. Atención médica básica y de emergencia
2. Contención emocional
3. Ayuda provisional (alojamiento, alimentación y aseo personal)
4. Orientación Legal
5. Denuncia
6. Apoyo social (Gastos funerarios Transporte de emergencia)
7. Solicitud de protección a las autoridades

Al finalizar esta etapa, la víctima, en acuerdo con el equipo profesional que la apoya, fijará la ruta para su atención o recuperación, conformando así un “*Plan Inicial de atención integral personalizado*”, que servirá de guía para las siguientes etapas del proceso.

### Tercer momento: Enfoque orientado a la superación de la condición de victimidad

Al contar con un *Plan Inicial de Atención Integral*, será posible seguir la ruta de atención que se diseñó de manera personalizada para la víctima o colectivo, de tal forma que se le(s) brinden todos los servicios de atención que requieran según sus necesidades.

En éste punto los servicios de atención para fines prácticos y de atribuciones institucionales (señaladas en la LGV), se dividen entre los que puede y debe brindar la CEAV y los que pueden y deben brindar las demás instituciones que conforman el SNAV, como se muestra en el siguiente gráfico:

Servicio	CEAV	SNAV
Salud Integral	Contención emocional específica	Tratamientos médico y emocional (durante el tiempo que la víctima requiera)
Asistencia y Atención	Impulsa y da seguimiento a Convenios	Brinda atención por medio de sus instituciones (SEP, SSA)
Acceso a la Justicia	Asesoría Jurídica Federal (Representación)	Procuración e Impartición de Justicia
Registro de Víctimas	RENAVI	

#### Servicios brindados por la CEAV:

##### 1. Contención emocional específica:

Los procesos judiciales suponen frecuentemente experiencias estresantes para las víctimas y pueden generar impactos emocionales secundarios. El apoyo emocional en estos contextos, se orientará tanto a la prevención como a la atención frente a los problemas que se puedan presentar. La CEAV, en éste momento de superación de la condición de víctima deberá:

- a. Brindar apoyo emocional a las víctimas específicamente frente al miedo, angustia e impacto que producen las diferentes gestiones judiciales.

Para lograrlo, la CEAV:

- Contará con rutas de procedimiento y un diseño claro del proceso para disminuir los factores de estrés asociados al contexto en el que se hacen las demandas, con especial énfasis en el enfoque diferencial y especializado, así como en hechos victimizantes que ameritan un tratamiento particular;

- Proporcionará criterios de trabajo para los diferentes actores que intervienen, mediante protocolos y guías de actuación específicos diseñados conforme a procedimientos administrativos y/o judiciales, con especial énfasis en el enfoque diferencial y especializado, así como en hechos victimizantes que ameritan un tratamiento particular;
- b. Contar con convenios operativos, prácticos y ágiles con las instituciones federales y locales responsables de la atención psicosocial y organizaciones de la sociedad civil expertas en el tema, para brindar a la víctima la atención necesaria y por el tiempo que requiera. Será responsabilidad de la CEAV dar seguimiento al cumplimiento y conveniencia para la víctima, en cada servicio de atención y asistencia recibida.

## 2. Asistencia y Atención

Como consecuencia de los hechos victimizantes, muchas veces las víctimas han perdido las condiciones de vida necesarias para atender todas sus necesidades y las de sus familiares o dependientes. En muchos casos deben abandonar sus lugares de residencia, trabajo, estudios, etc., con el fin de buscar a sus familiares, exigir sus derechos o atender los procesos médicos, emocionales o judiciales que se derivan de la atención que requieren.

El artículo 9 de la LGV define claramente que “(...) Se entiende por asistencia el conjunto integrado de mecanismos, procedimientos, programas, medidas y recursos de orden político, económico, social, cultural, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. Entre estas medidas, las víctimas contarán con asistencia médica especializada incluyendo la psiquiátrica, psicológica, traumatológica y tanatológica”.

En esos casos, la CEAV proporcionará el apoyo necesario, mediante los convenios operativos establecidos con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Será responsabilidad de la CEAV el dar seguimiento y al cumplimiento y conveniencia para la víctima, en cada medida de atención y asistencia recibida.

## 3. Asesoría Jurídica Federal:

- El derecho a la verdad

El conocimiento de la verdad es un elemento fundamental para las víctimas, en su esfera psicosocial. Sin embargo no sólo se trata de la verdad de los hechos, sino del reconocimiento del hecho victimizante.

- El derecho a la justicia

El acceso a la justicia a partir de los procesos de investigación y sanción a los responsables, forma parte de las demandas fundamentales que permiten enfrentar el dolor y las consecuencias de la impunidad que han sufrido durante años. La impunidad genera un nuevo impacto negativo en las víctimas y contribuye e incrementa su miedo, alejándolas de su recuperación y empoderamiento. Por su parte, la justicia ayuda a las víctimas al reconocimiento de su propio valor, el de sus familiares, así como a restablecer la confianza en el Estado y sus instituciones.

Para ambos derechos, la Asesoría Jurídica Federal acompaña a la víctima en el proceso de procuración e impartición de Justicia que realice la autoridad correspondiente, representándole jurídicamente y dándole asesoramiento jurídico profesional. Además, deberá contribuir para validar la experiencia y proporcionar un reconocimiento institucional y social a la víctima, evitando la estigmatización y facilitando el proceso de recuperación.

- Incidencia para la plena vigencia de los derechos humanos en las políticas nacionales y el sistema penal acusatorio.

La CEAV encabezará un esfuerzo concertado con actores sociales, privados y públicos, tanto nacionales como internacionales, asumiendo un papel de articulador para procesos de construcción de la memoria colectiva y la paz, como garantías oficiosas de la no repetición de hechos victimizantes.

#### 4. El Registro Nacional de Víctimas

Una de las tareas fundamentales de la CEAV es la implementación del Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), y para potenciar y agilizar su gestión, se efectuarán las siguientes acciones:

- Diseño e implementación de la metodología y formatos para la alimentación del RENAVI, así como articular y dar continuidad a las bases de datos de otras instituciones obligadas por la Ley General de Víctimas a nutrir con información bajo su resguardo el Registro Nacional de Víctimas.

- Implementar en su plataforma digital un *Sistema de Seguimiento*, con el fin de dar seguimiento al otorgamiento de los servicios a los que tienen derecho las víctimas dentro y fuera de la CEAV.

Será el acompañante integral, quien, de manera simultánea y coordinada con las demás áreas, sistematice y mantenga al día éste sistema de Seguimiento. Dicho mecanismo dejará constancia de la ruta de atención efectiva de las personas, favorecerá el acercamiento de su acompañante, quien podrá dar seguimiento puntual al caso.

Asimismo, la institución podrá conocer de manera puntual el estado de avance en el proceso de atención de cada víctima, a fin de monitorear y asegurar su atención oportuna. Lo anterior favorece la rendición de cuentas y el manejo de la información sobre las atenciones brindadas, lo que permitirá monitorear, evaluar y, en su caso, redirigir las acciones que, en su conjunto constituyen una política pública de Atención a víctimas.

#### **Cuarto momento: Reparación integral, con verdad, justicia y enfoque transformador**

Al hablar de la reparación, lo primero a tomar en cuenta es la conciencia de la irreparabilidad de los hechos. Es necesario que dichas medidas simbólicas estén orientadas a restituir los derechos que fueron violados, a ayudar a enfrentar las consecuencias de las violaciones, y a promover la reintegración social, así como evitar la repetición de los hechos. Debería ser pues, la manifestación más tangible de los esfuerzos del Estado por remediar el daño que han sufrido las víctimas.

La CEAV, por medio del área denominada Comité Interdisciplinario Evaluador, de manera multidisciplinaria y con la opinión de todas/os los profesionales que han estado involucrados en el proceso de recuperación de la víctima, propondrá las medidas de reparación integral para cada una de ellas. Considerando principios fundamentales como:

- *Proporcionalidad.* La reparación debe ser proporcional al daño causado y a la gravedad del hecho victimizante; no debe tener un sentido punitivo para la parte responsable del hecho victimizante ni tener por objeto el enriquecimiento de la víctima.
- *Causalidad.* La reparación debe remediar aquellos daños producidos por el hecho victimizante, tomando en cuenta la serie de afectaciones que el impacto psicosocial de los delitos graves y de las violaciones a los derechos humanos produce en individuos, familias y comunidades.
- *Complementariedad.* La reparación debe incluir una serie de medidas concebidas e implementadas de manera complementaria, a fin de cubrir el cúmulo de afectaciones que conlleva el delito grave o la violación a los derechos humanos.
- *Reconocimiento de responsabilidad.* La reparación debe conllevar un reconocimiento a la calidad de víctima y un reconocimiento de responsabilidad, tácito o explícito, de la persona, organismo o institución responsables del hecho victimizante.
- *Especialidad.* La reparación debe distinguirse de otros programas y servicios dirigidos a la población general, a fin de darle un contenido

- distintivo dirigido a remediar la situación particular de las víctimas de delitos graves y de violaciones a los derechos humanos.
- *Jerarquía.* La reparación debe ajustarse a las necesidades de la víctima, razón por la cual habrá muchas ocasiones en las que la actuación institucional deba enfocarse a un aspecto de la reparación que sea de particular importancia para la víctima, como lo es, por ejemplo, la búsqueda de personas desaparecidas.
  - *Progresividad o no regresividad.* La reparación debe ser cumplida de conformidad con lo establecido en leyes y estándares internacionales sobre la materia, sin que pueda retrocederse en los niveles de cumplimiento alcanzados.

Asimismo, la CEAV, consciente de la integralidad de la reparación, establecerá los mecanismos necesarios para dar seguimiento a las acciones de las instituciones responsables de cumplir con sus obligaciones respecto a las medidas de restitución, rehabilitación, de satisfacción y de no repetición. Para lograrlo, debe mantener articulación y coordinación con las distintas instituciones y órdenes de gobierno que conforman el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, en torno a una estrategia de actuación que maximice la calidad y calidez de la atención.

Es importante señalar que las medidas de ayuda, acompañamiento, registro, entre otras, brindadas a las víctimas desde su llegada a la CEAV, constituyen en sí mismas medidas de rehabilitación que buscan que la víctima abandone su condición y retome el ejercicio de sus derechos.

Respecto a las medidas de compensación, es la CEAV la institución que, mediante el diseño e implementación de un mecanismo transparente para garantizar la consulta informada y directa a las víctimas, determine las medidas de indemnización con el respectivo acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, mismo que, en virtud de las reformas de la LGV, será ahora un mecanismo ágil que brinde acceso efectivo para responder a las necesidades de las víctimas.

## **RESULTADOS VISIBLES Y MEDIBLES**

### **Gestión competente, transparente y abierta**

Lograr una verdadera transformación de la CEAV y la institucionalización de una perspectiva de atención a víctimas orientada a la dignidad de las mismas, requiere consolidar reglas claras que permitan lograr la estabilidad de los procesos, con funcionarios/as especializados y competentes. Adicionalmente es



necesario, institucionalizar una política pública de transparencia en la administración y gestión de recursos y abierta a la participación de la sociedad civil, representada en la Asamblea Consultiva y a las demás OSC que estén interesadas en el diseño de los procesos y en el control social de la gestión.

#### **Priorización de recursos institucionales para la atención a víctimas**

- Diseño e implementación de un programa de austeridad para optimizar el gasto corriente de la CEAV, y redirigir recursos a la atención.
- Rediseño institucional para fortalecer las áreas de atención directa.
- Optimización de los espacios físicos, acondicionamiento, equipo y material de trabajo para los órganos dependientes de la Comisión Ejecutiva, tanto en Oficinas Centrales como en Delegaciones, con el fin de garantizar la accesibilidad a todo tipo de víctimas, el cumplimiento de estándares de privacidad, soporte técnico, comunicaciones, comodidad, entre otras directamente encaminadas a mejorar la experiencia de atención.

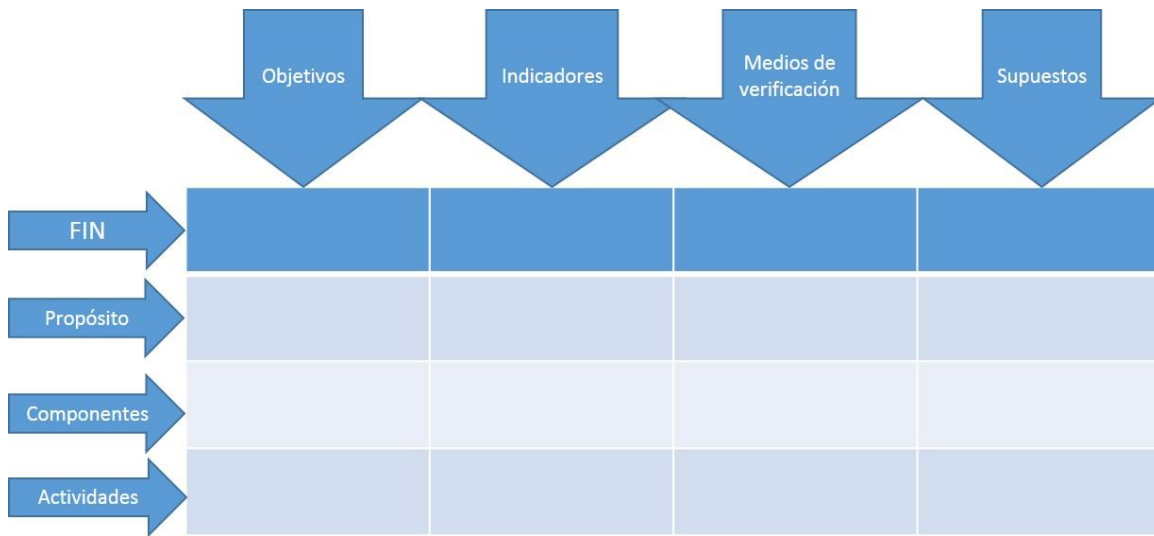
#### **Mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación**

- Un elemento esencial es la *programación de acciones y variables* que permitan los avances en la implementación de las acciones planteadas.
- El *Monitoreo sistemático* del actuar institucional con base a indicadores que permitan evidenciar el grado de cumplimiento de resultados en materia de atención, así como generar información de gestión que facilite la toma de decisiones.
- Siguiendo el esquema de la Metodología de Marco Lógico el planteamiento y descripción del árbol de objetivos deriva la configuración de los indicadores que habilitarían la medición cualitativa y cuantitativa a diversos niveles, a saber:

# MODELO INTEGRAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

MAYO 2017

## Resumen narrativo de la Matriz de Indicadores de Resultados



Los indicadores deberán plantearse en los siguientes niveles:

Nivel	Indicador
Actividad	Indicadores de gestión
Componente	Indicadores de gestión y de resultados
Propósito	Indicadores de resultados y cambios en la situación inicial
Fin	Indicadores de impacto