

A DOS AÑOS DE LA INSTALACIÓN
DE LA COMISIÓN EJECUTIVA ESTATAL
DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DEL ESTADO
DE PUEBLA: PENDIENTES
Y NECESIDADES

Shanik Amira David George

OBSERVATORIO CON LOS OJOS ABIERTOS:
POR EL DERECHO A LA VERDAD

Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J.



23

Cuadernos de Investigación



Cuadernos de Investigación

23



**A DOS AÑOS DE LA INSTALACIÓN DE LA
COMISIÓN EJECUTIVA ESTATAL DE ATENCIÓN A
VÍCTIMAS DEL ESTADO DE PUEBLA: PENDIENTES
Y NECESIDADES**

Shanik Amira David George

OBSERVATORIO CON LOS OJOS ABIERTOS:
POR EL DERECHO A LA VERDAD

Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J.



2022

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

Biblioteca Interactiva Pedro Arrupe SJ

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (Puebla)

A dos años de la instalación de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Puebla: pendientes y necesidades/ Shanik Amira David George-Observatorio

Con los Ojos Abiertos: Por el Derecho a la Verdad.

San Andrés Cholula, Puebla, México: Universidad Iberoamericana Puebla, 2022.

(Cuadernos de investigación, 23).

1. Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (Puebla)
2. Víctimas de abuso sexual, Servicios para las – México – Puebla.
3. Víctimas de delitos -- Condición jurídica, leyes, etc. – México.
4. Derechos humanos – México. I. Shanik Amira David George-Observatorio Con los Ojos Abiertos: Por el Derecho a la Verdad.
II. Universidad Iberoamericana Puebla.

HV 6593 M6 C655.2022

Clasificación Dewey: 364.1530972

ISBN (volumen): 978-607-8587-63-6

ISBN (obra completa): 978-607-8587-41-4

Cuaderno del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ

Primera edición, 2022



DR © Universidad Iberoamericana Puebla

Blvd. Niño Poblano 2901, Reserva Territorial Atlxcáyotl,

San Andrés Cholula, Puebla, México. CP 72820

libros@iberopuebla.mx

Impreso en México

Printed in Mexico

CONTENTS

Introducción	1
Metodología	3
¿Cómo leer la presente investigación?	3
Revisión del andamiaje legal e institucional para la atención de víctimas	4
Recopilación y sistematización de la información	4
Problemas en la obtención de información	5
Sistematización	5
1. Antecedentes	6
1.1. Contexto sociopolítico y sus repercusiones	6
1.2. Las víctimas y sus derechos humanos	9
2. Andamiaje institucional	14
2.1 Nivel federal	14
Sistema Nacional de Atención a Víctimas	16
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	17
2.2. Nivel estatal	19
3. Sistema Estatal de Atención a Víctimas	22
4. Estructura de la CEEAV	24
4.1. Transferencia de recursos de la Fiscalía a CEEAV	24
4.2. Personal	25
4.2.1. Falta de nombramiento de persona comisionada	27
4.3. Presupuesto	27
4.3.1. Documentos de planeación e indicadores	30
4.4. Instalaciones	33
4.5. Órgano de gobierno	34
4.6. Colaboración con la CEAV	35

5. Protocolos y programas	37
6. Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas del Delito	40
7. Registro Estatal de Víctimas	42
8. La atención a víctimas	45
8.1. Personas atendidas	45
8.2. Medidas de ayuda	48
8.3. Asesorías jurídicas	51
8.4. Atención psicológica	54
8.5. Coordinación con otras dependencias de gobierno	54
8.6. Planes de reparación	55
8.7. Hijos e hijas de víctimas de feminicidio	56
8.8. Atención a víctimas de violaciones de derechos humanos	57
9. Labores administrativas	60
9.1. Capacitaciones	60
9.2. Diagnósticos	60
9.3. Reuniones de trabajo	61
9.4. Canales de comunicación	62
Conclusiones y recomendaciones	63
Referencias	66

INTRODUCCIÓN

El 27 de febrero de 2020 se instaló la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (CEEAV) en Puebla, organismo responsable de brindar apoyo y atención a las víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos.

Sin embargo, a dos años de su entrada en funciones, la operación del organismo presenta deficiencias e incluso carece de mecanismos para difundir sus actividades. Al redactar estas líneas, a finales de abril de 2022, el portal de internet de la Comisión, el cual se lanzó en diciembre de 2021, tenía cerca de un mes sin funcionar, lo cual ejemplifica la falta de cercanía del organismo con la ciudadanía.

En el contexto del segundo aniversario de la creación de la CEEAV, desde el Observatorio Con los Ojos Abiertos: Por el Derecho a la Verdad, se emprendió la tarea de hacer un análisis de la trayectoria institucional del organismo en el marco del principio de progresividad de los derechos humanos, para lo cual se recopiló y sistematizó información sobre aspectos operativos, administrativos, de estructura y estadísticas de atención a víctimas por parte de la Comisión en este periodo.

Entre los hallazgos que se tuvieron en esta investigación, que se realizó entre agosto de 2021 y abril de 2022, destacan la falta de aprovechamiento de recursos financieros, falta de documentos que delimiten la operación de la Comisión, falta de claridad en cuanto a su estructura administrativa, así como deficiencias en la puesta en operación del Registro Estatal de Víctimas.

Este documento se divide en 12 apartados. Primero se presenta el contexto en el cual se dio la creación de las leyes e instituciones dedicadas a la atención a víctimas, lo que contextualiza en un tiempo y lugar concretos y permiten que se tenga una idea de la situación política en la que se encontraba el país cuando se aprobó la Ley General de Víctimas; además, se hace una conceptualización de las víctimas para entender quiénes son las personas que tendrían que verse beneficiada con todo estas estructuras que se han creado.

En un segundo apartado, se hace un recuento de los procesos legislativos que se tuvieron a nivel nacional para la creación de la Ley General de Víctimas, así como de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y el Sistema Nacional de Víctimas, para identificar el andamiaje institucional en la materia a nivel federal y posteriormente se hace lo mismo con respecto a la ley y Comisión del estado de Puebla.

Después se entra al análisis en sí de la CEEAV; se aborda la situación del Sistema Estatal de Atención a Víctimas, el cual es el órgano coordinador de la política de estos temas en la entidad, pero que no ha entrado en operación.

En el tercer apartado se presentan información y datos relacionados con la estructura de la Comisión; qué incluyen su presupuesto, instalaciones y mecanismos de colaboración; posteriormente se aborda el avance que tiene el organismo en la creación de protocolos de actuación. Después se analizan las condiciones en las que opera el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas del Delito.

En el siguiente apartado se hace un breve análisis de la situación actual del Registro Estatal de Víctimas, el cual no solo es una base de datos sobre las personas que son consideradas como víctimas de violaciones a derechos humanos o de delitos, sino que es uno de los mecanismos más importantes con los que cuenta el organismo para garantizar la atención adecuada de la población que lo necesite. Además, se presentan diversos datos estadísticos sobre las acciones de la Comisión, como son: el número de personas atendidas, las medidas de ayuda que se han emitido, el número de hijos e hijas de víctimas de feminicidio que han recibido algún apoyo, así como el número de personas víctimas de violaciones a derechos humanos que han sido atendidas.

Para cerrar el análisis sobre el actuar de la Comisión, se hace referencia a cuestiones administrativas, capacitaciones y reuniones de trabajo, para identificar las actividades y el proceder interno del organismo, para conocer de manera general cuáles son los asuntos que se atienden cotidianamente y, por último, se presentan conclusiones y algunas recomendaciones para fortalecer la operación del organismo en la entidad.

METODOLOGÍA

En la última década, después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, en México se han creado diversas instituciones para la atención a víctimas de violaciones de derechos humanos y de delitos, algunas con enfoques particulares como son las comisiones de búsqueda de personas desaparecidas, el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como secretarías o dependencias de los tres niveles de gobierno dedicadas a la atención de mujeres.

Aunque estas acciones, en el papel, buscan focalizar la atención a los diferentes grupos que requieren protección, se considera necesario identificar si las medidas implementadas por las autoridades cumplen con las obligaciones que tiene el Estado de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, y si cuentan con la estructura necesaria para lograr los fines para los que fueron creados.

De ahí surgió la pregunta que guía la presente investigación, enfocada a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (CEEAV) del estado de Puebla. El objetivo es conocer la trayectoria institucional de este organismo de reciente creación, identificando si cuenta con los elementos y recursos suficientes para atender de manera integral a las víctimas de la entidad, así como los aspectos que se pueden mejorar para que cumpla con sus obligaciones.

¿Cómo leer la presente investigación?

Un punto que hay que tener presente al momento de leer el presente documento, es que no se trata de una investigación definitiva. Dado que la CEEAV es un organismo de reciente creación y cuya construcción se dio durante el período de contingencia sanitaria por el brote de covid-19, hay muchos procesos de consolidación que siguen avanzando incluso al momento de redactar estas líneas.

Por lo tanto, los hallazgos y estadísticas que se presentan en estas páginas son solo un corte de la situación en la que se encontraba la Comisión entre agosto de 2021 y abril de 2022, cuando se generaron los documentos que fueron proporcionados en respuesta a las solicitudes de acceso a la información que se presentaron, pero que bien pudieron cambiar con el paso de los meses.

Estos cambios incluso se vieron durante el desarrollo de la investigación, pues en un periodo de ocho meses, la información que se proporcionó fue transformándose y se modificaron algunos de los procesos al interior de la Comisión.

Por lo tanto, se sugiere leer la investigación como un punto de partida para estudiar la operatividad de la CEEAV, el cual puede sentar bases para análisis a futuro o como las bases para profundizar sobre algunos de los rubros que aquí se abordan.

Revisión del andamiaje legal e institucional para la atención de víctimas

Para la definición y planeación de la presente investigación, primero se realizó un trabajo de revisión documental, en el cual se consultaron las leyes y documentos normativos que rigen la actuación de la CEEAV: la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, el Reglamento de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, el decreto de creación de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, y el Reglamento Interior de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas.

Estos documentos sirvieron para conocer de manera más puntual cuáles son las facultades, obligaciones y responsabilidades del organismo para la atención de las víctimas en la entidad, con lo cual se definieron los diferentes temas a analizar y los datos que se requerían para evaluar la operación de la Comisión, que posteriormente se tradujeron en las solicitudes de información que se presentaron.

Además, se hizo una revisión de información hemerográfica y de documentos legislativos como iniciativas, decretos de reforma e informes elaborados por el Congreso de la Unión, para la redacción del marco contextual en el que se dio la creación de las comisiones de atención a víctimas a nivel nacional y estatal, así como las diferentes reformas que ha tenido la Ley General de Víctimas.

Por otra parte, se consultaron documentos de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a diversos autores para la conceptualización de quiénes son las víctimas desde un enfoque de derechos humanos, ya que estas son el centro no solo de la actuación de la CEEAV, sino de esta investigación.

Recopilación y sistematización de la información

Con base en la revisión de los documentos normativos que se describió en el punto anterior, se redactaron y presentaron 65 solicitudes de acceso a la información pública (SAIP) entre agosto de 2021 y abril de 2022.

Una primera parte se ingresó entre agosto y septiembre de 2021, para comenzar a delinear los puntos clave de este análisis, para lo cual se contó con apoyo de estudiantes que realizaron su servicio social en el Observatorio Con los Ojos Abiertos durante el periodo académico de Otoño 2021.

Esta información se sistematizó y estructuró en un primer borrador de este documento y sirvió como guía para la presentación de un segundo paquete de solicitudes en febrero y abril de 2022, con el cual se buscó profundizar en algunos datos y clarificar aspectos operativos de la Comisión.

Un aspecto que ayudó a la obtención de la información es que en mayo de 2021 el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (ITAI PUE) aprobó el registro de la CEEAV en el padrón de sujetos obligados en la entidad. Con esto, la Comisión está sujeta a las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla, es decir, debe contestar las solicitudes de información que le haga la población,

además que está obligada a publicar en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) la información que se indica en la ley.

Lo anterior abre un canal importante para la evaluación de la operación de la Comisión, pues se puede obtener la información básica por cualquiera de estos dos mecanismos — las solicitudes o la revisión de la PNT —, por lo que se optó por aprovechar estas vías para la presente investigación.

Problemas en la obtención de información

Como se mencionó en el punto anterior, las SAIP que se presentaron para la presente investigación se registraron en dos momentos diferentes, con una separación de seis meses y aunque las preguntas en estas solicitudes eran similares y solo se buscó la actualización de la información, las respuestas que se obtuvieron presentaron diferencias importantes.

A pesar de que los datos en sí no variaban tanto, las formas en responder las solicitudes sí tuvieron un cambio en este periodo. Por ejemplo, aunque en las SAIP de principios de 2022 se pidió información en formato de datos abiertos —es decir en Excel o bases de datos editables—, toda la información se entregó en pdf. Además, en algunas respuestas se justificaba la falta de algunos datos correspondientes a 2020 bajo el argumento de que en ese año la Comisión estaba en proceso de creación y la información fue generada por la Fiscalía General del Estado, lo cual no se mencionó en las solicitudes presentadas en 2021.

Otro aspecto que se identificó es que cada área al interior de la Comisión tiene sus formas para registrar los datos de las atenciones que brindan, pues algunas dieron desgloses de la información con respecto a edad y sexo, por poner un ejemplo, y otras no daban estos detalles, lo cual dificultó el que se pudiera tener una sistematización uniforme de la información.

Sistematización

Los datos que se recopilaron por medio de las SAIP que se presentaron, fueron sistematizados y analizados con base en la pregunta de investigación que se planteó desde un inicio, es decir, con miras a identificar los avances de la Comisión en la atención a las víctimas y cuáles eran las áreas de oportunidad o de mejora.

De esta sistematización surgió la organización de la presente investigación, yendo desde las cuestiones estructurales de la Comisión, el manejo de sus recursos, los datos estadísticos sobre la atención que brinda y su organización interna.

1. ANTECEDENTES

1.1. Contexto sociopolítico y sus repercusiones

El 11 de diciembre de 2006, tan solo 10 días después de que Felipe Calderón Hinojosa rindió protesta como presidente de la república, se desplegó la Operación Conjunta Michoacán, en la que participaron militares, marinos y elementos de la policía federal para combatir la delincuencia en dicha entidad; con esta acción inició de manera oficial lo que se bautizó como “la guerra contra el narco”, la cual marcó de manera significativa la primera década del siglo XXI en México.

La estrategia de las autoridades federales para combatir la delincuencia y el crimen organizado en el país trajo consigo la militarización de diferentes zonas del territorio nacional, lo cual, en vez de ayudar a reducir los índices delictivos, ocasionó un aumento en los homicidios, desapariciones de personas y en general violaciones sistemáticas a los derechos humanos de la población, que siguen presentes 16 años después.

Ante el incremento de la violencia durante el sexenio de Calderón, en abril de 2011 diferentes actores sociales, organizaciones sociales y grupos de víctimas se agruparon en el Movimiento por la Paz, la Justicia y la Dignidad (MPJD), movilización que es fundamental en la consolidación del andamiaje institucional y legal de atención a víctimas en el país, pues fue en respuesta a sus demandas que se tomaron acciones por parte de las autoridades.

El movimiento tuvo como principal representante al poeta Javier Sicilia, quien, tras el asesinato de su hijo en el estado de Morelos, se sumó para demandar justicia a las autoridades. Una de las primeras acciones de este movimiento fue la Caravana por la Paz, que recorrió diferentes estados de la república y en la cual se dio voz a víctimas de la violencia y de violaciones de derechos humanos para demandar a las autoridades verdad y justicia ante los abusos cometidos.

El MPJD es reconocido en la actualidad por haber puesto en el centro a las víctimas en las discusiones sobre la actuación de las autoridades en el combate contra la delincuencia, lo cual ayudó a visibilizar muchas problemáticas que se tenían en el país. Esto, como ya se mencionó, llevó a la creación de la Ley General de Víctimas, legislación que surgió como respuesta a la presión social por parte del Movimiento, y no como una acción del Estado para atender a las víctimas.

Aunque desde el Congreso de la Unión la respuesta fue positiva, pues las iniciativas para la creación de esta Ley avanzaron sin problemas, fue desde el Ejecutivo federal que se pusieron obstáculos legales que provocaron un retraso importante en la entrada en vigor de esta disposición.

El 13 de enero de 2012, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), presentó ante el Senado de la República la iniciativa de la Ley General de Atención y Protección de Derechos

de las Víctimas, y por acuerdo de las bancadas de los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Revolucionario Institucional (PRI), se concertó que su discusión y aprobación sería prioritaria. Si bien esta no fue la primera iniciativa que se presentaba en el pleno legislativo para la atención de víctimas, tuvo mayor impulso ante el contexto en el que se generó y que saliera desde la ciudadanía.

Fue así que el 25 de abril de ese mismo año se aprobó el dictamen de la Ley General de Víctimas por parte de la Cámara de Senadores; para el 30 del mismo mes fue aprobada por la Cámara de Diputados y se envió al Ejecutivo federal para su revisión y publicación, fue allí donde se presentaron los problemas.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 72B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez que el Poder Legislativo envía un decreto al Ejecutivo, este tiene 30 días naturales para la revisión del documento y, en caso de ser necesario, emitir observaciones al respecto, lo cual se conoce comúnmente como veto; una vez vencido este plazo, y en caso de no haber comentarios, se tienen 10 días naturales para la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Aunque estos plazos comenzaron a correr desde finales de abril, el 10 de mayo “la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados pidió a SEGOB que le devolviera el expediente, lo que la SEGOB hizo horas más tarde, también sin que exista disposición legal alguna que permita la realización de tal acto” (Corcuera Cabezut, 2012), y fue hasta el 1 de junio que se regresó el dictamen al Ejecutivo.

De este modo, la noche del 1 de julio de 2012, día que además se llevó a cabo la elección presidencial en la que resultó ganador Enrique Peña Nieto, la Secretaría de Gobernación envió sus comentarios sobre la ley, entre los cuales se señala que el Congreso de la Unión no tenía facultades para aprobar una ley general en materia de atención de víctimas al no haber una disposición constitucional al respecto, así como otros señalamientos sobre la distribución de obligaciones a las autoridades de los tres niveles de gobierno.

Para los y las integrantes del Poder Legislativo, estas observaciones fueron extemporáneas, por lo que se emitió un exhorto para pedir a la Secretaría de Gobernación la publicación del decreto, en cumplimiento con lo establecido en el artículo constitucional 72B, lo cual derivó en que el presidente de la república presentara una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Como parte del proceso ante la Corte, se suspendió la publicación del decreto en lo que se hacían los estudios correspondientes; en ese período, Calderón Hinojosa presentó una iniciativa propia para la creación de la ley de atención a víctimas, la cual no avanzó en el legislativo.

Meses después, el 1 de diciembre de 2012, tras su toma de protesta como presidente, Enrique Peña Nieto ordenó a la Consejería Jurídica de la Secretaría de Gobernación desistirse de la controversia constitucional, por lo que el 9 de enero de 2013 se publicó en el DOF y para el 19 de febrero, se promulgó la Ley.

Para algunos académicos y especialistas, la oposición de Felipe Calderón a la Ley General de Víctimas respondió a una negativa de reconocer la responsabilidad de su administración en cuanto al problema de inseguridad y violencia en el que se encontraba el país, sumado al contexto electoral de ese año.

Sin embargo, la Ley General de Víctimas no representó una solución absoluta, además que durante la administración de Enrique Peña Nieto los abusos y violaciones a derechos humanos por parte de la autoridad siguieron presentes, así como la inexistencia de la reparación integral del daño, teniendo su ejemplo más claro con el caso de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa en septiembre de 2016.

Además de las deficiencias que se han reportado en la investigación de esta desaparición forzada, en la que estuvieron involucradas figuras de autoridad del municipio de Iguala, Guerrero, el trato que se le ha dado a las familias de los normalistas muestra la verdadera postura del gobierno de Peña Nieto para la atención de las víctimas, pues como describe Mora Bayo (2018), hubo un impulso desde la administración federal para reducir el caso y acallar las voces de los familiares. Esto pues “querían brincar la etapa de la verdad, de la justicia, y llegar directamente a una reparación que, en realidad, se reducía a un cambio monetario” (pp.175-176).

Con el cambio de gobierno a finales de 2018 y la llegada de la llamada Cuarta Transformación, el escenario no ha cambiado mucho. Uno de los primeros discursos que dio Andrés Manuel López Obrador después de ganar la elección presidencial fue convocar a foros para promover su proyecto de reconciliación y paz, pero recuerda Mora Bayo (2018), esto generó fricciones con las víctimas, pues su postura giraba en torno al perdón, pero no a la reparación de los abusos cometidos, en contraposición a lo establecido en la Ley General de Víctimas.

Ejemplo de esto fue la consulta popular que se llevó a cabo en agosto de 2021, con la cual se buscaba recabar la opinión de la población para la creación de mecanismos para la investigación de abusos cometidos por gobiernos anteriores, en particular durante la “guerra sucia”. El ejercicio fue cuestionado, pues se ponía a consulta un tema de justicia y de obligaciones en materia de derechos humanos, lo cual ocasionó que no se tuvieran los votos suficientes para validar los resultados. Pese a esto, para octubre del mismo año se creó la Comisión por el Acceso a la Verdad y el Esclarecimiento Histórico y Justicia a las Violaciones graves a los Derechos Humanos cometidos entre los años 1965-1990.

Pese al discurso oficial, las acciones encaminadas a garantizar los derechos de las víctimas (esto es la atención, investigación, sanción y reparación integral del daño), no han sido suficientes, como se refleja en el Informe Mundial 2022 de Human Rights Watch, en donde se indica del caso mexicano:

Las violaciones de derechos humanos —incluyendo torturas, desapariciones forzadas, abusos contra migrantes, ejecuciones extrajudiciales, violencia de género y ataques contra periodistas independientes y defensores de derechos humanos— han continuado durante el gobierno de

Andrés Manuel López Obrador, quien asumió la presidencia en diciembre de 2018. Estos hechos suelen quedar impunes (2022).

En el informe de la organización internacional además, se hace mención que el sistema de justicia penal que se tiene en México no garantiza que las personas que son víctimas de violaciones a sus derechos humanos o de un delito puedan acceder a la justicia, lo cual se refleja en los altos niveles de impunidad que se tienen en el país.

Además, en los últimos años se ha visto un aumento importante en el número de víctimas de violaciones a derechos humanos y de delitos en el territorio nacional. Por ejemplo, de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, del 01 de diciembre de 2006 hasta el 7 de marzo de 2022 se habían registrado siete mil 103 casos de personas desaparecidas o no localizadas, bajo la hipótesis de “no localización involuntaria”; de estas, cuatro mil 961 seguían desaparecidas. Del total de casos registrados en este período, mil 761 fueron en 2019, es decir, una de cada cinco personas reportadas como desaparecidas de manera involuntaria fueron en este año.

Por otro lado, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2020, 21.2 millones de personas fueron víctimas de algún delito en el país, lo que representa una tasa de 23 mil 520 víctimas por cada 100 mil habitantes.

El dato representa una reducción considerable con relación a los años anteriores, por ejemplo, en 2019 la tasa fue de 24 mil 849 víctimas por cada 100 mil personas, pero es necesario tener en consideración que en 2020 inició la contingencia sanitaria por el brote de la covid-19, lo cual redujo diversas actividades comerciales y sociales y pudo impactar en la incidencia de delitos.

Todo lo anterior deja ver el papel político y social que tienen las víctimas en el país, pues como se mencionó, fue gracias a ellas que se impulsó la Ley General; sin embargo, también queda en evidencia el distanciamiento que hay por parte del Estado para escuchar sus voces y la falta de acciones institucionales que de verdad atiendan sus necesidades.

1.2. Las víctimas y sus derechos humanos

En la sección anterior se hizo referencia al papel que jugaron las víctimas de violaciones a derechos humanos y de la delincuencia en México para la construcción del marco legal para su atención, lo cual lleva a una pregunta fundamental: ¿quiénes son las víctimas?

La definición de las víctimas en el marco internacional de los derechos humanos, así como la definición de principios o criterios para su protección, es un tema relativamente reciente, pues el primer documento en el que se abordan sus derechos es la Declaración sobre Principios

Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 29 de noviembre de 1985.

Un punto clave de esta Declaración es la distinción que hace entre víctimas de delito y de abuso de poder, debido a que en estas se señala de manera clara el tipo de afectación que sufre la persona, como se observa en la tabla 1.

Tabla 1. Definición de víctimas de delito y de víctimas de abusos del poder de acuerdo con la Declaración sobre Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder

Víctima de delito	Víctima de abuso de poder
Personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.	Personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que no lleguen a constituir violaciones del derecho penal nacional, pero violen normas internacionalmente reconocidas relativas a los derechos humanos.

Nota: Elaboración propia con base en la Declaración sobre Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder.

En cuanto a las víctimas de delitos, se establece que esta clasificación se dará independientemente de si la persona responsable de la afectación ya fue identificada, aprehendida, enjuiciada o condenada, además que se le reconocen como víctimas indirectas de estos ilícitos a los familiares o personas a cargo de la víctima directa, así como a las personas que hayan sufrido algún tipo de afectación por brindarles apoyo. Entre los derechos que se les reconocen están el acceso a la justicia y trato justo, el resarcimiento, la indemnización y asistencia.

En cambio, para atender a las víctimas de abusos de autoridad, los Estados deben incorporar en sus legislaciones internas disposiciones que proscriban el abuso de autoridad y que establezcan medidas para remediar el daño a las víctimas, las cuales deberían incluir resarcimiento, indemnización, medidas de asistencia y apoyo material, médico, psicológico y social.

Como parte de la protección a las víctimas, 20 años después de esta primera declaración, la ONU adoptó en 2005 la Resolución 60/147 relativa a los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de

las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”.

Entre las obligaciones para los Estados que se consideran dentro de esta resolución, está adoptar disposiciones administrativas, legislativas y de cualquier otro tipo para impedir violaciones a las normas internacionales en materia de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como investigar las violaciones que se lleguen a dar “de forma eficaz, rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsables de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional” (2005).

También se incluye garantizar el acceso equitativo y efectivo a la justicia para las víctimas, con independencia de quién resulte responsable de la violación a sus derechos, y proporcionarles recursos efectivos, incluidos los de reparación.

Con respecto a este último punto, en la Resolución se describe que la reparación de los daños sufridos debe ser adecuada, efectiva y rápida con la finalidad de promover la justicia, remediando las violaciones a las normas internacionales, además que debe ser proporcional a la gravedad de las violaciones y apegada al derecho interno de cada Estado. Estas acciones de reparación de daño pueden darse como restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

En cuanto a la legislación a nivel nacional, es importante mencionar que, como parte de la reforma de 2008 sobre el sistema penal acusatorio, se incluyó el apartado C al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se detallan los derechos de las víctimas como parte de los procesos penales.

Dentro de estos se enlistan el recibir asesoría jurídica, así como asistencia médica y psicológica de urgencia en caso de ser necesario; coadyuvar con el Ministerio Público; que se repare el daño sufrido; que se resguarde su identidad y sus datos personales, en particular si la víctima es menor de edad, o haya sido víctima de violación, trata de personas, secuestro o algún otro delito relacionado con delincuencia organizada; solicitar medidas cautelares para su protección; y presentar recursos ante autoridades judiciales para impugnar la actuación del Ministerio Público en caso de identificarse omisiones que afecten el proceso.

Aunque hay otras disposiciones jurídicas nacionales que abordan el concepto de víctima, para la presente investigación se retoma lo que se indica en la Ley General de Víctimas, al ser la que dio paso a la creación de la comisión ejecutiva estatal que se analizará. En el artículo 4 se define como víctima directa:

Aquellas personas que directamente 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.

Además, en el mismo artículo se precisa que los familiares o personas a cargo de la víctima directas serán identificadas como víctimas indirectas, tal y como se menciona en la Declaración de la ONU de 1985.

Destaca que además en este artículo de la Ley General de Víctimas se incluye a las víctimas potenciales a quienes se define como “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”.

En cuanto a los derechos de las víctimas, en el artículo 7 de la Ley General de Víctimas se presenta la lista, entre los que destacan: a ser tratadas con dignidad y respeto a su dignidad y derechos humanos; a solicitar y recibir ayuda, asistencia y atención; a la verdad, justicia y reparación integral; a la protección del Estado; a solicitar información sobre el proceso de investigación que se realice sobre su caso, lo cual incluye conocer los estados de los procesos judiciales y a recibir los documentos que requiera para ejercer sus derechos; a ser beneficiaria de acciones afirmativas o programas sociales; a no ser discriminadas; a recibir tratamiento especializado para su rehabilitación física o psicológica; a trabajar en colaboración con otras víctimas para defender sus derechos, entre otros.

Más allá de lo que establecen las normas nacionales e internacionales, es importante mencionar lo que algunos autores identifican como las “víctimas del desarrollo”. Al respecto, Herreño Hernández (2015) refiere que estas víctimas son resultado de la globalización y las acciones depredatorias y de despojo que se han ejecutado en todo el mundo como parte de las relaciones de comercio y explotación por parte de empresas.

Agrega que la idea de las víctimas del desarrollo ha tomado fuerza en los últimos años con los movimientos sociales que han surgido en diferentes partes del planeta en oposición a “megaproyectos como represas, la gran minería o las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos que afectan territorios campesinos o étnicos, o en zonas donde se hallan ecosistemas sensibles” (2015, p. 30).

Independientemente de las definiciones jurídicas o debates teóricos, ¿quiénes son las víctimas en México? Buscar hacer un perfil sobre las víctimas de violaciones a derechos humanos es complicado, tomando en consideración que esta puede ser una clasificación muy amplia debido a las diferentes afectaciones que se pueden tener en este rubro. Por esta razón, este texto brinda un panorama general de las víctimas del delito en el país.

De acuerdo con la ya citada Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Inseguridad (ENVIPE) 2021 del INEGI, durante 2020, los hombres fueron víctimas de delitos en mayor proporción que las mujeres, con un 11 por ciento de mayor incidencia delictiva.

Además, el INEGI reportó que en 2020 se cometieron 27.6 millones de delitos en el país y se registraron 21.2 millones de víctimas, lo que significa que hay una proporción de 1.3 delitos por víctima.

Los delitos que más se registraron fueron robo o asalto en la calle o en el transporte público, fraude, extorsión, robo parcial o total de vehículo y amenazas verbales. Sin embargo, en este punto

cabe hacer mención que, si bien las tasas de incidencia de estos delitos son similares entre hombres y mujeres, existe una diferencia importante en los delitos sexuales.

En el documento de resultados generales de la encuesta se indica que, en relación con los delitos sexuales, que incluyen violación e intento de violación, hostigamiento o intimidación sexual, manoseo y exhibicionismo, se tuvo una tasa de 246 víctimas por cada 100 mil habitantes varones, mientras que en el caso de las mujeres la tasa fue de tres mil 140 víctimas por cada 100 mil.

Esto representa que, por cada 13 mujeres, aproximadamente, que fueron víctimas de algún delito sexual, un hombre denunció haber sido objeto de una agresión similar, lo cual refleja un impacto diferenciado en el tipo de delitos, pues los hombres fueron objeto principalmente de atentados sobre su patrimonio (robos, extorsiones, fraudes), pero a las mujeres les afectan en mayor medida las agresiones sexuales.

Aunque existen los documentos internacionales que estipulan las obligaciones del Estado para la atención de las víctimas de violaciones de derechos humanos y de delitos, que incluyen garantizarles el acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación del daño, en el caso mexicano estos siguen siendo grandes pendientes.

Un ejemplo de esto se menciona en el *Informe sobre la Situación de la Desaparición de Personas en Puebla*, publicado en febrero de 2022 por el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ, donde se habla de la “burocratización del dolor”, en referencia a acciones de dilación, simulación y sustitución de funciones por parte del personal de la Fiscalía General del Estado de Puebla en los procesos de investigación y de atención de los familiares de personas desaparecidas.

Como parte de esta “burocratización del dolor” se mencionan casos en los que los familiares tenían que hacer investigaciones propias o comprar insumos para los procesos administrativos de los ministerios públicos, pues la “gestión excesiva provoca que el personal utilice gran parte de su tiempo en actividades burocráticas en detrimento de la atención a usuarios o en acciones que las y los familiares percibieran como acciones reales en la atención de sus casos” (p. 73).

La creación de instituciones o de organismos que pudieran atender a las víctimas no es suficiente si no va de la mano con acciones que faciliten la atención, garanticen la reparación del daño y el acceso a la justicia de manera expedita.

2. ANDAMIAJE INSTITUCIONAL

En esta sección se hace un análisis de la construcción del marco jurídico e institucional para la atención de víctimas a nivel nacional y en el estado de Puebla, siendo este último el tema central de esta investigación.

Para esto primero se describen las diversas modificaciones que ha tenido la Ley General de Víctimas desde su aprobación, las instituciones que se crearon a nivel federal para la implementación de esta ley y las dificultades que se han tenido para su operación.

Posteriormente se hace una revisión similar del caso de Puebla, con los retrasos que se tuvieron para homologar la legislación federal al marco nacional y la puesta en marcha de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (CEEAV).

2.1 Nivel federal

Como ya se mencionó, el 9 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de la Ley General de Víctimas (LGV), la cual contaba con 189 artículos que incluían los ya citados derechos de las víctimas, principios para la actuación de las autoridades y la creación de un sistema institucional para la atención de estas a nivel nacional.

Sin embargo, la LGV ha sido reformada en cinco ocasiones en menos de 10 años de su entrada en vigor. El primer cambio que tuvo fue en mayo de 2013, cuando se modificaron los artículos del 1 al 180 y se derogaron del 181 al 189, como se indica en los decretos anexos a la ley vigente. Esto significa que, a cuatro meses de su publicación, se reformó el 95 por ciento de la ley y el 5 por ciento restante fue eliminado.

Entre los sucesivos cambios a la ley destacan los hechos en el marco de la reforma de 2017 cuando se establecieron criterios para mejorar los procesos para que las víctimas accedieran a medidas de ayuda, se garantizó el derecho de las víctimas a acceder a peritajes externos, se dio protección especial a personas desplazadas y se incluyó la representación de organizaciones de la sociedad civil en la asamblea consultiva de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

La última reforma fue publicada el 18 de febrero de 2022, estaba relacionada con la obligación de que las asesorías jurídicas cuenten con “intérpretes o traductores lingüísticos” para la atención de las víctimas.

Tabla 2. Reformas a la Ley General de Víctimas

Fecha de la reforma	Artículos modificados
3 de mayo de 2013	Se modificaron 180 artículos y se derogaron nueve
3 de enero de 2017	Se modificaron 65 artículos, se agregaron 14 y se derogaron siete
6 de noviembre de 2020	Se modificaron 35 artículos y se derogaron cinco
20 de mayo de 2021	Se modificó un artículo
18 de febrero de 2022	Se modificaron tres artículos

Nota: Elaboración propia con base en el decreto vigente de la *Ley General de Víctimas*.

Posterior a la reforma de 2017, Jorge Witker (2019) realizó un análisis de la Ley, del cual se desprenden hallazgos importantes sobre los problemas que presentaba desde entonces el marco legal e institucional de atención a víctimas. Por ejemplo, señala que las víctimas no tienen participación en la aplicación de la ley, los órganos creados carecen de autonomía, el registro no opera de manera transparente y la asamblea consultiva es solo una instancia de acompañamiento para cumplir la agenda que diseña la persona titular de la Comisión en conjunto con la Junta de Gobierno de este órgano, la cual es presidida por el titular del ejecutivo, “es decir, las víctimas se vuelven asunto político, lejos de la reparación integral del daño a las víctimas, las cuales son los destinatarios de la ley [sic]” (p. 256).

Por otra parte, desde la publicación de la LGV en 2013, se estableció la creación de organismos a nivel nacional que se encargarían de la atención de las personas que fueran objeto de violaciones a sus derechos humanos o de delitos: el Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

En el artículo Cuarto Transitorio del decreto de publicación de la Ley, se establecía un periodo de 90 días naturales a partir de su entrada en vigor para que se creara el entonces llamado “Sistema Nacional de Ayuda, Atención y Reparación Integral de Víctimas” —el cual con la reforma de mayo de 2013 pasó a llamarse Sistema Nacional de Atención a Víctimas—. Además, en el Quinto Transitorio se daban 30 días naturales posteriores a la “configuración del sistema” para la instalación de la CEAV.

Sin embargo, estos plazos no se cumplieron, lo cual se debió, en parte, a la reforma que se hizo a la Ley en mayo de 2013. Fue hasta el 9 de enero de 2014 que empezó a operar la CEAV y el 15 del mismo mes, el entonces presidente de la república, Enrique Peña Nieto, instaló formalmente el SNAV.

Sistema Nacional de Atención a Víctimas

El SNAV es el mecanismo que concentra a todas las instituciones y organismos a nivel federal, estatal y local responsables de la atención, ayuda, protección y asistencia de las víctimas, con el objetivo de “establecer, regular y supervisar las directrices, planes, programas, proyectos, acciones, y demás políticas públicas que se implementan para la protección, ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas”, según se explica en el artículo 79 de la LGV.

Este Sistema está integrado por el presidente de la república, la persona que presida la Comisión de Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores, la persona titular de la Secretaría de Gobernación, los presidentes de las comisiones de justicia de las cámaras del Congreso de la Unión, un integrante del poder legislativo de los estados y de la asamblea legislativa de la Ciudad de México, el presidente del Consejo de la Judicatura Federal, la titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y sus homólogos estatales, así como la propia CEAV y las comisiones estatales de atención a víctimas.

Al ser el órgano de coordinación de la política nacional de atención a víctimas, el SNAV tiene entre sus facultades: promover la colaboración entre las instituciones, entidades públicas y demás organismos relacionados con la atención y reparación integral de víctimas; formular propuestas para el Programa de Atención Integral de Víctimas; generar propuestas para reformas en materia de atención a víctimas; establecer lineamientos para el seguimiento de procedimientos de atención a víctimas; y promover criterios jurídicos uniformes, entre otros descritos en el artículo 81 de la LGV.

Sin embargo, el funcionamiento del Sistema ha sido deficiente, como ha reconocido por la propia CEAV. En el Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020-2024, publicado en el DOF el 17 de junio de 2020, se indica que, desde la publicación de la LGV no se había logrado “que las instituciones que conforman el SNAV se comprometan en la práctica con la implementación de la totalidad de los objetivos de esta” (p. 4), y la responsabilidad de la operación recaía en la CEAV. Se señala de manera textual:

Es probable que esto se deba a que los trabajos de vinculación interinstitucional no han sido suficientes, pero también, a que, a pesar de estar establecido en la LGV, los gobiernos estatales no han atendido decididamente las responsabilidades que en esta materia les competen (p. 4).

Meses más tarde, al elaborar el informe de avances del Programa Institucional, correspondiente al año 2020, la CEAV reconoció que seguía sin haber avances claros en la consolidación de la operación del SNAV y que todavía se tenían deficiencias importantes, entre las que se encuentran la falta de actualización del directorio de enlaces de las instancias que conformaban el sistema, no se

contaba con un catálogo de programas, servicios, apoyos y otras medidas que se pudieran brindar a las víctimas ya fuera por parte de las instancias federales, estatales o municipales y no se había elaborado el diagnóstico de capacitación de las diferentes áreas que conformaban el sistema —cabe mencionar que este se realizó en 2021, como se menciona en la página de la comisión.

Dado que al momento de redactar este documento —marzo de 2022— no se había publicado el informe de avances del Programa Institucional del año 2021, no se tienen reportes sobre lo hecho para solventar estas deficiencias en el último año.

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

Si bien en la LGV se establecía la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), esta no empezó de cero, pues para su puesta en marcha se aprovechó la estructura que tenía la Procuraduría Social de Atención a Víctimas, creada en 2011 y se le aumentaron facultades y recursos, lo cual se observa en el decreto que se publicó el 8 de enero de 2014 en el DOF, por medio del cual se modificó la designación de la procuraduría, sus objetivos e integración.

Un aspecto que llama la atención es que en la versión original de la LGV se establecía que la CEAV estaría integrada por nueve comisionados, de los cuales siete fueron designados para el arranque del organismo en 2014, pero con la reforma de 2017 se eliminó esta forma de organización y se estableció que solo contaría con una persona comisionada titular.

De acuerdo con el artículo 84 de la LGV, la Comisión “es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios; con autonomía técnica, de gestión y contará con los recursos que le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación”. Además, se indica que tiene como objetivo:

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; así como desempeñarse como el órgano operativo del Sistema y las demás que esta Ley señale.

Entre sus facultades, la Comisión debe proponer políticas para la prevención de delitos y de violaciones a derechos humanos, así como para la atención integral de las víctimas; sugerir al SNAV medidas de protección a las víctimas, establecer los lineamientos para la operación del Registro Nacional de Víctimas y ejecutarlo de manera adecuada, instituir acciones que contribuyan a la reparación integral, efectiva y eficaz de las víctimas, entre otras.

Destaca que muchas de sus facultades legales hacen referencia a proponer medidas al SNAV, pero como se mencionó anteriormente, dado que el Sistema no opera de manera adecuada, la responsabilidad de definir estas acciones ha recaído en la propia Comisión.

En la Ley se indica, además, que de la Comisión dependen la Asesoría Jurídica Federal, el Registro Nacional de Víctimas y un área que es responsable de realizar los pagos a las víctimas “por concepto de Recursos de Ayuda, asistencia, reparación integral y compensación”.

Como se puede apreciar, la integración y operación de la Comisión ha tenido cambios sustanciales en los poco más de ocho años que tiene de operación, lo cual da una idea de las dificultades que hay en la atención a víctimas en la actualidad y que además se puede observar con los cambios que se dieron entre 2020 y 2021 en la titularidad del organismo.

En junio 2020, Mara Gómez Pérez presentó ante el Senado su renuncia como Comisionada Ejecutiva de la CEAV, cargo al que había llegado apenas en diciembre de 2019. En la carta que expuso ante el Legislativo y que fue reproducida por medios nacionales e internacionales, la excomisionada hacía mención sobre la creación “improvisada” de la Comisión y que había discrecionalidad en el manejo de los recursos al interior del organismo.

En una nota firmada por Pablo Ferri (2020), publicada en la versión digital de la edición mexicana de *El País*, se retoma la siguiente cita de la carta:

En un país con altos niveles de impunidad, la CEAV se convirtió en un negocio para algunos abogados particulares que, indiferentes ante el dolor, se acercaron a las madres que buscan a sus hijos desaparecidos y a otras víctimas para litigar contra la CEAV y así obtener honorarios millonarios de hasta el 60% de las compensaciones entregadas.

Mientras se emitía la convocatoria correspondiente para nombrar a la siguiente persona titular de la Comisión, se designó como encargado de despacho a Andrés Vázquez Murillo, quien ocupada la Dirección General de Asesoría y Asuntos Jurídicos del organismo. En enero de 2021 también renunció al cargo por motivos similares a los de Gómez Pérez.

Aunque desde diciembre de 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador envió a la Cámara Alta la terna para la designación de la nueva persona titular, fue el 9 de diciembre de 2021 que se aprobó el nombramiento de Martha Yuriria Rodríguez Estrada.

Todo lo anterior deja ver las deficiencias que existen a nivel nacional para la atención a las víctimas, con una legislación que ha tenido que ser corregida de manera recurrente desde su primera publicación, hasta la creación de instituciones débiles hacia el interior y falta de mecanismos de coordinación que ayuden a la operación de una estrategia integral a nivel nacional, que es el objetivo final de todas estas estructuras.

El hecho de que la propia CEAV acepte en sus documentos oficiales la deficiencia de la operación del Sistema Nacional es un primer paso, pues se reconoce que hay un problema, pero no se tienen indicios de que se hayan tomado acciones concretas para resolverlo. Ejemplo de esta situación es

que en la página del organismo se cuenta con un mapa de seguimiento a la Armonización Local de la Ley General de Víctimas, el cual no está actualizado, pues indica que Puebla no ha homologado su legislación, pero como se verá en la siguiente sección, se concretó desde finales de 2019.

Este contexto da una idea de los problemas que hay para coordinar las acciones a nivel nacional, lo cual responde a la falta de operación del Sistema y de una operación accidentada de la CEAV, que, en buena medida, podría repercutir en lo que sucede en los estados, como se expondrá a lo largo de este documento al analizar la situación de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del estado de Puebla.

2.2. Nivel estatal

Similar a lo que ha sucedido a nivel nacional, la construcción en Puebla de una normativa e instituciones para la atención a víctimas ha tenido problemas y retrasos, por lo que el organismo que se tiene en la entidad está a penas en proceso de consolidación.

Cuando se publicó la LGV en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013, en el artículo Séptimo Transitorio se dio un plazo de 180 días naturales para que los Congresos locales armonizaran sus ordenamientos para apearse a lo dispuesto en esta nueva ley. Sin embargo, fue en mayo de 2014 que se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Protección de Víctimas para el Estado de Puebla, con lo cual se buscaba cumplir con las disposiciones de la Ley General.

No solo la aprobación de esta Ley se dio de manera extemporánea, sino que además presentó algunas deficiencias, las cuales se mencionan en el decreto de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla que se publicó en diciembre de 2019, y de la cual se hablará más adelante. De acuerdo con este decreto, la Ley de Protección de Víctimas para el Estado de Puebla no consideraba los mismos derechos que estaban previstos en la Ley General ni se detallaban las condiciones en las que debía operar el órgano encargado de la atención de las víctimas en la entidad, sino que recaía en la Fiscalía General del Estado (FGE) y en la Comisión de Derechos Humanos del Estado (CDH Puebla).

Sumado a estos problemas, la Ley de Protección de Víctimas para el Estado de Puebla nunca tuvo su reglamento, lo cual afectó que fuera aplicada de manera correcta. En el artículo Tercero Transitorio se establecía que sus disposiciones reglamentarias debían emitirse en un plazo no mayor a 120 días hábiles posteriores a la publicación del Reglamento de la Ley General de Víctimas. Tomando en consideración que el Reglamento general se publicó el 28 de noviembre de 2014, el Reglamento estatal debió emitirse en mayo de 2015, lo cual no sucedió.

Pese a todas estas deficiencias normativas, la Ley de Protección de Víctimas para el Estado de Puebla se mantuvo vigente por un tiempo, hasta que, como parte de la Declaratoria de Alerta de

Violencia de Género contra las Mujeres emitida en Puebla en abril de 2019, se hicieron recomendaciones para fortalecer el sistema de atención a víctimas de violencia de género. Esto abonó a que se tomara la decisión de homologar la ley local en materia de atención a víctimas con lo establecido en la legislación federal.

De este modo, el 6 de diciembre de 2019 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el decreto de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, la cual entró en vigor hasta el 1 de enero de 2020, en cuyo artículo Octavo Transitorio se estableció que el reglamento de la misma tendría que emitirse al día siguiente de su entrada en vigor, no obstante, fue hasta el 06 de febrero de 2020 que se publicó en el Periódico Oficial.

Los obstáculos y retrasos que se tuvieron en la construcción del marco normativo para la atención de víctimas, impactaron a la creación del órgano encargado de estas acciones. En el ya multicitado decreto de publicación de la Ley de Protección de Víctimas para el Estado de Puebla, en el artículo Cuarto Transitorio, se estipulaba que dentro de los 90 días hábiles posteriores a la publicación de las disposiciones reglamentarias mencionadas anteriormente, se debía crear una Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas que, conforme a los artículos 11 y 12 de esta ley, tenía las atribuciones de fungir como instancia de coordinación de las autoridades obligadas en la protección de las víctimas, otorgamiento de ayuda, asistencia o reparación integral y de integrar un Registro Estatal de Víctimas.

Sin embargo, dado que nunca se emitió el Reglamento en cuestión, no se cumplió con la creación de esta Comisión. Fue así que, hasta el 27 de febrero de 2020, posterior a la publicación del Reglamento de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, se instaló la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (CEEAV), y el 18 de septiembre de 2020 que se publicó el Reglamento Interior de la Comisión.

Hasta antes de la creación de la CEEAV, la atención a víctimas de delitos era facultad de la Dirección General de Protección a Víctimas del Delito y Servicios de la Comunidad, de la Fiscalía General del Estado de Puebla (FGE). Esta área tenía facultad de operar políticas y estrategias para la protección de víctimas, proporcionar apoyo médico, psicológico, alimentos, albergue y demás servicios de asistencia social necesarios, así como otras acciones de apoyo a las personas que fueran objeto de delitos.

De acuerdo con el artículo 80 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, la CEEAV es un organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Gobernación estatal, “que tiene la obligación de atender a las víctimas de delitos cuyo conocimiento compete a las autoridades del Estado o de violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos del orden estatal o municipal”; para esto, puede dar prioridad a los delitos y violaciones de derechos humanos considerados como graves con base en los siguientes criterios:

multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del mismo.

Aquí radica el principal cambio institucional con la creación de la Comisión pues, como se mencionó, anteriormente la FGE brindaba atención a víctimas de delitos, y con la Comisión se abrió este tipo de apoyos a víctimas de violaciones de derechos humanos.

En su sitio web, la CEEAV describe de manera clara que las medidas de ayuda que se pueden brindar a las víctimas se dividen en: ayuda, que incluyen alojamiento, alimentación, traslado, protección y asesoría jurídica; asistencia, que abarca el contar con intérpretes o traductores, así como orientar a servicios médicos especializados, psiquiatría, psicología, traumatología y tanatología; atención, que consiste en otorgar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial; así como reparación integral, que representa la restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición ante las afectaciones que sufran las víctimas. Más adelante se presentarán algunos datos sobre las acciones en cada uno de estos rubros que se han ejecutado a dos años de la entrada en funciones de la Comisión.

Hay que mencionar que, dentro de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla también se establece la creación de un Sistema Estatal de Víctimas, similar al que se tiene a nivel nacional; sin embargo, este no se encuentra en operación.

Estos son solo algunos datos generales sobre la CEEAV, la cual será analizada a más profundidad a lo largo de la presente investigación, donde se abordan diferentes aspectos en cuanto a la integración y funcionamiento de este organismo, pero como se puede observar, muchos de los problemas que se tuvieron a nivel nacional para la conformación de las instituciones y leyes en materia de atención a víctimas se reprodujeron a nivel local: iniciativas deficientes, retrasos e instituciones que siguen en proceso de construcción.

Todo lo anterior deja ver que la publicación de la Ley General de Víctimas en enero de 2013 se trató solo de una acción mediática por parte de la entonces recién llegada administración de Enrique Peña Nieto, pero no se hizo una revisión real de esta ley para determinar su operatividad y alcances, lo cual se ha visto reflejado en las constantes modificaciones hechas; esta falta de análisis previo del marco legal e institucional además ha dificultado que el sistema que busca crear siga sin poder arrancar de manera adecuada.

Lo mismo sucede en el caso de Puebla, pues leyes que se aprobaron originalmente no fueron suficientes y ante los retrasos en sus modificaciones, el organismo estatal apenas da sus primeros pasos.

3. SISTEMA ESTATAL DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

Al igual que a nivel nacional, con la entrada en vigor de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, se creó el Sistema Estatal de Atención a Víctimas, el cual, de acuerdo con el artículo 74 de dicha ley es:

una instancia superior de coordinación y formulación de políticas públicas en el ámbito estatal y municipal, la cual tendrá 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 ayuda inmediata, ayuda, atención, asistencia, protección, acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación integral a las víctimas.

El Sistema tiene un pleno que debe estar integrado por la persona titular del Ejecutivo estatal, quien ocupa la presidencia, así como las titulares de las secretarías de Gobernación, de Seguridad Pública, de Salud, de Bienestar, de Educación Pública, de Trabajo y de Igualdad Sustantiva, así como quienes encabecen la Consejería Jurídica, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia y la CEEAV.

También forman parte del Sistema representantes del Congreso del Estado, del Poder Judicial, de la Fiscalía General del Estado, de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, un presidente o presidenta municipal de uno de los municipios de cada una de las regiones del estado, así como dos personas propuestas por organizaciones de la sociedad civil, dos propuestas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y dos por universidades privadas.

De acuerdo con el artículo 76 de la Ley de Víctimas del Estado, el pleno del sistema debe sesionar al menos cada cuatro meses. Además, en el artículo 79 se indica que entre las atribuciones del Sistema están establecer y promover mecanismos de coordinación con las autoridades y organismos estatales y municipales para la protección, ayuda inmediata, asistencia, atención y defensa de los derechos humanos de las víctimas.

El Sistema tiene entre sus responsabilidades impulsar la participación ciudadana y popular en las actividades que se desarrollen, formular propuestas a la CEEAV sobre políticas estatales, promover la uniformidad de criterios jurídicos al interior de las dependencias en materia de atención a víctimas, generar estrategias de coordinación en materia de combate a la corrupción e impunidad en las acciones que se implementen, por mencionar algunas. Sin embargo, en la Ley no se estableció un plazo concreto para la instalación del sistema, lo cual explicaría por qué a más de dos años de que entró en vigor la ley, no se cuenta con este organismo.

En respuesta a la SAIP con número de folio 212669822000039, en la que se pidió detalles sobre la instalación del Sistema, sus integrantes y sesiones que se hayan tenido, la CEEAV informó, en su papel como Secretaría Técnica del Sistema Estatal de Atención a Víctimas, que “se están realizando las gestiones necesarias para su proceso de instalación y la coordinación de las diversas autoridades del nivel estatal y municipal que señala la Ley, así como de los sectores de la sociedad que lo integran”.

Tomando en consideración el rol que se le asigna a este Sistema en la Ley de Víctimas del Estado, genera preocupación el que no se haya instalado, pues tiene una función primordial en la definición y evaluación de las acciones y políticas para la atención de las personas que hayan sido objeto de delitos o de violaciones de sus derechos humanos.

4. ESTRUCTURA DE LA CEEAV

De acuerdo con el artículo 5 del Reglamento Interior de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, la estructura orgánica de la comisión se divide en: órgano de gobierno, una persona comisionada, Dirección de Ayuda Inmediata a Víctimas, Dirección de Registro Estatal de Víctimas, Dirección de Asesoría Jurídica Estatal de Atención a Víctimas, y Dirección de Administración y Finanzas. Sin embargo, más allá de las diferentes áreas que conforman a la CEEAV es necesario conocer otros aspectos estructurales, incluyendo su plantilla laboral, sus instalaciones y los recursos que ejerce, pues esto da una primera idea acerca de cómo opera el organismo.

4.1. Transferencia de recursos de la Fiscalía a CEEAV

Como ya se mencionó, previo a la entrada en funciones de la CEEAV, dentro de la estructura de la Fiscalía General del Estado de Puebla (FGE), se contaba con la Dirección General de Protección a Víctimas y Servicios a la Comunidad, la cual se encargaba de brindar asistencia a las víctimas del delito. Por esta razón, cuando se publicó la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Puebla en el Periódico Oficial del Estado, dentro del artículo Quinto Transitorio, se dio un plazo de 90 días naturales a partir de la entrada en vigor de la misma para

hacer las gestiones conducentes en materia de presupuestación y transferencia de recursos y asuntos a la Comisión Estatal para su adecuada operación, con la intervención de la Secretaría de Planeación y Finanzas y de los órganos internos de control respectivos, de conformidad con la normatividad aplicable.

Fue así que el 31 de marzo de 2020 se publicó en el Periódico Oficial del Estado el acuerdo de la FGE con el cual se suprimió la Dirección antes mencionada y sus funciones se transfirieron a la Comisión. Sin embargo, dado que la Dirección tenía facultades que no se alineaban a las obligaciones de la CEEAV de acuerdo con lo establecido en la Ley, la Fiscalía mantuvo algunas de sus funciones, como son los servicios de localización de personas (LOCATEL), y el manejo y traslado de cadáveres, como se indica en el artículo 2 del citado acuerdo.

Un aspecto que es importante mencionar es que en el artículo Primero Transitorio del acuerdo se indicó que

las acciones de transferencia se realizarán de manera progresiva conforme se realicen las gestiones respecto de las funciones que realizaba la Dirección General de Protección a Víctimas y Servicios

a la Comunidad, tomando en consideración el término de 90 días establecido en términos del artículo Quinto transitorio de la Ley de Víctimas del Estado.

Pese a esto, al responder la solicitud de acceso a la información pública (SAIP) con número de folio 01422921, en la que se habían pedido datos sobre el Registro Estatal de Víctimas, la CEEAV informó, entre otras cuestiones, que la transferencia antes mencionada culminó hasta el 25 de febrero de 2021, es decir, fuera del plazo establecido previamente.

Este retraso en la transferencia ha tenido un impacto en el registro de las actividades de la Comisión durante su primer año de funciones, ya que algunas de sus labores todavía fueron llevadas por la Fiscalía.¹

Para conocer el proceso de transferencia, se presentaron las SAIP folios 01593021 y 01593121 a la CEEAV y a la FGE, respectivamente, para obtener los documentos relacionados con este proceso; a ello la Comisión indicó no tener información al respecto ya que correspondió a un proceso administrativo de la Fiscalía.

Mientras que la FGE entregó diversos reportes en los que se incluyen transferencias de bienes inmuebles, como son las oficinas centrales que ahora ocupa la Comisión y otras instalaciones al interior del estado, muebles, archivos, vehículos y recursos financieros como estados de cuenta, pólizas, la transferencia del manejo del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral de Víctimas de Delito y otros documentos contables.

También se entregaron los documentos correspondientes a la transferencia de los recursos humanos de la extinta Dirección a la Comisión y se reportó que fue una plantilla de 49 personas que pasaron a formar parte de la CEEAV, de lo cual se dará cuenta más adelante.

4.2. Personal

Con respecto al personal de la Comisión, un primer aspecto que es importante precisar es que, para principios de mayo de 2022, no se tenía a una titular oficial, pues desde la creación de la CEEAV, Miriam Itzel Chávez Gómez ha fungido como encargada de despacho, quien anteriormente era la directora de Protección a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la Fiscalía General del Estado.

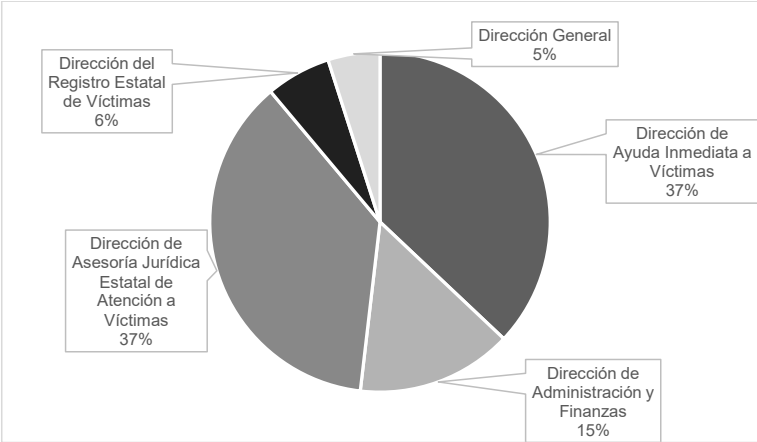
Aquí vale la pena señalar que, si bien se presentaron solicitudes de información para conocer datos sobre la plantilla laboral de la Comisión, los datos más completos se encontraron al consultar la

¹ Al responder la SAIP 212669822000026 referente a las medidas de ayuda brindadas por la Comisión, de la cual se dará cuenta más adelante, el organismo indicó de manera textual que “durante el año 2020, la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas se encontraba en proceso administrativo de creación” y que “entró en funciones operativas” a partir de 2021. Esto se complementa con las respuestas que dio a las SAIP 212669822000025 y 212669822000022, donde se hace referencia que los datos proporcionados corresponden a información que estaba en sus archivos o que formó parte de la transferencia que se tuvo por parte de la Fiscalía General del Estado.

Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), donde está publicada la lista del personal que labora en el organismo.²

Como parte de la transferencia que se hizo por parte de la Fiscalía a la Comisión, en enero de 2021 se integraron al organismo 49 personas que laboraban en la Dirección de Protección a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad. Sin embargo, al revisar la PNT, en particular el reporte correspondiente a la fracción XVII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla, referente a la información curricular actualizado al 31 de diciembre de 2021, había 81 personas laborando en la Comisión, lo cual significa que, a lo largo del año, posterior a la conclusión de la transferencia de la FGE, se contrató más personal para el organismo.

Gráfica 1. Personal de la CEEAV, desglose por área de adscripción



En cuanto a la experiencia y preparación de las y los trabajadores de la CEEAV, destaca que, si bien la mayoría sí tiene experiencia en temas penales o jurídicos, además, hay casos de personal que solo indicó tener formación técnica en las áreas en las que se desempeñan, como es el director general del Registro Estatal de Víctimas, quien reportó que solo tiene experiencia y preparación en temas de computación y sistemas, al igual que el personal que labora en el área.

2 Por medio de la SAIP 01548921 se había solicitado el listado de las personas que laboraban en la Comisión con corte a agosto de 2021, así como la formación de cada una ellas. En esta ocasión se informó que solo había 31 personas, y aunque se dio un listado de los cargos que ocupaban, no se incluyeron los nombres o síntesis curriculares que se habían requerido.

Por otra parte, en el reporte de Remuneración bruta y neta, publicado en la PNT, se indica que los sueldos brutos del personal van de los 10 mil 610.47 pesos, correspondiente a analista especializado, a 60 mil 446.36 pesos que gana mensualmente la encargada de despacho de la Comisión.

4.2.1. *Falta de nombramiento de persona comisionada*

Como se mencionó, a dos años de operación, la CEEAV está encabezada por una encargada de despacho, ya que no se ha realizado el nombramiento oficial de la persona comisionada, lo cual representa una violación a las disposiciones reglamentarias de la Comisión.

De acuerdo con el artículo 83 de la Ley de Víctimas, la persona titular de la Comisión debe ser elegida de entre una terna propuesta por el Ejecutivo estatal ante el órgano de gobierno, para lo cual debe realizar “una consulta entre las diferentes personas interesadas en ocupar el cargo, con la opinión de organizaciones de derechos humanos y de la academia”; posteriormente, serían los y las integrantes del órgano de gobierno quienes elegirían a la persona titular.

Si bien en la Ley de Víctimas no se estableció un periodo para la realización de este nombramiento, es en el decreto del Reglamento de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, publicado el 06 de febrero de 2020 en el Periódico Oficial del Estado, que se estableció el plazo para esta designación.

De acuerdo con el artículo Tercero Transitorio, se tenían 90 días hábiles posteriores a la entrada en vigor del reglamento para esta designación, y “en tanto se lleva a cabo la Convocatoria, se propondrá por el Titular del Poder Ejecutivo un Encargado de Despacho”. Tomando en cuenta los plazos establecidos, el nombramiento se tuvo que dar a más tardar el mes de junio de 2020, pese a lo cual la Comisión sigue operando con una encargada de despacho hasta abril de 2022, dado que no se llevó a cabo el proceso de designación establecido en la normativa.

Entre las facultades que tiene la persona titular de la Comisión, según se indica en el artículo 86 de la Ley de Víctimas, se encuentran proponer ante el Sistema Estatal de Atención a Víctimas y el órgano de gobierno lineamientos, mecanismos, instrumentos, e indicadores para el seguimiento y vigilancia de las funciones de la CEEAV; aplicar las medidas necesarias para garantizar la operación adecuada de la comisión; coordinar las funciones del Registro Estatal de Víctimas y vigilar que este opere de manera adecuada, entre otras.

Si bien estas labores son desarrolladas por la actual encargada de despacho, genera preocupación la falta de cumplimiento de la normativa en relación al nombramiento, en particular considerando que el proceso tendría que haber sido iniciado por el gobernador del Estado.

4.3. Presupuesto

Un aspecto fundamental para la operación de cualquier institución pública es el presupuesto que ejerce de manera anual, ya que de él depende las actividades que puede desarrollar, por lo que se

pidió información a la CEEAV sobre el manejo de sus recursos financieros durante sus dos primeros años de labores y se detectaron deficiencias principalmente en los reportes correspondientes a 2020.

Un primer problema que se identificó en cuanto al presupuesto de la Comisión es que, aunque en el Presupuesto de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2020 se etiquetaron 13 millones 392 mil 851 pesos para la CEEAV, en el Reporte del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos que entregó el organismo en respuesta a la SAIP con número de folio 212669822000013, se indica que el presupuesto aprobado fue de cinco millones 589 mil 449.83 pesos.

Este presupuesto fue modificado a lo largo del año, como reportó la propia Comisión en respuesta a la ya mencionada SAIP. En el documento proporcionado se explica que se hicieron reducciones al monto original porque se había presupuestado el pago de 30 plazas laborales de nueva creación, las cuales no fueron autorizadas, además se ajustó el recurso asignado al Capítulo 3000 “Servicios Generales”.³

Con estos cambios, el presupuesto quedó en dos millones 728 mil 524.26 pesos; pese a esto al cierre del ejercicio fiscal, solo se habían ejercido 764 mil 592.5 pesos, por lo que se tuvo un subejercicio del 71.9 por ciento.

Tabla 3. Información del presupuesto CEEAV ejercicio fiscal 2020

Presupuesto aprobado	Modificaciones al presupuesto	Presupuesto modificado	Presupuesto devengado	Monto no ejercido
\$5,589,449.83	\$2,860,925.37	\$2,728,524.26	\$764,592.5	\$1,963,931.76

Nota: Elaboración propia con datos de la SAIP 212669822000013.

A pesar de este subejercicio, para 2021 el presupuesto de la Comisión incrementó considerablemente, pues se le asignaron 30 millones 178 mil 698 pesos. Sin embargo, existen inconsistencias en los reportes sobre el manejo de estos recursos, pues en documentos públicos de la Comisión y en la información proporcionada en respuesta SAIPs, las cifras no coinciden.

3 El presupuesto de las dependencias y entidades públicas se organiza con base en el Clasificador por Objeto del Gasto, el cual se divide en: Capítulo 1000 “Servicios Personales”, incluye lo referente a salarios, sueldos y prestaciones del personal contratado; Capítulo 2000 “Materiales y Suministros”, que abarca compra de insumos como artículos de oficina, alimentos, materias primas, combustibles, vestuarios, entre otros; Capítulo 3000 “Servicios Generales”, que abarca pagos de internet, electricidad, gas, rentas, viáticos, servicios legales, contables y profesionales, por mencionar algunos; Capítulo 4000 “Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas”; Capítulo 5000 “Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles”; Capítulo 6000 “Inversión Pública”; Capítulo 7000 “Inversiones Financieras y Otras Provisiones”; Capítulo 8000 “Participaciones y Aportaciones”; y Capítulo 9000 “Deuda Pública”.

Al responder la SAIP con número de folio 212669822000013, con la cual se pidieron diversos datos sobre los recursos de la Comisión, se brindó una liga al Reporte del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos correspondiente al período de enero a diciembre de 2021, en el cual se indica que para ese año no hubo modificaciones al presupuesto y que además, hubo un subejercicio de más de 11.6 millones de pesos.

Tabla 4. Presupuesto de la CEEAV ejercicio fiscal 2021 de acuerdo con el Reporte del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos

Presupuesto aprobado	Modificaciones al presupuesto	Presupuesto modificado	Presupuesto devengado	Monto no ejercido
\$30,178,698	----	---	\$18,571,275.56	\$11,607,422.44

Nota: Elaboración propia con datos de la SAIP 212669822000013.

Como se observa en la tabla, de acuerdo con la información que se incluye en el Reporte del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos correspondiente al período de enero a diciembre de 2021, la Comisión tuvo un subejercicio del 38.4 por ciento. Además, en el documento refleja que la mayor cantidad de recursos no ejercidos corresponden al Capítulo 1000 “Servicios Personales”, que es donde se concentra el dinero que se destina para salarios del personal.

A pesar de ello, en el reporte de Avance de Indicadores para Resultados del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) de 2021, al cual se tuvo acceso por medio de la SAIP número 212669822000015, se registró que sí hubo una modificación presupuestal al cierre del año y que incluso se ejercieron casi todos los recursos que se le asignaron a la Comisión, sin que haya claridad de por qué la diferencia entre ambos documentos.

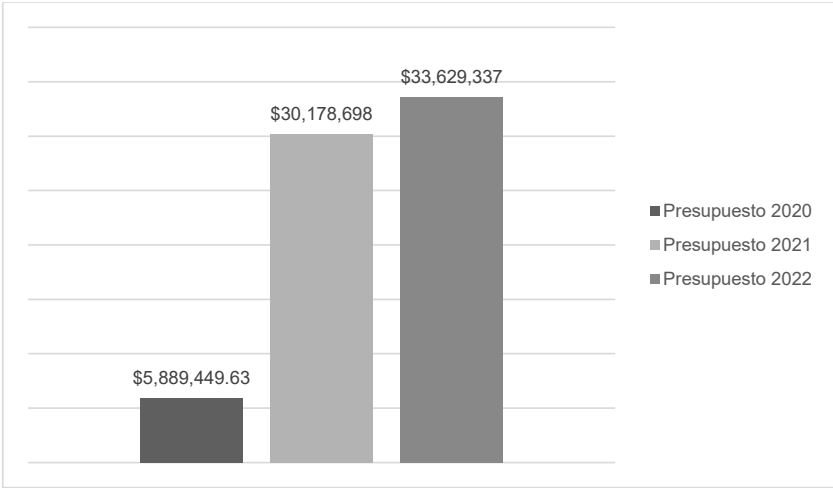
Tabla 5. Presupuesto de la CEEAV para 2021 de acuerdo con el reporte de Avance de Indicadores para Resultados del Presupuesto Basado en Resultados (PbR)

Presupuesto aprobado	Modificaciones al presupuesto	Presupuesto modificado	Presupuesto devengado	Porcentaje de ejercicio
\$30,178,700	-\$11,064,498	\$19,114,200	\$19,028,000	99.55%

Nota: Elaboración propia con datos de la SAIP 212669822000015.

Esta tendencia de no ejercer la totalidad de los recursos asignados en los primeros dos años de funciones de la Comisión no afectó su presupuesto para 2022, pues de acuerdo con el Presupuesto de Egresos del Estado de Puebla para este año, la Comisión recibió 33 millones 629 mil 337 pesos.

Gráfica 2. Aumento del presupuesto aprobado anual de la CEEAV 2020-2022



4.3.1. Documentos de planeación e indicadores

Como parte de la organización de las actividades de las instituciones públicas y la definición de las acciones prioritarias que se desempeñarán a lo largo del año y en las cuales se destinarán recursos públicos, se cuentan con los Programas Presupuestarios y el Presupuesto Basado en Resultados (PbR).

De acuerdo con el glosario de términos publicado por el gobierno del estado de Puebla en el portal donde reporta su PbR, el Programa Presupuestario es una “categoría que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del mismo, para el cumplimiento de sus objetivos y metas”; es decir, en estos documentos se establecen las acciones que se desarrollarán a lo largo del ejercicio fiscal, y se establecen metas cuantificables.

Por medio de la SAIP 212669822000014, se pidieron los Programas Presupuestarios de la CEEAV correspondientes a los años 2020 y 2021; sin embargo, se encontraron diferencias en la forma de registrar los indicadores y su clasificación, como se observa en la Tabla 6, pues en 2020 no se mencionan los componentes o actividades que se miden en el indicador que se reporta en el Programa Presupuestario.

Tabla 6. Programas Presupuestarios de la CEEAV para los años 2020 y 2021

Programa Presupuestario	Componente	Actividad	Indicador	Meta
2020	--	--	Número de personas víctimas del delito atendidas	980
2021	Víctimas de violaciones a sus derechos humanos en el estado de Puebla atendidos	Proporcionar asesorías jurídicas y sesiones psicológicas a la población que lo solicite, en la capital e interior del estado	Número de asesorías jurídicas y sesiones psicológicas	22,928
		Atender solicitudes de declaraciones de personas en el Registro de Víctimas de Violación a sus Derechos Humanos	Total de personas en el Registro de Víctimas de Violación a sus Derechos Humanos	6
	Víctimas de delitos del fuero común cometidos en el estado de Puebla registradas	Controlar la inscripción de personas en el Registro de Víctimas del Delito	Total de personas en el Registro de Víctimas	192
		Integrar expedientes en los procesos para la reparación integral del daño de las víctimas	Número de expediente en los procesos para la reparación integral del daño de las víctimas	100

Nota: Elaboración propia con información obtenida en respuesta a la SAIP 212669822000014.

No se tienen las mediciones del cumplimiento de las acciones incluidas en los Programas Presupuestarios, pues si bien por medio de las SAIP 01422621 y 212669822000015 se pidieron los reportes de avance del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) de los años 2020 y 2021, respectivamente, no se entregó la información.

En ambos casos, solo se proporcionaron las fichas técnicas de los indicadores que se debían cumplir en cada año, pero no se reportó cuál fue el cumplimiento de los mismos al terminar el período. Incluso, los indicadores del PbR de 2021 son diferentes a los que se establecieron en el Programa Presupuestario anual.⁴

Ante la falta de respuesta con respecto a los reportes de avance del cumplimiento de los indicadores del PbR de 2021, correspondientes a la SAIP 212669822000015, se presentó un recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personal del Estado de Puebla (ITAIPE), el cual quedó registrado con el número de expediente RR-1110/2022. En consecuencia, la Comisión envió un alcance a su respuesta original y proporcionó una liga electrónica donde se podía consultar el reporte de Avance de Indicadores para Resultados, no solo de 2021, sino también de 2020.

Tabla 7. Presupuesto Basado en Resultados (PbR) de la CEEAV de los años 2020 y 2021

Año	Indicador	Variable	Meta anual
2020	Atención integral proporcionada a víctimas del delito	Número de víctimas del delito atendidas	980
	Víctimas de delito y de violaciones a sus derechos humanos atendidos para la reparación integral	Número de víctimas de delito y de violación a sus derechos humanos atendidos para la reparación del daño	64
	Atenciones a víctimas	Porcentaje de atenciones a víctimas	62
2021	Sumatoria de atención integral a víctimas del delito proporcionada	Número de víctimas del delito atendidas	4,100
	Víctimas de delito y de violación a sus derechos humanos atendidos para la reparación del daño	Número de víctimas de delito y de violación a sus derechos humanos atendidos para la reparación del daño	252

4 De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el PbR está conformado por actividades y herramientas que buscan que el manejo de los recursos públicos se haga tomando en consideración los resultados que se buscan obtener; para esto, usa los programas presupuestarios como la base para definir metas e indicadores, con el objetivo de mejorar la asignación de recursos con base en mecanismos de evaluación y rendición de cuentas.

	Número de víctimas atendidas por violaciones a sus derechos humanos	Número de víctimas y violación a sus derechos atendidos	60
	Número de víctimas registradas por delitos del fuero común cometidos	Número de personas inscritas en el Registro de Víctimas	192

Nota: Elaboración propia con base en la Ficha Técnica de Indicadores del Presupuesto Basado en Resultados 2020 y 2021 del Gobierno del Estado de Puebla.

Al revisar dicho documento, se encontró no solo que los indicadores que se reportaron al cierre del ejercicio son menos que los incluidos en las fichas técnicas ya referidas, sino que incluso en 2020 no se cumplieron con las metas establecidas, mientras que para 2021 se reportaron resultados superiores a los esperados.

4.4. Instalaciones

Como parte de la creación de la CEEAV, la Fiscalía General del Estado transfirió a este nuevo organismo todos los bienes muebles e inmuebles, así como recursos físicos, materiales y humanos de la Dirección de General de Protección a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

Por esta razón, a los pocos meses de haber iniciado operaciones ya tenía instalaciones no solo en la capital del estado, sino también en algunos municipios al interior de la entidad; sin embargo, la propia Comisión reconoció que entre marzo de 2020 y agosto de 2021 no se habían invertido recursos para ampliar su infraestructura física o tecnológica al interior del estado.

Tabla 8. Avance de Indicadores del PbR de 2020 y 2021

Año	Indicador	Meta aprobada	Meta modificada	Meta alcanzada
2020	Atención integral proporcionada a víctimas del delito	980	980	0
	Víctimas de delito y de violación a sus derechos humanos atendidos para la reparación del daño	64	64	0
2021	Sumatoria proporcionada de atención integral a víctimas del delito	4,100	4,100	9,418
	Víctimas de delito y de violaciones a sus derechos humanos atendidos para la reparación del daño	252	252	2,242

Nota: Elaboración propia con datos de la SAIP 212669822000015.

De acuerdo con lo informado en atención de las SAIP folios 01558921 y 01559021, la Comisión tenía cinco oficinas o centros en el estado, siendo su ubicación central la ubicada en la calle 17 Poniente número 1701 en la colonia Santiago de la ciudad de Puebla, así como en Tepeojuma —la cual brinda atención a la zona de Izúcar de Matamoros—, Teziutlán, Oriental y Huauchinango. En todos estos centros se brindan servicios como entrevistas integrales, obtención de información de formatos únicos de declaración, gestión de servicios de atención médica, psicológica, educativa, de alimentación y legal, atención psicológica y asesoría jurídica.

Otro aspecto que vale la pena señalar es que al responder la SAIP folio 01559221 la CEEAV reportó que, hasta principios de agosto de 2021, no contaba “con refugios, albergues o centro de asistencia social para brindar alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad”, pese a que dentro de las facultades y obligaciones que le brinda la Ley de Víctimas del Estado de Puebla está el manejo de este tipo de unidades de atención.

La falta de inversión en este tipo de infraestructura llama la atención tomando en consideración no solo que la Comisión sí ha tenido recursos suficientes en los últimos dos años, sino que incluso ha reportado subejercicios en los dos años que lleva en operación, es decir, pese a que se tenía una bolsa disponible que se pudo destinar a la construcción de estos albergues y así cumplir con sus obligaciones legales, no se realizó ningún gasto de este tipo.

4.5. Órgano de gobierno

Al ser la CEEAV un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, cuenta con un órgano de gobierno, el cual debe conocer periódicamente de las labores de la Comisión.

De acuerdo con el artículo 91 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, este órgano de gobierno está conformado por la persona titular del Ejecutivo estatal en calidad de presidente —quien puede ser suplido por quien encabece la Secretaría de Gobernación—, mientras que la persona titular de la Secretaría de Gobernación ocupa la secretaría técnica durante el desarrollo de las sesiones; además participan los o las titulares de las secretarías de Planeación y Finanzas, Igualdad Sustantiva y Salud, así como dos representantes de organizaciones de derechos humanos, quienes deben ser postulados por universidades públicas o privadas del estado.

Cabe señalar que los representantes de organizaciones de derechos humanos que forman parte del órgano de gobierno en la actualidad son Julio Santos Lozano, miembro de la Academia Poblana para la Investigación y Difusión de los Derechos Humanos, quien fue propuesto por el Centro de Ciencias Jurídicas de Puebla, e Isela Violeta Valdés Alcántara, representante del Centro de Derechos Humanos “Antonio Esteban”, propuesta por la Universidad Iberoamericana Puebla.

Este órgano debe sesionar cuatro veces al año y tiene entre sus facultades aprobar las modificaciones a la normativa propuestas por la persona titular de la Comisión, definir criterios, prioridades y metas de la Comisión, recibir y analizar los informes de actividades de la persona titular, así como tener conocimiento de los convenios o acuerdos de colaboración que se firmen.

Para conocer las actividades del órgano de gobierno se ingresó la SAIP folio 01549421, en la cual se pidió el listado de las sesiones llevadas a cabo de marzo de 2020 a agosto de 2021, así como sus actas; y en la SAIP 212669822000030 se requirieron las actas de las sesiones de agosto a diciembre de 2021.

En sus respuestas, la CEEAV entregó la información tal y como se solicitó. De ellas se desprende que durante 2020 el órgano de gobierno cumplió con sesionar cuatro veces, y en 2021 se realizaron cuatro sesiones ordinarias y una extraordinaria.

En estas sesiones se plantearon cuestiones administrativas, como aprobación del reglamento interior de la Comisión, la presentación del Plan Institucional de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, la aprobación del Protocolo de Atención y reparación integral a Mujeres Víctimas de Violencia por motivos de Género, el informe de labores correspondiente a 2021 que presentó la encargada de despacho de la CEEAV, nombramientos de diversos cargos al interior de la Comisión, análisis presupuestales y otras cuestiones administrativas.

Un aspecto que llama la atención es que, aunque en el artículo 91 de la Ley de Víctimas se establece de manera clara que la persona titular del Ejecutivo estatal debe encabezar las sesiones como presidente del órgano de gobierno, el gobernador Luis Miguel Barbosa Huerta nunca ha asistido a alguna de estas reuniones de trabajo y en todas ha sido suplido por quien encabeza la Secretaría de Gobernación.

Esta falta de participación del gobernador en las sesiones del órgano de gobierno sí ha impactado a la Comisión, pues, como se mencionó, en él recae la facultad de presentar los perfiles para la designación de la persona titular de la CEEAV, pero a dos años de funcionamiento esto no se ha realizado, por lo que se opera con una encargada de despacho.

4.6. Colaboración con la CEAV

Un punto que vale la pena señalar, es que la CEEAV ha firmado dos convenios para trabajar de manera coordinada con la CEAV, los cuales se encuentran publicados tanto en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), como en el portal del organismo nacional.

El primero de estos documentos se firmó el 27 de septiembre de 2021, el cual tiene como objetivo central establecer las bases, mecanismos y acciones para transmitir la información contenida en las bases de datos de la comisión estatal de las víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos, para ser integradas al Registro Nacional de Víctimas, operado por la CEAV.

En el convenio se indican solamente cuestiones generales, como que se buscarán las herramientas tecnológicas para compartir esta información entre los organismos y que se protegerá la seguridad de los datos al contener información sensible de las víctimas.

Posteriormente, el 4 de noviembre de 2021, las dos comisiones firmaron un convenio marco de coordinación, el cual busca: generar esquemas de trabajo conjunto para el desarrollo de actividades que garanticen el respeto de los derechos de las víctimas de violaciones a sus derechos humanos; intercambiar información y criterios para el desempeño de sus funciones; diseñar y ejecutar políticas públicas; capacitar a personas servidoras públicas, y demás medidas que sean necesarias.

Para esto, ambas partes se comprometieron a conformar un grupo de trabajo que se encargaría del diseño de un plan de trabajo y mecanismos para dar seguimiento al cumplimiento del mismo, así como a canalizar y atender a las víctimas que así lo requieran.

Estos son los únicos convenios que tiene firmados la CEEAV con organismos públicos para establecer instrumentos concretos de colaboración y de coordinación para la atención de víctimas, pues si bien por medio de la SAIP 212669822000031 se le preguntó a la Comisión el listado de dependencias, entidades y/o organismos con los que se vincula para la atención de víctimas, en su respuesta indicó que no cuenta con un catálogo de instituciones, “ya que todo depende de la necesidad de la víctima y de los daños que se requiere atender para aminorar el daño presentado por el hecho victimizante”.

Dependiendo del tipo de apoyo que requieren las víctimas es que la Comisión tiene acercamientos con diferentes dependencias o instituciones públicas; sin embargo, “la Comisión ha generado lazos de vinculación con diferentes instituciones públicas y privadas en los tres niveles de gobierno, municipal, estatal y federal, quienes han proporcionado diversos servicios para la atención a víctimas”.

Dentro de estos servicios se mencionaron sesiones psicológicas, representaciones jurídicas, consultas médicas de especialidad, espacios en panteones para inhumaciones, regularización de guardia y custodia de menores y becas, aunque no se brindaron más detalles sobre este tipo de vinculaciones o cuántas víctimas se han visto beneficiadas con estas acciones.

Toda esta información deja ver cómo a lo largo de estos primeros dos años, la Comisión sigue en proceso de consolidación de su estructura, por medio de contratación de personal y vinculaciones con la CEAV para mejorar su operatividad, pero esto podría no ser suficiente, pues el hecho de que no se ejerzan los recursos que tiene el organismo da una idea de que se podrían no estar cumpliendo los objetivos que se han establecido.

Genera preocupación el que no se tengan los reportes de logros anuales con base en el PbR, pues estos documentos podrían ayudar a identificar cuáles son los servicios o metas que no se están alcanzando y que se podrían fortalecer por medio de un ejercicio correcto de los recursos con los que cuenta la CEEAV.

5. PROTOCOLOS Y PROGRAMAS

Los protocolos de actuación o documentos rectores de programas de operación son fundamentales en el funcionamiento de las instituciones públicas, en particular aquellas que tienen a su cargo la atención de la población en condición de vulnerabilidad, pues estos ayudan a delinear la forma en la que se debe dar atención a las personas. Sin embargo, a dos años de funcionamiento, la CEEAV cuenta con pocos documentos de este tipo, pues seguían en proceso de construcción, como reportó en respuesta a las SAIP que se presentaron.

Por un lado, en réplica a la SAIP con número de folio 01562121, la CEEAV informó que al cierre de agosto de 2021 contaba con el Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Puebla, “el cual tiene como propósito sentar las bases de la planeación y desempeño de las atribuciones que le confieren la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, su Reglamento y el Reglamento Interior del Organismo”. En este documento se presentaba un panorama general del estado de Puebla, así como un diagnóstico sobre la situación de delincuencia y violencia en la entidad, para el cual se retomaron datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y otras fuentes nacionales.

El programa en sí se divide en tres estrategias generales y tres transversales con sus respectivas líneas de acción.

La Estrategia 1 corresponde a “desarrollar mecanismos que permitan la atención inmediata a víctimas”, para lo cual se detallan las acciones: fortalecer los protocolos de actuación para la atención inmediata de las víctimas; y complementar con equipamiento y servicios los albergues y delegaciones regionales para la atención inmediata de las mismas. Sin embargo, cabe mencionar que, como se detalla en la presente investigación, no se contaban con los protocolos ni con los albergues señalados en esta estrategia.

La Estrategia 2 tiene como objetivo “acompañar en los procesos de reparación integral del daño de las víctimas”, para lo cual se buscará: fortalecer los protocolos de acción para la atención permanente de las víctimas hasta la reparación integral del daño; propiciar la creación, inscripción y actualización del Registro Estatal de Víctimas; y establecer mecanismos para que las víctimas tengan acceso a los beneficios a los que tengan derecho por su condición.

La Estrategia 3 está enfocada a “asesorar jurídicamente a las víctimas para su atención integral”, por lo que se tomarán acciones como establecer los protocolos necesarios y fortalecer los esquemas para la asesoría jurídica, representar legalmente a las víctimas y desarrollar asesores especializados para los grupos vulnerables.

Adicionalmente, en el programa se establece una estrategia transversal en materia de infraestructura, la cual busca “fortalecer la infraestructura y equipamiento que contribuya a la mejor atención de la víctima”.

También se plantea una estrategia transversal en materia de atención a pueblos originarios que tiene como finalidad “promover el servicio de atención a víctimas orientada a pueblos indígenas y grupos en situación de vulnerabilidad”; y otra estrategia transversal de igualdad sustantiva que pretende “fomentar la perspectiva de género y de derechos humanos en todos los procesos de atención a víctimas”. Sin embargo, cabe señalar que el programa no precisa acciones concretas para lograr sus objetivos y solo se trata de un documento superficial.

Por tal razón, se pidió el Programa de Atención Integral a Víctimas del Estado de Puebla y el Programa Anual de Atención a Víctimas, por medio de las SAIP folios 01556121 y 01556321, con base en lo que establece la ley en la materia; sin embargo, en ambos casos la Comisión solo indicó que “el proceso y las obligaciones programáticas establecidas en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla” se atienden a través del Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva y del programa presupuestario respectivo.

También se solicitó el protocolo de actuación inmediata de víctimas, del cual se hace referencia en la Estrategia 1, pero al responder la SAIP folio 01566921, el organismo señaló que no contaba con un documento específico al respecto y que en cumplimiento con lo que se establece en los artículos 25 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla y 6 del Reglamento de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, se

realiza una valoración de los daños sufridos por las víctimas, la cual funge como el eje que determina la prioridad de su asistencia y atención, para la prestación de servicios y la implementación de acciones que las y los servidores públicos adscritos a este Organismo realizan para gestionar ante las instancias públicas correspondientes o ayuntamientos los servicios necesarios.

Además, a través de la SAIP folio 212669822000027 se pidieron las versiones digitales de los protocolos de acción para la atención permanente de las víctimas hasta la reparación integral del daño; al respecto, a finales de marzo de 2022 se informó que dos de estos documentos seguían en proceso de elaboración y uno ya había sido concluido.

De acuerdo con lo informado, en junio de 2021 se emitió el Protocolo de Atención y Reparación Integral a Mujeres Víctimas de Violencia por Razones de Género, el cual fue aprobado por el órgano de gobierno de la Comisión en septiembre del mismo año. Este documento, contiene los criterios para la atención de mujeres que son canalizadas al organismo, desde la ayuda inmediata que se le puede brindar, la acreditación del daño y los principios para su reparación integral y su seguimiento.

Por otra parte, la Comisión informó que se encontraba en la “última fase de construcción” del Protocolo de Atención Integral para Niños, Niñas y adolescentes Víctimas Directas o Indirectas de Violencia de Género, sin especificar el avance de este proceso; además, indicó que se estaba en etapa de elaboración del Protocolo de Asesoría Jurídica por parte de la Dirección de Asesoría Jurídica Estatal.

Si bien ya se cuenta con un protocolo para la atención de mujeres víctimas de violencia, llama la atención que faltan lineamientos similares relacionados con la actuación de la Comisión para atender otros grupos que requieran apoyo, así como para la operación de su área jurídica, lo cual no solo representa una violación a las obligaciones que tiene la Comisión, sino que genera incertidumbre y discrecionalidad en cuanto a la forma de atención a las víctimas, en particular aquellas que pueden requerir un tipo de protección especial.

Contar con protocolos o programas sirve para que las personas servidoras públicas tengan clara la forma en cómo deben responder a las necesidades de las víctimas, así como los mecanismos de atención que corresponden a cada una de ellas.

6. FONDO DE AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DEL DELITO

El Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas del Delito es un mecanismo establecido en la Ley de Víctimas del Estado de Puebla que tiene como objetivo “brindar los recursos de ayuda, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas del delito y las víctimas de violaciones a los derechos humanos, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y rendición de cuentas”.

Con respecto a la operación de este fondo se obtuvo información que pone en evidencia no solo la falta de uso de estos recursos, sino que además no se cuentan con reglas claras para su manejo.

Por medio de la SAIP folio 212669822000019, presentada en febrero de 2022, se pidieron las reglas de operación del Fondo; sin embargo, la Comisión respondió que “se encuentran actualmente en proceso de elaboración y validación por la autoridad administrativa competente”, lo que significa que a dos años de la entrada en vigor de la ley en la materia no se contaba con esta normatividad.

Esto genera un vacío legal importante, ya que en el Reglamento de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla se indica que estas reglas de operación delimitan el funcionamiento del Fondo y deben incluir, entre otros aspectos “los tabuladores y conceptos a erogar con relación con las medidas de ayuda inmediata, de ayuda, medidas de asistencia y atención, medidas de reparación integral, y de compensación a las víctimas”.

Por otro lado, en respuesta a la SAIP folio 211200521000008, en donde se preguntaron diversos puntos sobre este fondo, como la fecha en la que inició operaciones, la Secretaría de Planeación y Finanzas señaló que fue “a partir del Ejercicio Fiscal 2020” que se han presupuestado recursos para este rubro “por el concepto ‘Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral para la Creación de la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas del Delito’”, y que en ese año se etiquetaron 14 millones 232 mil 671 pesos.

Sin embargo, en el Presupuesto de Egresos del Estado de Puebla correspondiente al ejercicio fiscal 2019, se asignaron 13 millones 739 mil 426 pesos “para la Creación de la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas del Delito”.

Hay que recordar que este presupuesto fue definido previo a la toma de protesta de la gobernadora Martha Erika Alonso, quien falleció días después de llegar al cargo, lo que derivó en una elección extraordinaria en el estado de Puebla, tras lo cual, en agosto de 2019, Luis Miguel Barbosa Huerta asumió el cargo.

Además, la Secretaría de Planeación y Finanzas indicó que dentro del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2021 se mantuvieron los 14 millones 232 mil 671 pesos para este fondo, sin ajustar siquiera el monto por inflación.

Otro aspecto que llama la atención es que, al responder la SAIP 212669822000018, presentada en febrero de 2022 y en la que se pidieron datos sobre el ejercicio de los recursos de este Fondo, se indicó: “A la fecha esta Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas no ha iniciado operaciones que afecten el presupuesto del Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas”.

De acuerdo con el artículo 135 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, para recibir apoyos del Fondo, además de cumplir con los requisitos establecidos,

las víctimas deberán estar inscritas en el Registro a efecto de que la Comisión 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.

Además, dentro de las SAIP 211200521000008 y 01422721 se pidió, tanto a la Secretaría de Planeación y Finanzas como a la CEEAV, respetivamente, que se detallara el origen de los recursos del Fondo, tomando como base lo establecido en el artículo 136 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, donde se señala que éste se financiaría con recursos destinados directamente por parte del gobierno del estado para este fin, enajenaciones de bienes decomisados, fianzas o garantías, reparaciones del año no reclamadas, aportaciones de personas físicas o morales, rendimientos de los recursos del propio fondo, multas y sanciones.

En los oficios entregados no hay una respuesta clara al respecto. Por un lado, la CEEAV solo indicó no tener esta información y que era competencia de la Secretaría de Planeación y Finanzas, mientras que la segunda señaló que “los recursos son administrados, vigilados y operados” por la Comisión y que debería contar con la información en cuestión.

Todo lo anterior genera preocupación, ya que se tiene una bolsa de recursos que se podrían destinar a dar una mejor atención a las víctimas, pero que no está siendo usada, lo cual podría responder a la falta de las reglas de operación del fondo, pues al no tenerse claros los criterios para su ejercicio, se deja a la población en una situación de vulnerabilidad.

Además, son necesarios mecanismos de rendición de cuentas sobre el origen de los recursos del Fondo, lo cual no se puede lograr ya que no se tienen los lineamientos para su aprovechamiento, lo cual afecta la forma en cómo se puede evaluar el funcionamiento de la Comisión.

7. REGISTRO ESTATAL DE VÍCTIMAS

Una de las herramientas más importantes con las que cuenta la CEEAV es el Registro Estatal de Víctimas, pues en él se concentra la información de los casos que son atendidos por el organismo, lo cual puede servir tanto para mapear las situaciones de riesgo en la entidad, como para identificar tendencias o datos que sirvan para el diseño de mejores estrategias de operación. La importancia del Registro queda evidenciada al tomar en consideración que el primer convenio que se firmó para colaborar con la CEAV, fue para el intercambio de información para alimentar el Registro Nacional de Víctimas, el cual está comunicado con el mecanismo estatal.

De acuerdo con el artículo 106 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, este registro tiene como objetivo “garantizar que las víctimas tengan un acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia y reparación integral”.

Cuando una persona es dada de alta en el Registro se le reconoce la calidad de víctima, lo cual, se indica en el artículo 121 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla: “tendrá como efecto el acceso a los derechos, garantías, acciones, mecanismos y procedimientos, en los términos de esta Ley y las disposiciones reglamentarias”, además que podrá acceder a recursos del Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas.

Es importante señalar que no todas las personas que reciben algún tipo de ayuda por parte de la Comisión son inscritas en el Registro Estatal, pues para esto se debe seguir un procedimiento particular establecido en la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, pero no es impedimento para que el organismo brinde la atención que se requiera.

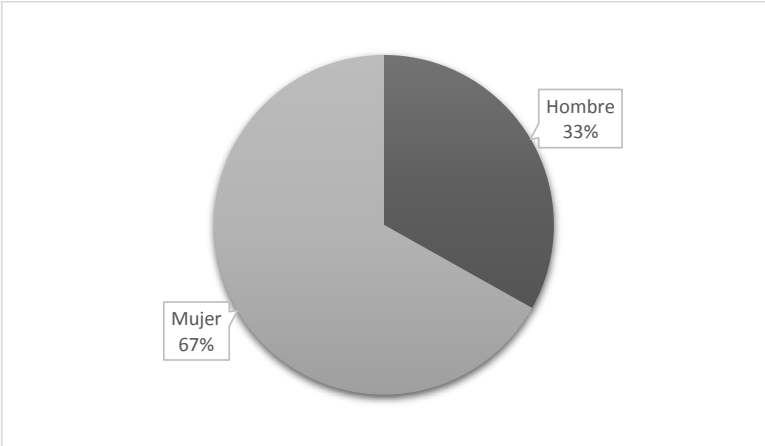
Pese a la importancia de esta unidad, la CEEAV reportó, en respuesta a la SAIP folio 01422921, que empezó a operar en enero de 2021, es decir, 10 meses después de la creación de la Comisión.

En el oficio proporcionado, se explica que el 27 de febrero de 2020 la Comisión empezó a operar y el 31 de marzo, la Fiscalía General del Estado publicó el acuerdo para la transferencia de las facultades de la Dirección General de Protección a Víctimas y Servicios a la Comunidad a la Comisión; sin embargo, este procedimiento se concretó el 25 de febrero de 2021, sin que se diera algún detalle sobre el retraso de casi un año en el cumplimiento de esta transferencia. Además, se detalla que el nombramiento de la persona titular del Registro fue emitido el 1 de enero de 2021, “fecha a partir de la cual inicia la operación del Registro Estatal de Víctimas”.

Por medio de la SAIP 212669822000020, la Comisión informó que durante 2021 se inscribieron 866 personas en el Registro Estatal de Víctimas, de las cuales cinco fueron por violaciones a sus

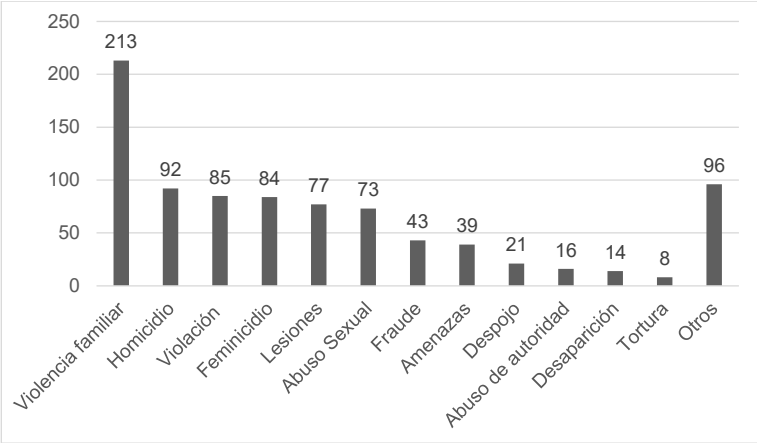
derechos humanos y el resto por delitos del fuero común. Además, se precisó que dos de cada tres víctimas eran mujeres, como se observa en la gráfica 3.

Gráfica 3. Personas dadas de alta en el Registro Estatal de Víctimas durante 2021, desglose por sexo



Un dato que destaca es que la mayoría de las personas inscritas en el Registro fueron por haber sido víctimas de violencia familiar, con 213 casos, lo que representa una cuarta parte del total.

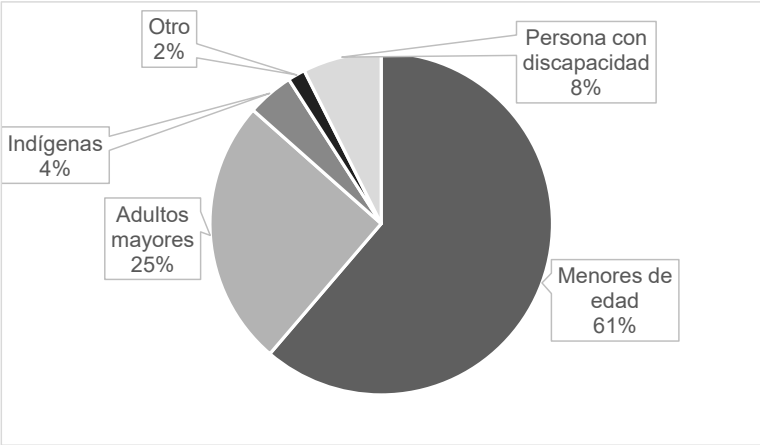
Gráfica 4. Víctimas registradas por delitos del fuero común durante 2021



De las víctimas atendidas, 364 pertenecen a algún grupo en condiciones de vulnerabilidad: 223 menores de edad, 95 adultos mayores, 27 personas con discapacidad, 16 indígenas, tres periodistas, dos migrantes y una persona defensora de derechos humanos.

También se detalló que las personas que se ingresaron al REV en este periodo pertenecen a 93 municipios, principalmente Puebla (444), Amozoc (42), San Andrés Cholula (35), Cuautlancingo (25) y Atlixco (23).

Gráfica 5. Personas en el Registro Estatal de Víctimas, desglose por condición de vulnerabilidad



De los datos antes presentados llama la atención la baja cantidad de casos de personas dadas de alta en el Registro que fueron víctimas de violaciones a sus derechos humanos, lo cual, como se verá más adelante, contrasta con el número de personas en estas condiciones que fueron atendidas en 2021 por la Comisión.

Además, si bien las 866 personas que están en el Registro pueden ser beneficiadas con los recursos del Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas, como se analizó en la sección anterior, no han recibido este tipo de apoyos, ya que el fondo no ha sido usado desde su creación.

8. LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS

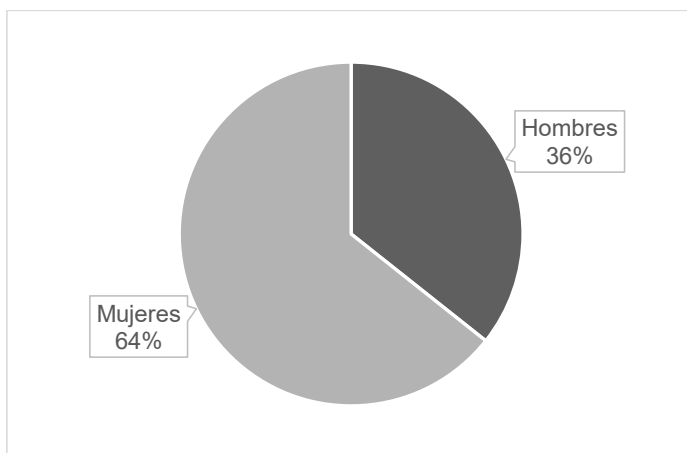
8.1. Personas atendidas

De acuerdo con información proporcionada en respuesta a la SAIP con número de folio 212669822000046, de marzo de 2020 a diciembre de 2021 la CEEAV atendió dos mil 663 personas; sin embargo, llama la atención que solamente 17 fueron víctimas de violaciones a derechos humanos —lo cual se abordará más adelante—, y el resto fueron objeto de delitos.

Además, cabe señalar que, como réplica a la SAIP con número de folio 212669822000047, la Comisión precisó que las atenciones “se iniciaron a petición de alguna de las autoridades reconocidas en el artículo 120 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla que rige a este Organismo” y no fueron solicitadas directamente por las personas que necesitaban la ayuda.

Con respecto a los datos estadísticos que se obtuvieron con la primera solicitud citada, destaca que mil 713 fueron mujeres y 950 hombres, lo que significa que dos terceras partes de las personas atendidas eran del sexo femenino.

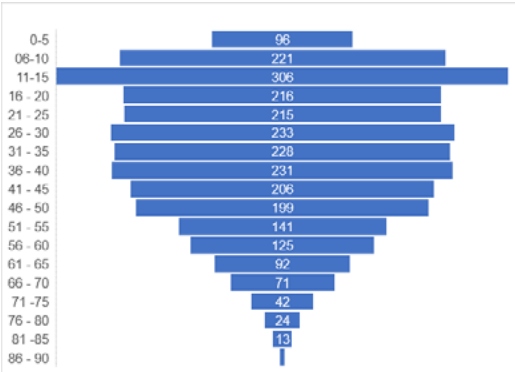
Gráfica 6. Víctimas atendidas con corte a diciembre de 2021, desglose por sexo



En cuanto al desglose por edades, destaca que del total de personas que pidieron apoyo a en este periodo, 839 tenían entre 0 y 20 años, lo que representa una tercera parte del total. Esto significaría que son los y las menores de edad quienes más apoyo requieren por parte de las autoridades.

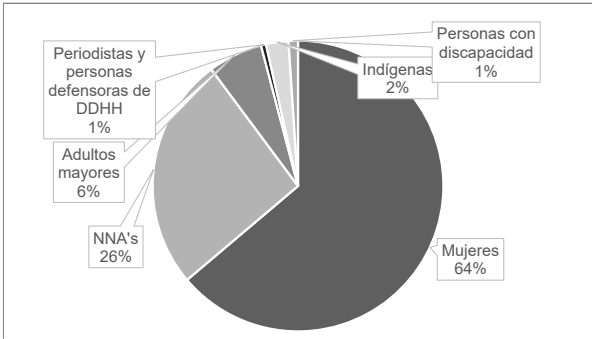
En la SAIP en cuestión, se pidió además el desglose de las víctimas atendidas por el grupo en situación de vulnerabilidad al que pertenecen; sin embargo, en este caso hubo un problema con los datos, ya que al hacer la sumatoria de este reporte se obtuvo un total de dos mil 684 personas atendidas, pese a que el dato correspondiente a los otros reportes dados en el mismo documento es de dos mil 663.

Gráfica 7. Víctimas atendidas con corte a diciembre de 2021, desglose por edad



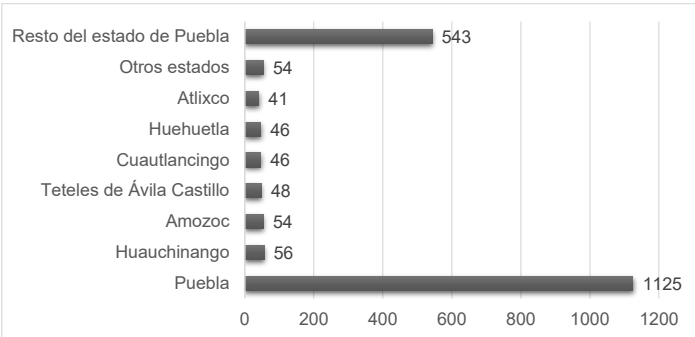
Con estos datos se confirmó que los grupos en condición de vulnerabilidad que más apoyo han recibido por parte de la Comisión son las mujeres, con mil 713 víctimas atendidas, seguido por niños, niñas y adolescentes con 698, y adultos mayores con 163. Además, se reportó que se atendieron a 67 personas indígenas, 28 personas con discapacidad, 11 periodistas y cuatro personas defensoras de derechos humanos.

Gráfica 8. Víctimas atendidas con corte a diciembre de 2021, desglose por grupo en situación de vulnerabilidad al que pertenecen



Cabe señalar que en la SAIP se pidió además que se detallara el lugar de origen de las víctimas atendidas, pero no se incluyó este dato en la respuesta. Sin embargo, en una solicitud anterior, registrada con el número de folio 01561921, se brindó esta información con corte a agosto de 2021. En ella se indica que las personas que pidieron apoyo radicaban en 95 municipios del estado, principalmente de Puebla (mil 125), Huachinango (56), Amozoc (54), Teteles de Ávila Castillo (48), Huehuetla (46) y Cuautlancingo (46). Además, el organismo reportó que se brindó ayuda a personas foráneas, en concreto fueron 27 del Estado de México, 10 de Hidalgo, seis de Tlaxcala, cuatro de Veracruz, cuatro de Morelos, dos de Guerrero y una de Oaxaca.

Gráfica 9. Personas atendidas de marzo de 2020 a agosto de 2021, desglose por lugar de origen



Aunque la atención a las víctimas es una de las funciones principales de la CEEAV, la obtención de los datos estadísticos sobre el número de personas que recibieron apoyo fue el proceso más complejo para esta investigación; se tuvieron que presentar cinco solicitudes de acceso a la información pública en diferentes momentos para poder tener una aproximación.⁵

5 En agosto de 2021 se presentó la SAIP con número de folio 01423021 en la que se pidió información estadística sobre el número de personas atendidas por la Comisión con corte a julio de ese año, en septiembre se ingresó la SAIP con número de folio 01561921 para la obtención de datos sobre los expedientes abiertos correspondientes a personas que pidieron apoyo al organismo, lo cual se informó sin problemas.

Al tener problemas para actualizar esta información con la SAIP 212669822000021 en abril de 2022 se presentaron dos solicitudes nuevas, con exactamente la misma redacción de las de 2021. En la SAIP con número de folio 212669822000046 se pidió “un reporte en formato de datos abiertos (Excel o cvs) en donde se me informe cuántas víctimas han sido atendidas de marzo de 2020 a diciembre 2021”, datos que fueron presentados en las páginas anteriores.

8.2. Medidas de ayuda

En la Ley de Víctimas del Estado de Puebla se hace una clasificación de los diferentes tipos de apoyos que puede ordenar la CEEAV dependiendo del grado de necesidad que tenga la persona afectada: medidas de ayuda, de asistencia y atención, de atención y asistencia en materia de procuración y administración de justicia, económicas y de desarrollo, de rehabilitación y de compensación.

Para tener claridad del tipo de servicios brindados por la Comisión, se presentaron las SAIP 01422821 y 212669822000026, en las que se pidieron datos estadísticos de cada una de este tipo de medidas. La primera de estas solicitudes se presentó en agosto de 2021 y la segunda en febrero de 2022, destacando la diferencia en los reportes proporcionados.

En respuesta a la solicitud de agosto de 2021, la CEEAV entregó datos generales sobre las medidas emitidas de marzo de 2020 a julio de 2021, sin que hubiera ningún problema al respecto. Sin embargo, en la respuesta a la segunda solicitud de información indicó que solamente podía dar datos correspondientes a 2021, porque durante 2020 estaba en “proceso administrativo de creación”, por lo que todavía no operaba en su totalidad.

Hay que precisar que en la solicitud presentada en febrero de 2022 se pidieron detalles más puntuales sobre las medidas de ayuda, pero en términos generales los datos eran similares a la primera SAIP, por lo que no hay claridad de por qué ante una segunda petición se negaron los datos del primer año de funcionamiento, lo cual dificulta que se pueda hacer una comparación clara de las labores realizadas por el organismo.

En cambio, aunque en la SAIP con número de folio 212669822000047 se pidió “un reporte en formato de datos abiertos (Excel o cvs) con respecto a cuántos expedientes correspondientes a las personas que han solicitado apoyo a esta comisión se han integrado de marzo de 2020 a diciembre de 2021”, que fue lo mismo que se solicitó en la SAIP 01561921 de septiembre de 2021, en este caso se informó que no se tenían los datos ya que las atenciones que se habían brindado en el período en cuestión fueron a petición de autoridades competentes y no de personas.

A la preocupación que genera el manejo de estos datos por parte de la Comisión, se suma las medidas dilatorias que se tomaron al interior del organismo para responder a las SAIPs. Las últimas dos solicitudes se ingresaron por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) el sábado 9 de abril de 2022, por lo que la fecha límite de respuesta fue el 12 de mayo siguiente. Si bien se cumplió con esta fecha, al revisar el oficio correspondiente a la respuesta de la SAIP 212669822000047, se observó que tenía fecha del 26 de abril, es decir tardaron 12 días hábiles en enviar el documento que ya se tenía elaborado, sin que hubiera una justificación para dilatar la entrega del mismo.

Tabla 9. Medidas de ayuda emitidas por la CEEAV de marzo a diciembre 2020

Tipo de medida de ayuda	Total
Atención psicológica	219
Asesoría jurídica	417
Traslado	2
Representación jurídica	402
Protección	21
Compensación	23

Nota: Elaboración propia con datos proporcionados en respuesta la SAIP 01422821.

Con respecto a la información de 2021, los datos se desglosaron con base en los diferentes tipos de ayuda mencionados anteriormente, pero incluso entre un tipo de ayuda y otro los datos tenían formatos diferente, en particular en lo referente a las edades de las personas atendidas, por lo que no es posible desglosar de manera adecuada los apoyos por grupo de edad.

En cuanto a las medidas de ayuda que se señalan en el Título Tercero de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, la Comisión informó que durante 2021 se beneficiaron a cinco mil 214 víctimas con este tipo de ayudas.

De la tabla siguiente cabe señalar que la CEEAV informó que no tenía el desglose por edad o por sexo de las personas que recibieron las medidas de protección; con respecto a las asesorías jurídicas se reportó que “se brindaron 2,200 medidas de asesoría jurídica a 3,430 víctimas [sic]”, es decir, en algunas asesorías se atendió a más de una víctima.

Por otra parte, acerca del desglose de las personas atendidas se indicó que del total, “1679 son mujeres, 1097 hombres, el rango de edad de es de 18 a 85 años en ambos casos, 615 menores de edad y 39 víctimas de identidad reservada [sic]”; lo cual dificulta tener el desglose por sexo, ya que no se hace la división en cuanto a los menores de edad.

Tabla 10. Medidas de ayuda emitidas por la CEEAV durante 2021

Medidas de ayuda	Tipo de ayuda	Hombres	Mujeres	Total
Ayuda inmediata	Medicamentos	3	7	10
	Consulta médica	3	6	9
	Atención psicológica	281	560	841
	Ataúd	6	7	13
	Trámites	0	1	1
	Traslado funerario	0	1	0
Alojamiento y alimentación	Canasta básica	14	15	29
	Personal	6	7	13
	Alimentos	37	15	52
Traslado	Traslado de víctimas	42	75	118
	Transporte	0	6	6
Protección	Orientación jurídica	n/d	n/d	690
Asesoría jurídica	Asesoría jurídica	n/d	n/d	3,430

Nota: Elaboración propia con datos de la SAIP 212669822000026.

Otro tipo de apoyos que se brindan a las víctimas por parte de la CEEAV son las medidas de asistencia y atención, con las cuales se ayudó a 577 personas durante 2021, de las que 452 recibieron atención psicológica, cuatro atención médica y otras cuatro tuvieron atención en temas de tanatología.

Por otra parte, 88 víctimas recibieron apoyos por medio de medidas económicas y de desarrollo, las cuales, según se indica en la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, están relacionadas con “garantizar que la víctima reciba los beneficios del bienestar y el desarrollo social”.

Tabla 11. Medidas económicas y de desarrollo emitidas por la CEEAV durante 2021

Tipo de medida	Hombres	Mujeres	Total
Alimentos	13	47	60
Banco de alimentos	0	5	5
Bolsa de trabajo	3	14	17
Educación	1	3	4
Traslado	0	2	2

Nota: Elaboración propia.

Aunque en la Ley de Víctimas del Estado de Puebla se consideran además medidas de atención y asistencia en materia de procuración y administración de justicia, y se preguntó textualmente sobre ellas, llama la atención que la CEEAV otorgó la misma información que la indicada previamente sobre las asesorías jurídicas brindadas como medidas de ayuda.

También genera curiosidad que, si bien en la respuesta a la SAIP 212669822000026 indicó que ninguna víctima había sido beneficiada con medidas de rehabilitación y medidas de compensación, anteriormente había mencionado, al atender la SAIP 01422821, que entre enero y julio de 2021 se habían generado 36 medidas de compensación que “forman parte de la reparación integral del daño, por lo que se informa del número de asuntos en los que se logró obtener dicha reparación”.

Tomando en cuenta lo anterior, es lamentable que no se puede tener una idea clara del número de apoyos que ha brindado la Comisión en sus primeros dos años de funcionamiento, pues los registros por parte de las diferentes áreas no tienen formatos homologados, además de que en un período de seis meses la unidad de transparencia cambiara la forma de responder las peticiones hechas, diciendo que no cuenta con datos que anteriormente sí habían sido proporcionados, podría dar señales de que hay deficiencias en el registro de la información de la operación del organismo.

8.3. Asesorías jurídicas

Como ya se planteó, uno de los principales servicios que se brindan desde la CEEAV es la asesoría jurídica a las víctimas de delitos del estado de Puebla, pues de acuerdo con información brindada en respuesta a la SAIP con número de folio 212669822000022, de abril de 2020 a diciembre de 2021 se brindaron dos mil 602 asesorías jurídicas. Además, se informó que en el área de orientación jurídica laboraban 20 personas, de las cuales seis son hombres y 14 son mujeres.

Con respecto a las acciones de asesoría y orientación jurídica para 2020, la Comisión proporcionó datos generales sin los desgloses requeridos, bajo el argumento que durante ese año se seguía en el proceso de transferencia por parte de la Fiscalía General del Estado (FGE). Por lo tanto, solo se tiene en el reporte que de abril a diciembre de 2020 se brindaron 402 asesorías jurídicas, pero no se detalla cuántas víctimas fueron atendidas por medio de estas acciones.

En cambio, se informó que se brindaron dos mil 200 asesorías jurídicas a tres mil 430 víctimas durante 2021, lo que significaría que hubo sesiones de asesoría en las que se atendió a más de una persona, aunque la Comisión no lo precisó en su respuesta.

Tabla 12. Reporte de asesorías y víctimas atendidas durante 2021

Víctimas mujeres	Víctimas hombres	Víctimas menores de edad	Víctimas con identidad reservada	Total de víctimas atendidas	Total de asesorías brindadas
1,679	1,097	615	39	3,430	2,200

Nota: Elaboración propia con base en datos proporcionados en respuesta a la SAIP 212669822000022.

En la misma SAIP se pidieron detalles sobre las orientaciones jurídicas brindadas por la Comisión de abril de 2020 a diciembre de 2021, y en este caso sí se brindó la información desglosada por sexo y edad de la persona atendida. En total, en este periodo se realizaron dos mil 484 orientaciones jurídicas, de las que 317 fueron de abril a diciembre de 2020, por lo que la mayor cantidad de atenciones de este tipo se dio a lo largo de 2021.

Tabla 13. Datos estadísticos sobre orientaciones jurídicas brindadas por la CEEAV en 2021

Sexo	2020	2021
Hombre	116	747
Mujer	201	1,420
Edad		
Edad	2020	2021
Menor de 10 años	38	255
De 11 a 20 años	70	405
De 21 a 30 años	50	349
De 31 a 40 años	39	381
De 41 a 50 años	45	336
De 51 a 60 años	32	233
De 61 a 70 años	22	143
De 71 a 80 años	17	47
De 81 a 90 años	4	14
Sin edad registrada	--	4

Nota: Elaboración propia con base en los datos proporcionados en respuesta a la SAIP 212669822000022.

Llama la atención que son los menores de 20 años quienes han recibido la mayor cantidad de orientaciones jurídicas desde que empezó a operar la Comisión; al respecto, en la respuesta brindada

por el organismo precisó: “aunque se tiene a menores de edad, las orientaciones en su momento fueron brindadas a los padres o tutores que se presentaban en el momento de la orientación”.

En la SAIP además se pidió se especificara en qué consistía la asesoría jurídica que se brinda a las víctimas, a lo cual la Comisión explicó que como parte se brinda la representación legal que se requiera con base a los hechos reportados por la víctima e incluye el acompañamiento en diligencias; representación jurídica de las víctimas en cada una de las etapas procesales, ya sea en materia penal o por violación a sus derechos humanos; realización de las solicitudes e intervenciones que se requieran ante la Fiscalía y demás autoridades para solicitar medidas cautelares o de protección; solicitud de un traductor en caso de ser necesario; y todas las demás que se requieren a lo largo del proceso que siga la persona.

En cambio, la orientación jurídica “es un grupo de especialistas en derecho que otorgan atención, informan de sus derechos a las personas y orientan sobre los procedimientos que se encuentran previstos para la procuración y administración de justicia”, y para poder intervenir y atender a las víctimas de mejor manera “el funcionario otorga siempre el tiempo que la persona requiera para su atención, así como para explicar los alcances”.

Este último dato llama la atención pues tomando en cuenta la información anteriormente presentada, se observa que en 2021 aumentó de manera considerable la demanda de servicios de atención jurídica por parte de la Comisión. En total, se brindaron cuatro mil 367 apoyos de este tipo en el año, dando un promedio de 364 al mes. Considerando que en el área laboran 30 personas, esto significaría que cada una brindó 12 atenciones al mes.

Para sumar esfuerzos para la atención de esta área, la Comisión firmó convenios con el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia (CCSyJ) y la Asociación de Ciudadanos Poblanos Unidos por la Justicia y la Atención a Víctimas del Delito A.C., a los que se pudo acceder por medio de las SAIP folios 212669821000007 y 212669821000008, respectivamente, a través de los cuales las partes se comprometieron a colaborar en la canalización y atención de las víctimas que acudieran a solicitar apoyo.

Aunque cada convenio tiene sus particularidades, en términos generales, gracias a ellos, las organizaciones se sujetan a colaborar con la Comisión para brindar asesoría jurídica a víctimas de diversos delitos, dependiendo de las funciones de cada organismo. Por ejemplo, el CCSyJ se comprometió no solo a otorgar asesoría jurídica, sino a brindar acompañamiento solamente a mujeres víctimas de violencia de género para la presentación de las denuncias que sean necesarias y su seguimiento.

En cambio, la Asociación refirió que la asesoría que brindará no significa que se vaya a dar representación o apoyo directo a las víctimas para los procesos jurídicos que se emprendan. Sin embargo, se comprometió a dar atención psicológica a las víctimas que sean canalizadas por parte de la Comisión en temas como violencia familiar y/o de pareja, duelo, conflictos en relaciones familiares, *cutting* y delitos sexuales.

8.4. Atención psicológica

Las atenciones psicológicas son uno de los servicios más frecuentes que brinda la Comisión, como se observó en la sección referente a las medidas de ayuda emitidas por el organismo, por lo cual se presentó la SAIP 212669822000023, en la que se pidió se precisaran algunos datos con respecto a estas acciones.

En su respuesta la CEEAV explicó que la asesoría psicológica que se da “es un servicio de apoyo profesional que se brinda a personas que presentan conflictos que puedan estar alterando su bienestar emocional, social y afectivo. Generalmente las acciones dentro de una asesoría son de carácter preventivo y orientativo”, además se aclaró que independientemente de estas asesorías, se tienen sesiones psicológicas o terapéuticas, que son intervenciones distintas.

Con respecto al número de asesorías psicológicas, se informó que durante 2020 se dieron 402 servicios de este tipo, pero no se especificaron detalles sobre el sexo o edad de las personas que fueron atendidas.

En cambio, con respecto a 2021 se informó que se brindaron 841 asesorías al mismo número de personas, de las que 281 eran hombres y 560 mujeres; en este caso, aunque se detalló el sexo, no se puede hacer un análisis con respecto a las edades, pues en el documento que se proporcionó solamente se indica el rango de edad, es decir, se presenta el dato señalando, por ejemplo, “Hombres: entre 4 y 50 años. Mujeres: entre 6 y 71 años”.

Un aspecto que vale la pena distinguir en este rubro, es que en un periodo de un año se duplicaron el número de asesorías psicológicas brindadas por la Comisión, lo cual da una idea de la importancia de fortalecer al área por medio de la asignación de recursos y de la creación de protocolos de atención e intervención adecuada para poder ayudar de la menor manera a las personas que así lo requieran.

8.5. Coordinación con otras dependencias de gobierno

Aunque es obligación de la CEEAV brindar el apoyo a las víctimas que lo requieran, también tiene la facultad legal de hacer peticiones directas a otras instituciones gubernamentales para que se den las ayudas que sean necesarias, por lo que se presentó la SAIP con número de folio 212669822000041 para conocer las acciones realizadas por medio de estas colaboraciones.

Al respecto, la Comisión informó que de enero a diciembre de 2021 se hicieron seis solicitudes a la Secretaría de Salud para brindar servicios a víctimas: cinco fueron consultas médicas y una fue para una radiografía lumbar.

Además, reportó que en el mismo período se hicieron 157 solicitudes al Centro de Justicia para las Mujeres de la Fiscalía General del Estado, a la Secretaría de Igualdad Sustantiva, al Centro Estatal de Salud Mental, al Instituto Poblano de la Juventud y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado de Puebla (ISSSTEP) para brindar atención psicológica a

víctimas. Sin embargo, en ninguno de los casos se precisaron detalles de las víctimas atendidas o incluso los resultados de estas atenciones pues esta información se encuentra en los expedientes de ayuda inmediata y depende de “si la víctima acudió” a la cita programada, “ya que es potestad de aquella acceder a los servicios gestionados por la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas”.

En la misma SAIP se pidieron datos sobre solicitudes hechas a la Secretaría de Educación Pública (SEP) para la atención especial a víctimas directas o indirectas de delitos o de violaciones a derechos humanos, así como aquellas hechas a otras áreas de gobierno que tuvieran que ver con medidas de reparación colectiva o para preservar la memoria y el derecho a la verdad de las víctimas, pero se informó que no se habían realizado este tipo de peticiones.

8.6. Planes de reparación

De acuerdo con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (2018), los planes de reparación del daño son resoluciones administrativas generadas por la autoridad en colaboración con las propias víctimas, en el cual se contienen las medidas “diseñadas, elaboradas y ejecutadas [...] para materializar su derecho a la reparación integral”. Se pueden incluir medidas para la restitución, rehabilitación, compensación, de satisfacción y de no repetición, lo cual depende de cada uno de los casos que se analicen y que se quieran atender con estos planes, por eso se considera que son “individualizados”.

En el caso local, de marzo de 2020 a diciembre de 2021, la CEEAV generó 49 planes individualizados para la reparación integral del daño de víctimas en el estado de Puebla. Sin embargo, en el reporte proporcionado en respuesta a la SAIP folio 01549221, los registros están incompletos, pues en el caso de los planes que se emitieron en 2020 no se precisó el sexo de la persona beneficiaria, lo cual se justificó señalando que no hay obligación de generar documentos *ad hoc* y que solo se debe entregar la información con las características que se tengan, lo que significaría que la propia Comisión no tiene en sus archivos identificado el sexo de las 13 víctimas a las que se les generó un plan de reparación integral del daño durante 2020.

En cambio, en respuesta a la SAIP con número de folio 212669822000025, se indicó que de enero a diciembre de 2021 se emitieron 36 planes individualizados de reparación. Sin embargo, fueron 38 víctimas las que se vieron beneficiadas con estas acciones, pues en dos de los planes incluidos en el reporte se señalan edades de dos personas.

Del total de víctimas beneficiadas con estos planes, cuatro fueron hombres y 34 mujeres, con edades que van de los 15 a los 65 años, según se detalla en la respuesta proporcionada. En el documento se precisa que 31 planes de reparación fueron por el delito de violencia familiar, mientras que por delitos de tortura, feminicidio, abuso sexual, hostigamiento sexual y estupro se emitieron uno respectivamente.

En todos los casos, el plan de reparación incluía medidas de compensación, la cual consiste en una “erogación económica a que la víctima tenga derecho en los términos de esta Ley”, según se indica en la fracción VII del artículo 5 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla. En un caso, además, se ordenaron acciones de rehabilitación y de satisfacción, y en otro de rehabilitación, no repetición, restitución y satisfacción; sin embargo, en la información proporcionada no se detallan los montos o acciones concretas incluidas en estos planes de reparación.

En cuanto a los grupos en situación de vulnerabilidad a los que pertenecían las víctimas, 30 eran mujeres, tres menores de edad y un extranjero. El caso de la persona extranjera llama la atención porque su caso fue el que se registró por el delito de tortura y fue el que tuvo el plan de reparación más amplio, pues es donde se establecieron medidas de rehabilitación, no repetición, restitución, satisfacción y compensación; sin embargo, no se tienen más datos sobre el caso, ya que en la respuesta solo se indicó que los hechos se registraron en marzo de 2021 y que el afectado era un hombre de 29 años.

8.7. Hijos e hijas de víctimas de feminicidio

Un grupo que merece especial atención son los hijos e hijas de víctimas de feminicidio, lo cual se reconoce desde la Ley de Víctimas del Estado de Puebla. En particular es en la fracción XXXVI del artículo 6 en donde se indica, como parte de los derechos de las víctimas: “En el caso de hijos e hijas de mujeres víctimas de feminicidio u homicidio, deberán recibir servicios integrales de atención temprana y tendrán garantizados los servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados, así como de educación y alimentación”.

Por esta razón, se presentó la SAIP con número de folio 01558621 en la que se preguntó sobre las acciones para la atención de los hijos e hijas de víctimas de feminicidio, y aunque se informó que no contaba con un programa o estrategia en específico en este tema, sí se tenía un registro puntual de los apoyos que se han brindado a este grupo.

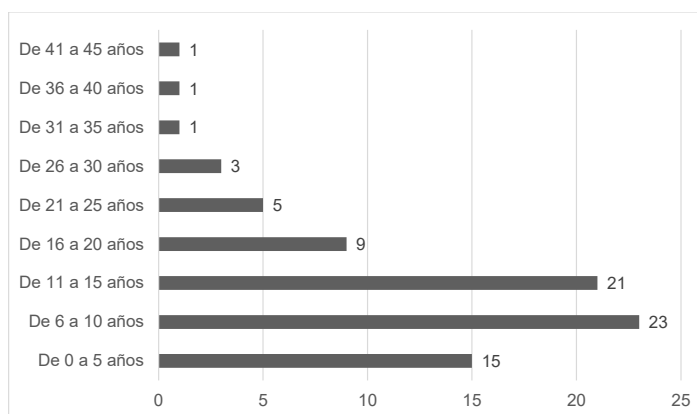
En la respuesta se precisa que los hijos e hijas de víctimas de feminicidio son registrados como víctimas indirectas, a quienes se les brindan “servicios integrales de atención temprana y se ha garantizado su derecho a contar con servicios jurídicos, médicos, psicológicos especializados, así como de alimentación, proporcionados directamente por el presente Sujeto Obligado o a través de su canalización a diversas instituciones”.

Posteriormente se presentó la SAIP con número de folio 212669822000028, en la cual se pidieron datos estadísticos sobre estos recursos y se informó que de noviembre de 2020 a diciembre de 2021 se dieron a apoyos a 79 hijos e hijas de víctimas de feminicidio, de los que 39 eran hombres y 40 mujeres.

Como en los casos anteriores, la Comisión no dio datos precisos sobre las edades de las hijas e hijos de víctimas de feminicidio atendidas en 2020, sólo se indicó que tenían entre 6 y 15 años, y que “entre los servicios y apoyos otorgados está el haber brindado atención psicológica, donación de ropa y educación”.

En el caso de las personas atendidas en 2021 sí se dio el desglose por edad, pero llama la atención que si bien se indica que son “expedientes aperturados por casos de niñas, niños y adolescentes hijos de víctimas directas de feminicidio [sic]”, se incluyen 11 víctimas mayores de 20 años.

Gráfica 10. Hijos e hijas de víctimas de feminicidio atendidas en 2021, desglose por edad



En cuanto a los servicios recibidos por estas víctimas, se informó que 72 fueron beneficiadas con “un apoyo de Gobierno”, en concreto con el Seguro de Vida para Jefas de Familia, 68 recibieron atención psicológica y 15 tuvieron apoyos educativos.

8.8. Atención a víctimas de violaciones de derechos humanos

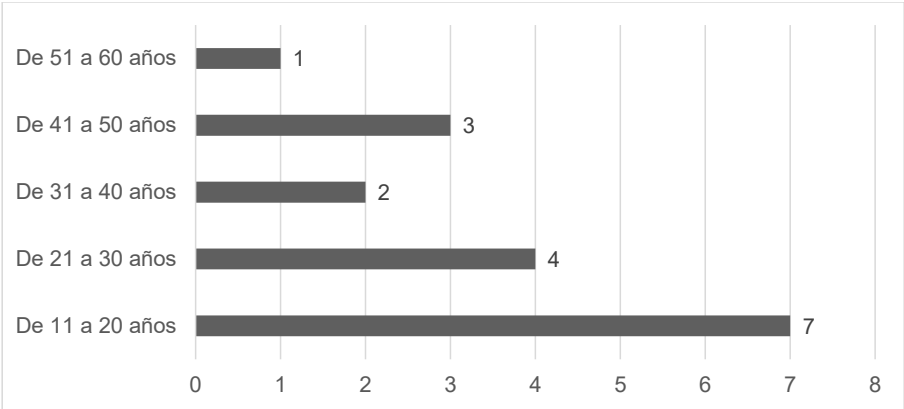
Con relación a la atención a víctimas de violaciones de derechos humanos, un aspecto que llama la atención es que la CEEAV empezó con este tipo de acciones en enero de 2021, bajo el argumento de que en diciembre de 2020 se presentó el Programa Institucional de la Comisión ante su órgano de gobierno.

Pese a que la Comisión inició funciones a finales de febrero de 2020, tuvieron que pasar 10 meses para que atendiera a las víctimas de violaciones de derechos humanos, por lo que en su primera etapa de operación solo se dieron servicios a víctimas de delito. Esto se informó en respuesta a la SAIP folio 01558821, donde se precisó que no se cuenta con un programa particular para la atención de víctimas de violaciones de derechos humanos, pese a que su situación puede ser distinta a víctimas de delitos.

En respuesta a la SAIP folio 212669822000029, la Comisión informó que de enero a diciembre de 2021 se atendió a 17 personas que fueron objeto de violaciones de sus derechos humanos, de las cuales seis fueron víctimas directas y 11 indirectas; 10 fueron hombres y siete mujeres.

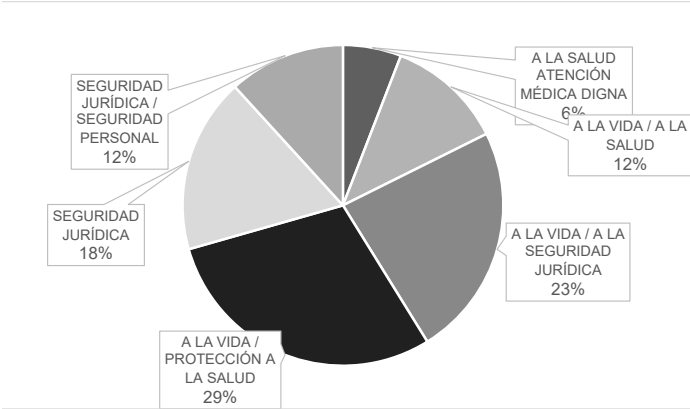
Las edades de las víctimas atendidas van desde los 14 a los 51 años, destacando que la mayor proporción de atenciones se concentró en los menores de 20 años, lo cual va de la mano con que uno de los grupos a los que más apoyos brinda la Comisión es a los y las menores de edad.

Gráfica 11. Víctimas de violaciones a derechos humanos atendidas en 2021, desglose por edad



En la respuesta proporcionada se precisó cuál fue el derecho o derechos que se vulneraron, destacando que una gran parte de las víctimas dijo que se violó su derecho a la vida.

Gráfica 12. Víctimas de violaciones a derechos humanos atendidas en 2021, desglose por derecho vulnerado



De acuerdo con la información incluida en el documento proporcionado, los servicios que se dan a las víctimas directas e indirectas de violación a derechos humanos es atención psicológica, orientación jurídica, inscripción al Registro Estatal de Víctimas, traslados y emisión de opiniones técnicas.

Los datos estadísticos que se lograron obtener y que se presentaron en esta sección, dan una idea acerca de las atenciones que da la CEEAV y los grupos que más ayuda requieren; sin embargo, el hecho de que haya registros diversos entre las diferentes áreas de la Comisión, es un problema no solo para el análisis hecho en el presente documento, sino que además genera dudas acerca de los instrumentos internos que se tienen para el seguimiento de las actividades que se desarrollan.

9. LABORES ADMINISTRATIVAS

9.1. Capacitaciones

Entre las atribuciones que tiene la CEEAV para la promoción de los derechos de las víctimas en la entidad, es el establecer mecanismos de capacitación y formación para las personas servidoras públicas tanto del organismo como de otras dependencias o entidades de la administración pública en el estado, según se indica en el artículo 82 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla.

Al respecto, la Comisión informó en respuesta a la SAIP con número de folio 212669822000024, que de enero a diciembre de 2021 se brindaron 20 capacitaciones al personal adscrito a la Dirección de Asesoría Jurídica del propio organismo, en las cuales se abordaron temas como el llenado del formato único de declaración de víctimas, “el marco jurídico como medio para crear humanidad”, reparación integral del daño, victimología, cultura del cuidado, técnicas de litigio oral y criminología, por mencionar algunos puntos. A todas estas capacitaciones acudieron las 23 personas que forman parte de la Dirección de Asesoría Jurídica, de las que 14 son mujeres y 9 hombres.

Por otra parte, se informó que en septiembre de 2021 se brindó la capacitación “Contención emocional” a 40 personas servidoras públicas de la Defensoría Pública del Estado de Puebla, siendo la única acción de formación que desarrolló el organismo para personas funcionarias públicas de otras áreas de gobierno.

9.2. Diagnósticos

En la fracción VI del artículo 82 de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, se faculta a la CEEAV a realizar diagnósticos “sobre las necesidades de los municipios en materia de capacitación, recursos humanos y materiales que se requieran para garantizar un estándar mínimo de atención digna a las víctimas de delito y de violación a derechos humanos”; sin embargo, no se han realizado.

En respuesta a la SAIP folio 01562021, el organismo informó que hasta septiembre de 2021 no se tenían estudios de este tipo, ya que “se realizan bajo demanda presentada por los ayuntamientos del Estado, sin que a esta fecha se hayan recibido solicitudes en la materia”.

La única acción en este rubro que se informó fue que, en noviembre de 2020, en el marco de las labores para el cumplimiento de la Alerta por Violencia de Género, se participó en el conversatorio Áreas de oportunidad Técnicas y Operativas para el Seguimiento y Ejecución de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Puebla, organizado por la Subsecretaría de Prevención del Delito y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación del estado.

En esta actividad participó personal de 164 ayuntamientos, y los representantes de la Comisión, además de describir las formas de atención y apoyo que se pueden brindar a las víctimas, notificaron a los participantes la posibilidad de generar los diagnósticos para conocer sus necesidades en materia de atención a víctimas, sin que se haya presentado alguna solicitud posterior.

9.3. Reuniones de trabajo

Un dato que puede ayudar a identificar las labores que desarrolla la Comisión hacia el interior, son las reuniones de trabajo que se sostienen para la planeación y ejecución de sus acciones, por lo que se presentaron las SAIP folios 01549321 y 212669822000030, en las que se pidieron las actas o minutas de las reuniones sostenidas por las diferentes áreas de la CEEAV de marzo de 2020 a diciembre de 2021.

Al respecto, se informó que en total la Comisión ha tenido 39 reuniones de trabajo desde su instalación, de las que ocho fueron entre noviembre y diciembre 2020, mientras que 31 ocurrieron en 2021.

En este caso, se entregaron las minutas de las reuniones realizadas, de las cuales algunas se llenaron a mano y otras están escaneadas de manera incorrecta y no se puede distinguir los puntos tratados en las sesiones. Las únicas actas que se entregaron fueron las correspondientes a las reuniones del Comité de Transparencia de la Comisión.

Las reuniones llevadas a cabo en 2020 estaban relacionadas con las labores de cumplimiento de la Declaratoria de la Alerta de Violencia de Género activa en la entidad, ya que tres tuvieron como tema central la “atención y seguimiento a medida III y V de Justicia y Reparación”; dos la “medida número V de Violencia de Género”; y una más, llevada a cabo el 31 de diciembre de 2020, fue para la “coordinación entre la unidad de Asesoría Jurídica y la Unidad de Ayuda Inmediata para los protocolos de actuación en atención a las medidas III y V de Violencia de Género”.

Otra de las reuniones de diciembre de 2020 fue para la “revisión de lineamiento de trabajo en la ruta de la recepción de solicitudes dirigidas a la Comisión” y otra para la “revisión, supervisión y seguimiento de expedientes”.

Con respecto a las reuniones de 2021, 18 de las 31 fueron sesiones del Comité de Transparencia; seis se registraron como “agenda y prioridades 2021 de la Dirección de Asesoría Jurídica”; y el resto fueron reuniones para la atención de recomendaciones generales, para la coordinación de actividades de la Dirección de Administración y Finanzas, para el seguimiento de los avances de la integración de los comités de la Comisión, para la “coordinación de acciones para la integración de expedientes de víctimas indirectas de feminicidio menores de edad, para que puedan ser incluidas y obtener apoyos federales”, y para la revisión de cuestiones de coordinación entre la Dirección de Asesoría Jurídica y la Dirección del Registro Estatal de Víctimas.

9.4. Canales de comunicación

A 18 meses de operación, la CEEAV no contaba con canales propios para difundir sus acciones, fue hasta finales de 2021 que lanzó su portal de internet.

En la respuesta que dio a la SAIP folio 01559421, la Comisión señaló que, al cierre de agosto de 2021, estaba en proceso de construcción de su sitio web y que hasta ese momento se contaba con el apoyo del área de comunicación social de la Secretaría de Gobernación estatal para la difusión de sus actividades.

Además, se preguntó sobre los materiales informativos que se hubieran generado desde marzo de 2020, a lo que se informó que “se está trabajando en la elaboración de material de difusión que permita brindar información y orientación a las víctimas acerca de los derechos, garantías y recursos, así como acciones, mecanismos y procedimientos con los que cuenta”.

Cabe señalar que para finales de diciembre de 2021 se publicó el portal oficial de la Comisión (<http://ceeavi.puebla.gob.mx/>), el cual contaba con información general sobre los servicios que brinda el organismo, el listado de los asesores y asesoras, la ubicación de sus oficinas tanto en la capital como al interior del estado y algunos datos estadísticos. Sin embargo, para abril de 2022 el sitio web fue eliminado e incluso fue desindexado de los buscadores de internet, es decir, no se encontraba registro de que existiera dicha página.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las instituciones que se han creado a nivel nacional y estatal para la atención de las víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos tienen una responsabilidad importante, en particular en el contexto que se vive en la actualidad, en donde los abusos por parte del Estado y de particulares han ido en aumento; sin embargo, en el caso de Puebla, presentan deficiencias en su operación, lo cual implica un incumplimiento de sus obligaciones en la materia y deja a la población en una condición vulnerable.

De los hallazgos presentados en este documento se puede observar una falta de interés por parte del Ejecutivo estatal para fortalecer la atención de las víctimas, pues, aunque se creó la Comisión, no se han fomentado las acciones necesarias para consolidar la estructura institucional que se requiere para su funcionamiento, decisiones que recaen en el titular del gobierno del estado.

Esto se vuelve visible con la falta de operación del Sistema Estatal de Atención a Víctimas, órgano que se debería encargar de la definición de la política en esta materia y en la coordinación de las diferentes autoridades en el estado para su funcionamiento, pero el cual no se ha instalado. En este caso, la convocatoria para las sesiones del sistema debe ser emitida por quien ocupa la presidencia, obligación que recae en el titular del Ejecutivo estatal o, en su caso, la persona que encabece la Secretaría de Gobernación, por lo que serían responsables de que no se haya conformado este grupo de trabajo.

A esto se suma el hecho de que el gobernador Luis Miguel Barbosa no ha participado en ninguna de las sesiones del órgano de gobierno de la Comisión, pese a que en él recae la presidencia del mismo, lo cual deja ver que por parte del mandatario poblano habría un incumplimiento de sus responsabilidades legales en relación a la atención de víctimas en la entidad.

La falta de participación del gobernador en estos dos organismos, es decir, en el Sistema Estatal y en el órgano de gobierno, representa una vulneración a la institucionalidad de la CEEAV y genera dudas con respecto a por qué este distanciamiento de Barbosa Huerta con la Comisión.

En cuanto a las cuestiones operativas de la CEEAV existe especial preocupación por la forma en cómo se manejan sus recursos financieros. El hecho de que no se ejerza en su totalidad el presupuesto que se asigna de manera anual puede significar una falta de planeación adecuada, o incluso de incumplimiento de las metas que se establecen, lo cual podría dejar ver vulneraciones a los derechos de las víctimas.

Un caso que merece especial atención es el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas del Delito, el cual no ha sido usado desde su creación, pese a que los recursos con los que cuenta tienen como objetivo financiar las acciones en favor de las víctimas, lo que responde, en parte, a que no se tienen reglas de operación que delimiten cómo y cuándo se puede usar.

Esto no es algo menor, tomando en consideración que la CEEAV ha ordenado diversas medidas de compensación como parte de los planes individualizados de reparación del daño, lo cual nos lleva a cuestionarnos, de dónde se pagaron estos apoyos financieros a las víctimas o incluso si éstos han sido cubiertos.

Por otro lado, la falta de protocolos de actuación presenta un problema importante en el funcionamiento de la CEEAV, ya que este tipo de documentos delimitan la forma en cómo se debe dar atención a las víctimas, desde su recepción hasta el tipo de ayuda que se les brinda; tomando en consideración que son principalmente menores de edad quienes requieren estas acciones por parte del organismo, queda en evidencia la necesidad de que se tengan criterios y mecanismos puntuales para su atención.

También generó preocupación la diversidad en las respuestas a las SAIP que se presentaron, ya que dejan ver diferencias en los registros al interior de la Comisión, lo cual puede dificultar la evaluación de los procedimientos y la actuación del organismo. En este aspecto, también hay que señalar las contradicciones en los reportes del manejo de los recursos financieros de la Comisión, lo que representaría deficiencias en la rendición de cuentas del organismo, poniendo en evidencia una violación del derecho de acceso a la información no solo de las víctimas sino de la población en general.

Entre los puntos positivos que se identificaron en el análisis, se resalta el que se haya incrementado la plantilla laboral que se había recibido originalmente, pues esto puede ayudar a brindar una mejor atención a las víctimas, en particular en el área jurídica, siendo la de mayor demanda, pero se considera necesario que se brinde capacitación a todo el personal, en específico a quienes están en las áreas de ayuda inmediata, al ser quienes tienen más cercanía con las personas que acuden a solicitar atención.

También se considera como una buena práctica el que se cuente con el Protocolo de Atención y Reparación Integral a Mujeres Víctimas de Violencia por Razones de Género, pues, como ya se mencionó, este ayuda a focalizar la forma en cómo se atiende a las mujeres y se exhorta que se generen más documentos de este tipo.

Además, se ve como una acción positiva el alto número de atenciones psicológicas que se brindan, por lo que se considera necesario fortalecer el área que da estos servicios, por medio de la contratación de mayor personal y la generación de manuales o documentos que ayuden a ofrecer una mejor asesoría a las personas que así lo requieran.

Si bien la Comisión solo lleva dos años en funcionamiento, es necesario que busque mecanismos para fortalecer su actuación, debido al papel tan importante que puede jugar para garantizar los derechos de las víctimas en la entidad.

Por esa razón se hace las siguientes recomendaciones:

1. Aprobar a la brevedad las reglas de operación del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas del Delito, y aprovechar estos recursos para la atención de las víctimas.
2. Nombrar de manera oficial a la persona titular de la CEEAV para darle formalidad al cargo que desempeña.
3. Instalar el Sistema Estatal de Víctimas para garantizar el desarrollo y ejecución de los programas en la materia.
4. Garantizar la participación del titular del Ejecutivo estatal en las sesiones del Sistema Estatal de Víctimas y en el órgano de gobierno de la CEEAV, o buscar mecanismos para que sus ausencias no retrasen el funcionamiento de los organismos.
5. Revisar por qué se han mantenido los subejercicios de los recursos públicos asignados y generar mecanismos para usar el presupuesto de manera efectiva.
6. Con base en las estadísticas de actuación, identificar los grupos en condiciones de vulnerabilidad que más ayuda necesitan y crear protocolos o lineamientos que garanticen la adecuada atención.
7. Retomar la operación de su página de internet y crear más canales de comunicación para que la ciudadanía sepa cuáles son sus funciones.
8. Contratar al personal necesario en las áreas prioritarias de la Comisión, como son las de asesoría jurídica y psicológica.
9. Capacitar a todo su personal en temas como derechos humanos, derechos de las víctimas y demás cuestiones que ayuden a sensibilizarlos sobre la importancia de su labor.
10. Estandarizar los registros de las diferentes áreas internas de la Comisión, de modo que se tengan datos uniformes de las acciones que se implementan, lo cual ayudará al diseño de estrategias de actuación.

REFERENCIAS

- ACUERDO del Fiscal General del Estado, por el que suprime de la estructura orgánica de la Fiscalía General del Estado, la Dirección General de Protección a Víctimas y Servicios a la Comunidad, y se emiten lineamientos para la reasignación de algunas de sus funciones. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 31 de marzo de 2020. http://periodicooficial.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/T_4_31032020_C_1.pdf
- Ángel, A. (2021). Encargado de la CEAV renuncia tras seis meses en el cargo y sin que haya aún nuevo titular. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2021/01/encargado-ceav-renuncia-tras-seis-meses-en-el-cargo-aun-sin-nuevo-titular/>
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (s.f.) *Mapa interactivo de Armonización local de la Ley General de Víctimas*. <http://transparencia.ceav.gob.mx/mapa.html>
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2018). *Lineamientos para la reparación integral del daño de las víctimas de delitos y violaciones a DDHH en materia de trata de personas*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/355474/CIRCULAR-CEAV-OCE-004-2018.pdf>
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2019). *Cuadernillo: Estructura y Funciones del Sistema Nacional de Atención a Víctimas (SNAV) y de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)*. <http://www.ceav.gob.mx/transparencia/uploads/2019/05/Cuadernillo%201-%20SNAV.pdf>
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2020a). *Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020-2024*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595136&fecha=17/06/2020
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. (2020b). *Programa Institucional de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas 2020-2024 Avances y Resultados*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/637378/Informe_2020_VF.pdf
- Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Formato: Información curricular y sanciones administrativas. Período 2021*. Descargado de la Plataforma Nacional de Transparencia
- Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Formato: Remuneración bruta y neta. Período 2021*. Descargado de la Plataforma Nacional de Transparencia
- Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información 01422721*.
- Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información 01549221*.
- Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información 01422921*.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000015.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000016.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000017.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000018.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000019.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000020.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000021.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000022.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000023.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000024.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000025.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000026.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000027.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000028.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000029.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000030.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000031.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información*

212669822000032.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000039.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000040.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000041.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000046.

Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 212669822000047.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Corcuera Cabezut, S. (2012). *Repercusiones del veto a la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas de Calderón*. <https://cmdpdh.org/2012/10/repercusiones-del-veto-a-la-ley-general-de-victimas-y-la-ley-de-victimas-de-calderon/>

Decreto por el que se transforma la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2014. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329188&-fecha=08/01/2014

Ferri, P. (2020). La comisionada de atención a víctimas en México renuncia por los recortes. *El País*. Recuperado de <https://elpais.com/sociedad/2020-06-24/la-comisionada-de-atencion-a-victimas-en-mexico-renuncia-por-los-recortes.html>

Fiscalía General del Estado. *Respuesta a solicitud de acceso a la información* 015931201.

Herreño Hernández, Á. (2015). *Notas sobre el acceso a la justicia global corporativa por parte de las víctimas del desarrollo*. En Instituto Latinoamericano para una Sociedad y Derechos Alternativos. *Las Víctimas del Desarrollo: Discusiones para una acción colectiva*. Colombia.

Human Rights Watch. (2022). *Informe Mundial 2022*. <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/380709>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Inseguridad. Documento de Resultados Generales*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf

Ley de Víctimas del Estado de Puebla.

Ley General de Víctimas. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

Mora Bayo, M. (2018). *Quién escribe los libros, quién pone los muertos*. En Instituto de Derechos Hu-

- manos Ignacio Ellacuría S.J. (2018). Anuario Derechos Humanos 2018. México: IBERO Puebla.
- Organización de las Naciones Unidas. (1985). *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/victimsofcrimeandabuseofpower.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas. (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>
- Presupuesto de Egresos del Estado de Puebla ejercicio fiscal 2019 http://transparenciafiscal.puebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3528
- Reglamento de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla. <http://187.157.44.125/DocsTransparencia/cc3764a6-fddb-4b52-a4ec-00baf8759140.pdf>
- Reglamento Interior de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s.f.) *Sistema de evaluación del desempeño*. <https://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/html/docs/DirectricesSED.html>
- Secretaría de Planeación y Finanzas. *Solicitud folio 211200521000008*.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2014). *Se instala en México el Sistema Nacional de Atención a Víctimas*. <https://sre.gob.mx/sre-docs/dh/docsdh/boletines/2014/bol-29.pdf>
- Senado de la República. (2021). *Designan a Martha Yuriria Rodríguez titular de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas*. [https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/1460-designan-a-martha-yuriria-rodriguez-titular-de-la-comision-ejecutiva-de-atencion-a-victimas#:~:text=Con%2076%20votos%20a%20favor,Atenci%C3%B3n%20a%20V%C3%ADctimas%20\(CEAV\)](https://comunicacionsocial.senado.gob.mx/informacion/comunicados/1460-designan-a-martha-yuriria-rodriguez-titular-de-la-comision-ejecutiva-de-atencion-a-victimas#:~:text=Con%2076%20votos%20a%20favor,Atenci%C3%B3n%20a%20V%C3%ADctimas%20(CEAV)).
- Senent de Frutos, Juan Antonio. (1998). *Ignacio Ellacuría: Los Derechos Humanos desde la Filosofía de la Realidad Histórica*. Tesis Doctoral en Filosofía del Derecho, Moral y Política. Universidad de Sevilla.
- Witker, J. (2019). *Derechos de las Víctimas y la Ley General de Víctimas. Desafíos de Sistema Penal Acusatorio*. México: UNAM-Instituto de Ciencias Jurídicas. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5549/15.pdf>

