



COMISION ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS
V E R A C R U Z

Expediente: CEDH/1VG/DAM/0678/2018

Recomendación 163/2020

Caso: Integración de una Carpeta de Investigación sin debida diligencia.

Autoridad responsable: **Fiscalía General del Estado de Veracruz**

Víctimas: **V1**

Derechos humanos violados: **Derechos de la víctima y de la persona ofendida en relación con el derecho a una vida libre de violencia.**

Proemio y autoridad responsable	1
I. Relatoría de hechos	2
II. Competencia de la CEDHV:.....	2
III. Planteamiento del problema	3
IV. Procedimiento de investigación.....	3
V. Hechos probados	4
VI. Derechos violados	4
Derechos de la víctima o de la persona ofendida en relación con el Derecho a una Vida de Violencia	6
VII. Reparación integral del daño	15
Recomendaciones específicas.....	17
VIII. RECOMENDACIÓN N° 163/2020	18

Proemio y autoridad responsable

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a los catorce días del mes de octubre de dos mil veinte, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Primera Visitaduría General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita, constituye la **RECOMENDACIÓN N° 163/2020**, que se dirige a la siguiente autoridad:
2. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 67, fracción I, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 30, fracciones I, VIII, XIV, XV, XV y XVIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 de su Reglamento; y 126, fracción VIII, de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

3. Con fundamento en los artículos 3 fracción XIX, 9 fracción VII, 11 fracción VII, 67, 68 fracciones I, III, V y VII, 69, 70, 71 y 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 2, 4, 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; y 39 de la Ley de Víctimas, todas para el Estado de Veracruz; así como el 33 de la Ley de esta CEDHV y 105 de su Reglamento Interno, se protegerán los datos de identificación de la peticionaria. Lo anterior, toda vez que se consideró necesaria la protección de la identidad de la afectada, por el tipo de delito sobre el que versa la queja
4. En el presente caso, se determinó que el nombre de la víctima será resguardado e identificado como “VI”. La información resguardada se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada en sobre cerrado
5. En cumplimiento con lo establecido en el artículo 176 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, se procede al desarrollo de los rubros que a continuación se detallan:

I. Relatoría de hechos

6. El siete de junio de dos mil dieciocho se recibió escrito de queja¹ signado por VI, en la entonces Dirección de Atención a Mujeres, Grupos Vulnerables y Víctimas, hoy Dirección de Atención a Víctimas y Grupos en Situación de Vulnerabilidad, en el que manifestó hechos que considera violatorios de sus derechos humanos y que atribuye a personal de la Fiscalía General del Estado (FGE), cuyo contenido es el siguiente:

“[...] En fecha cuatro de octubre del año dos mil diecisiete² fui víctima de violación por una de las personas que trabajaban enfrente de mi casa y de la cual desconozco su nombre, por lo cual acudí a la Fiscalía Octava Especializada en Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños, y Trata de Personas, donde denuncié esos hechos y se inició la carpeta de Investigación [...].

Posteriormente, he acudido varias veces ante dicha autoridad, así como ante la policía ministerial y no he visto ningún avance en la investigación, es más el comandante de la Policía Ministerial le dijo a mi tío que yo me le insinuaba a los albañiles y que por eso me pasó eso.

El día de antier cuando iba caminando por [...] me encontré a la persona que me violó y me amenazó con una pistola, diciéndome que me iba a matar y escuché que la persona que la acompañaba le dijo ya vámonos [...], de estos hechos se los comuniqué a la Auxiliar de la Fiscal, el día de ayer, no obstante, no me hicieron mucho caso, y tengo temor de que esta persona me pueda volver a hacer algo. [...]” (sic)

II. Competencia de la CEDHV:

7. Las instituciones públicas de derechos humanos, como esta Comisión, son medios *cuasi* jurisdiccionales y su competencia está fundamentada en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, este Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado mexicano de salvaguarda de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

8. Ahora bien, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley No. 483 de la CEDHV, este Organismo se declara competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

¹ Foja 2 del Expediente.

² De la revisión de la carpeta de investigación se conoció que la fecha de los hechos denunciados fue el tres de octubre de dos mil diecisiete.

- a) En razón de la **materia** *-ratione materiae-*, toda vez que se trata de hechos presuntamente violatorios de los derechos de la víctima o de la persona ofendida y del derecho a una vida libre de violencia.
- b) En razón de la **persona** *-ratione personae-*, porque los actos de violación son atribuidos a servidores públicos de la Fiscalía General del Estado
- c) En razón del **lugar** *-ratione loci-*, porque los hechos ocurrieron en el municipio de Xalapa, Veracruz.
- d) En razón del **tiempo** *-ratione temporis-*, en virtud de que los hechos materia de esta queja se consideran de tracto sucesivo, hasta en tanto no sea determinada la carpeta de investigación

III.Planteamiento del problema

9. Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para conocerlos, de conformidad con la normatividad aplicable, se inició el procedimiento de investigación encaminado a recabar los elementos de prueba que permitieran a esta Comisión determinar si los hechos investigados constituyeron, o no, violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, los puntos a dilucidar son:

- 9.1 Establecer si la FGE ha actuado con debida diligencia en la integración de la Carpeta de Investigación [...] del índice de la Fiscalía Octava Especializada en Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños, y de Trata de Personas en Xalapa, Veracruz.
- 9.2 Determinar si se consideró la perspectiva de género como deber reforzado para investigar diligentemente la violencia sexual denunciada por V1, dentro de la carpeta de investigación

IV.Procedimiento de investigación

10. A efecto de documentar y probar los planteamientos expuestos por este Organismo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- 10.1 Se recibió la queja de V1
- 10.2 Se solicitaron informes a la Fiscalía General del Estado

V.Hechos probados

11. Del acervo que corre agregado en el expediente que se resuelve, se desprenden como probados los siguientes hechos:

11.1 La Carpeta de Investigación [...] del índice de la Fiscalía Octava Especializada en Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños, y de Trata de Personas en Xalapa, Veracruz, no ha sido integrada con debida diligencia

11.2 Además, el personal de la FGE no consideró la perspectiva de género como deber reforzado para investigar diligentemente la violencia sexual denunciada por V1, dentro de la referida carpeta de investigación

VI.Derechos violados

12. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostiene que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los Instrumentos Internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende de un mandato constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable para cada individuo³.

13. Es importante señalar que el propósito de los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual, penal o administrativa de los servidores públicos, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial⁴; mientras que en materia administrativa es facultad del superior jerárquico del servidor público responsable⁵

14. Así, el objetivo de esta Comisión es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violen los derechos humanos que comprometan la responsabilidad institucional del Estado⁶.

15. En este sentido, el estándar probatorio que rige el procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se

³ V. SCJN. Contradicción de Tesis 293/2011, sentencia del Pleno de 3 de septiembre de 2013.

⁴ Cfr. SCJN. Acción de Inconstitucionalidad 155/2007, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

⁵ V. SCJN. Amparo en Revisión 54/2016, Sentencia de la Primera Sala de 10 de agosto de 2016.

⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 78.

pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida⁷.

16. De conformidad con los artículos 102, apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz; 4, fracción III de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 172 del Reglamento Interno, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene competencia para emitir Recomendaciones cuando las autoridades incurran en actos u omisiones –de naturaleza administrativa– que violen los derechos humanos reconocidos por el parámetro de control de regularidad constitucional.

17. Estas violaciones ocurren mediante el incumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía que la CPEUM y los tratados internacionales en materia de derechos humanos imponen a todas las autoridades del Estado Mexicano. Como se detalla en el siguiente apartado, la FGE violó el derecho de la víctima o de la persona ofendida, al no ser diligente en la integración de una investigación iniciada por hechos que atentan contra la libertad sexual de V1, además de que no observó su deber reforzado de realizar una investigación con perspectiva de género.

18. Consecuentemente, esta Comisión estima pertinente plantear una Recomendación, y no una Conciliación. En efecto, de conformidad con el artículo 160 del Reglamento Interno, la emisión de Conciliaciones es una potestad de este Organismo en los casos que no versen sobre violaciones a los derechos a la vida, la integridad física u otras que se consideren especialmente graves.

19. De tal suerte que el artículo 160 del Reglamento Interior no establece un deber de plantear Conciliaciones. Lo contrario limitaría la materia de las Recomendaciones a un número muy reducido de derechos y a supuestos muy específicos.

20. En este sentido, las Recomendaciones son el principal instrumento con el que los organismos públicos defensores de derechos humanos cuentan para cumplir con sus objetivos legales y constitucionales. Las Recomendaciones no están reservadas a los casos en los que se acrediten violaciones especialmente graves; de hecho, ante la acreditación de violaciones a derechos

⁷ Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la CrIDH, 20 de marzo de 2013, párr. 90. SCJN. Incidente de inejecución 493/2001, Sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.

humanos –cualquiera que sea su naturaleza– emitir Recomendaciones es la regla general, y emitir Conciliaciones la excepción.

21. En el presente asunto, V1 señaló en su escrito inicial de queja que: “el Comandante de la Policía Ministerial le dijo a [su] tío que [ella se le] insinuaba a los albañiles y que por eso [le] pasó eso”, por lo que personal de este Organismo intentó contactarla para poder obtener el testimonio de su familiar y contar con mayores elementos a efecto de estar en posibilidad de realizar una investigación exhaustiva sobre dichos hechos.

22. En múltiples ocasiones servidores públicos de esta Comisión realizaron llamadas, además de constituirse en el domicilio proporcionado por la peticionaria, sin que ésta pudiera ser localizada. Asimismo, se solicitó información a la autoridad señalada a efecto de que se rindiera un informe respecto del o los elementos de seguridad que tuvieron participación en la investigación de los hechos que motivaron la denuncia de V1.

23. No obstante, al no obtener mayores datos, no se cuenta con elementos suficientes que permitan realizar pronunciamiento alguno respecto de las manifestaciones realizadas por el *Comandante de la Policía Ministerial*, a dicho de la parte quejosa.

24. Expuesto lo anterior, se desarrolla el derecho humano que se considera vulnerado y el contexto en el que se desarrolló tal violación, así como las obligaciones concretas para reparar el daño.

Derechos de la víctima o de la persona ofendida en relación con el Derecho a una Vida de Violencia

25. La normatividad local vigente reconoce como *víctimas* a todas aquellas personas que de manera directa o indirecta hayan sufrido un daño, menoscabo o lesión a sus bienes jurídicos o derechos, como consecuencia de un delito o violación a derechos humanos⁸.

26. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 20 apartado C, establece un conjunto de prerrogativas en favor de las víctimas o personas ofendidas. Asimismo, el artículo 21 determina que la investigación de los delitos –de oficio, por denuncia o por querrela– corresponde al Ministerio Público y a las policías bajo su conducción y mando.

⁸ Cfr. Artículo 4 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

27. De igual forma, el artículo 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) garantiza la inclusión de aquellas dentro del procedimiento penal, a efecto de intervenir y actuar, por sí mismas o a través de un asesor jurídico gratuito.
28. Por tanto, el marco jurídico mexicano reconoce la libertad de las víctimas directas o sus familiares para presentar denuncias, pruebas o peticiones y, en general, actuar dentro del procedimiento penal con la finalidad de participar en las investigaciones, llegar al esclarecimiento de los hechos denunciados y obtener reparación por los daños sufridos.
29. De conformidad con el artículo 67 fracción I de la Constitución Política local, la procuración de justicia en el Estado de Veracruz corresponde a la Fiscalía General del Estado. Al momento de recibir una denuncia o querrela, ésta tiene la obligación de iniciar una investigación inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial, libre de estereotipos y discriminación, con la finalidad de esclarecer el delito e identificar a los responsables⁹.
30. Por su parte, el artículo 19 Bis de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz¹⁰ enlista las acciones que competen a la FGE en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Entre éstas, se encuentran el garantizar mecanismos expeditos en la procuración de justicia y promover la perspectiva de género en la atención a víctimas, así como brindarles protección.
31. El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia proscribire toda forma de violencia de género. Este concepto se refiere a cualquier acto u omisión que agrede su esfera jurídica en razón de su género.
32. Dicha violencia, ya sea por acción u omisión, constituye una violación a derechos humanos de las mujeres, una ofensa contra la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder –históricamente asimétricas– entre hombres y mujeres. Ésta puede adoptar diversas formas (violencia psicológica, física, sexual, patrimonial, económica, obstétrica, o cualquier otra que lesione la dignidad) y manifestarse en distintos ámbitos (familiar, laboral, profesional, escolar, institucional o político)¹¹.

⁹ Cfr. Artículos 212 y 213 del CNPP.

¹⁰ Ley publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 28 de febrero de 2008.

¹¹ V. Corte IDH. *Campo Algodonero vs. México* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205; Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 350; Caso I.V. Vs. Bolivia. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2017. Serie C No. 336; Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de

33. El reconocimiento de esta situación ha generado instrumentos que protegen a las mujeres frente a la violencia. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer¹² establece que todas las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. En el mismo tenor, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)¹³, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su homóloga estatal establecen distintas medidas de carácter administrativo para garantizar ese derecho.

34. Ahora bien, la obligación del Estado de investigar este tipo de violencia se mantiene aun cuando la persona que la haya perpetrado sea un particular; de lo contrario, tales conductas resultarían toleradas por la propia autoridad¹⁴.

35. Es importante señalar que este Organismo Autónomo no pretende sustituir el criterio de la FGE respecto del correcto desarrollo de las indagatorias materia de la queja. El mandato constitucional de esta Comisión es conocer de las quejas planteadas por las personas y determinar si de éstas se desprenden violaciones a sus derechos humanos, por acciones u omisiones de la autoridad. Así, se verificará si los hechos probados en este expediente comprometen su responsabilidad institucional¹⁵ a la luz de las obligaciones descritas.

Desarrollo de la investigación

36. En el presente caso, la Carpeta de Investigación [...] del índice de la Fiscalía Octava Especializada en Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y de Trata de Personas en Xalapa, Veracruz, inició el cuatro de octubre de dos mil diecisiete, con motivo de la denuncia presentada por V1. En ésta, la víctima refirió que el tres de octubre de dos mil diecisiete¹⁶ una persona que trabajaba como *albañil* en una obra frente a su domicilio se introdujo a éste y la agredió sexualmente.

2010. Serie C No. 216; Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215.

¹² El doce de diciembre de mil novecientos noventa y seis se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el DECRETO por el que se aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Convención de Belém do Pará.

¹³ El doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno se publicó en el DOF el DECRETO de Promulgación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979.

¹⁴ *Idem*, párr. 291.

¹⁵ Corte IDH. Caso *Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 78.

¹⁶ Lo cual, como se indicó en la nota al pie de la página 2, se corroboró con las copias de la indagatoria remitidas por la autoridad.

37. Durante el inicio de la investigación, la Fiscal a cargo solicitó las periciales médica, psicológica, de trabajo social y el retrato hablado del posible agresor, y requirió a la Policía Ministerial (PM) se abocara a la investigación de los hechos. Además, solicitó a la Dirección del Centro de Atención a Víctimas de Delito (CEAVD) de la FGE se proporcionara a la víctima atención psicológica; al Director del Centro de Alta Especialidad en Xalapa, la atención médica; y a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) le fueran proporcionadas medidas de protección, consistentes en rondines y un número de teléfono de emergencia. Todo esto en concordancia con el Protocolo de Diligencias Básicas a seguir por el Ministerio Público en la investigación de los delitos contra la Libertad, la Seguridad Sexual, contra la Familia, de Violencia de Género y de Femicidio.
38. Sin embargo, únicamente se realizaron de manera inmediata el dictamen médico, la atención en el Centro de Alta Especialidad, la pericial de retrato hablado y la implementación de las medidas de protección; por lo que quedaron pendientes la investigación de los hechos y la atención psicológica. El siete de diciembre de dos mil diecisiete se recibió el dictamen respecto de las muestras tomadas a la víctima en el estudio médico, las cuales resultaron positivas a fosfatasa ácida, proteína P30 y células espermáticas.
39. La atención por parte del CEAVD se llevó a cabo hasta el cuatro de junio de dos mil dieciocho (ocho meses después de haberse solicitado), y el ocho de junio siguiente se recibió la pericial en psicología (siete meses después de haberse realizado).
40. Posteriormente, VI señaló a la Fiscal Octava Especializada que el cinco de junio de dos mil dieciocho vio a su agresor cuando iba caminando hacia la Secundaria [...] ubicada en calle [...] a, de esta ciudad. Especificó que el sujeto la amenazó de muerte con un arma, aportó datos del vehículo en que se conducía su agresor e indicó que escuchó que quien lo acompañaba se refirió a él como “[...]”.
41. En consecuencia, la FGE reiteró tanto a la PM como a la Dirección General de los Servicios Periciales (DGSP) las solicitudes realizadas desde el cuatro de junio de dos mil diecisiete (la investigación de los hechos y el estudio en trabajo social), que hasta esa fecha (más de un año después) no habían sido atendidas. Asimismo, solicitó al Director del Centro Estatal de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (C4) los videos de las cámaras de vigilancia cercanas al lugar de los hechos señalados en la ampliación realizada por la víctima. El trece de junio siguiente, el Director del C4 informó que el sistema de video vigilancia pública de esta ciudad no contaba con cámaras en la ubicación solicitada.

42. Hasta el primero de octubre de dos mil dieciocho la PM rindió su primer informe de la investigación, habiendo transcurrido prácticamente un año de la comisión de los hechos. De su contenido se observa que únicamente se realizó la descripción del inmueble que habita V1 y los lugares donde fue agredida. Informaron además que la víctima les manifestó que dos días después de los hechos, tuvo contacto con la dueña de la construcción frente a donde fue atacada, quien le presentó a tres de sus trabajadores, sin que pudiera reconocer en alguno de ellos a su agresor.
43. El cuatro de octubre siguiente la Policía Ministerial informó haber entrevistado a la citada dueña del inmueble señalado por V1 como el lugar donde trabajaba su agresor. La testigo refirió que, en efecto, al tener conocimiento de los hechos (por parte de una prima de la víctima), le mostró a V1 tres de las personas que en ese momento trabajaban para ella, pero no logró identificar a algunos de ellos como su atacante. Posterior a ello, no fue realizada alguna otra investigación por parte de la PM, aun y cuando poseían información del agresor, como el retrato hablado, su descripción morfológica y uno de sus posibles apellidos.
44. El diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho –exactamente un año después de que resultaron positivas las muestras ginecológicas tomadas a la víctima– se solicitó la pericial de ADN, la cual fue realizada hasta el trece de marzo de dos mil diecinueve (esto es casi un año y medio después de acontecidos los hechos).
45. Al considerar que de las diligencias practicadas no resultaban datos suficientes o elementos para establecer líneas de investigación que permitieran el esclarecimiento de los hechos, el veintiséis de junio de dos mil diecinueve la FGE acordó el *Archivo Temporal* de la carpeta de investigación. A más de un año, no obra constancia de que esa determinación se haya notificado debidamente a la víctima.

La investigación no ha sido integrada con debida diligencia

46. La noción de *debida diligencia* es el estándar para medir el grado de cumplimiento del deber de investigación del Estado. Ésta exige que la investigación sea inmediata, exhaustiva, proactiva y se desarrolle dentro de un plazo razonable¹⁷.
47. En el presente caso, si bien la entonces Fiscal Octava Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños, y de Trata de Personas en Xalapa, Veracruz,

¹⁷ Cfr. Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, párr. 283.

ordenó la práctica de las diligencias establecidas en el Protocolo de Diligencias Básicas a seguir por el Ministerio Público en la Investigación de Delitos contra la Libertad, la Seguridad Sexual y contra la Familia, de Violencia de Género y de Femicidio, éstas no se realizaron de manera inmediata¹⁸. Además, la naturaleza de los hechos denunciados y la forma en que éstos se desarrollaron, obligaban a la realización inmediata de la investigación por parte de la Policía Ministerial, así como a la entrevista con la dueña del inmueble en que la agraviada indicó que trabajaba su agresor.

48. Realizar acciones dentro de la indagatoria en las primeras horas de su inicio permiten conocer de manera precisa datos o elementos de prueba tendentes a conocer las circunstancias de realización de hechos delictivos y a sus probables responsables.
49. Como puede observarse, existe una omisión tanto de la PM, al no abocarse a la investigación de manera inmediata, como de la Fiscal responsable de la indagatoria, en tanto que fue hasta la ampliación de la denuncia realizada por V1 (ocho meses después del inicio de la carpeta de investigación) que reiteró las solicitudes de investigación a la PM y de elaboración de la pericial en trabajo social.
50. Además, no se llevaron a cabo acciones que resultaban razonables, como entrevistar a los trabajadores del inmueble en que V1 dijo laboraba su agresor en el momento en que ocurrieron los hechos; así como la identificación y localización del vehículo referido por la agraviada.
51. Situación similar se presentó en la realización de las periciales de psicología, genética y trabajo social; la primera de éstas se realizó veinte días después de acontecidos los hechos, pero el dictamen se recibió ocho meses después. De igual forma, si bien, previo a la solicitud de la pericial de genética, se realizó el dictamen médico y la pericial de química, el perfil genético se obtuvo casi año y medio después, el cual no ha podido ser comparado con alguna base de datos ni con el perfil genético de algún probable agresor. Por último, la pericial de trabajo social ni siquiera ha sido realizada (tres años después de los hechos) y no existe evidencia de que ésta haya sido reiterada nuevamente por la Fiscal responsable de la indagatoria.
52. No obstante lo anterior, aun con la falta de diligencias por realizar, la Fiscalía determinó el Archivo Temporal de la indagatoria, sin que se cuente con constancia alguna que acredite que ésta haya sido notificada a la víctima.

¹⁸ V. apartado relativo al delito de Violación, numeral 6, que establece: "Dictar de inmediato y de oficio las medidas precautorias y de protección apropiadas para salvaguardar la seguridad e integridad física y psicológica de la víctima...".

Exceso de plazo razonable

53. Una demora prolongada sin justificación constituye por sí misma una violación a las garantías judiciales¹⁹. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que la inactividad en la investigación evidencia falta de respeto al principio de debida diligencia²⁰. El paso del tiempo está directamente relacionado con la limitación o la imposibilidad para obtener pruebas y puede dificultar o hacer ineficaz la práctica de diligencias²¹.
54. En el caso en análisis, la FGE demoró meses e incluso años en realizar diversos actos de investigación, tales como la labor de la PM, las periciales en psicología y trabajo social y el dictamen del perfil genético del probable agresor. De igual forma han existido diversos periodos de inactividad²²: del dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, al seis de junio de dos mil dieciocho (ocho meses); del veintisiete de septiembre de ese año, al uno de marzo de dos mil diecinueve (cinco meses); y de esa fecha al veintiséis de junio de dos mil diecinueve (tres meses).
55. Mantener una investigación inactiva por lapsos prolongados condiciona la eficacia de la misma. Con el tiempo, la información puede volverse poco confiable, en tanto que los elementos de prueba para acreditar la probable responsabilidad de los sujetos pueden diluirse. Ello porque, en el peor de los escenarios, las omisiones en el cumplimiento del deber de investigar pueden traer consecuencias graves como la extinción de la acción penal.
56. Para determinar si dicha demora se justifica a la luz del estándar del plazo razonable, debe considerarse: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal de las partes; c) la conducta de las autoridades; y d) la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo²³.
57. Como puede observarse, la complejidad de los hechos denunciados por V1 no justifica la dilación en la investigación por parte de la autoridad. Lo anterior, debido a que se cuenta con los dictámenes médicos y psicológicos de la víctima, quien realizó un señalamiento directo sobre una persona determinable, de la cual existe un retrato hablado, perfil genético, ubicación de su probable centro de trabajo, el vehículo en que se conducía y el indicio de uno de sus apellidos o *alias*. Por ello puede

¹⁹ Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. SJF y su Gaceta. Libro XV. Diciembre de 2012.

²⁰ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C. No. 124, párr. 153.

²¹ Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 135.

²² V. Evidencias 10.1.

²³ Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y Otros vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de septiembre de 2008. Serie C. Párr. 155.

concluirse que la falta de resultados es consecuencia de la inactividad, omisión y negligencia mostrada por la Fiscalía en el desarrollo diligente de la investigación.

58. Asimismo, es necesario subrayar que la actividad procesal de las víctimas no debe eximir de responsabilidad a la autoridad encargada de la procuración de justicia. En tal virtud, corresponde a la FGE demostrar o justificar las razones por las cuales la investigación ha excedido los límites del plazo razonable²⁴, lo cual no ha sucedido.
59. Así, V1 lleva más de tres años sin poder recibir justicia por los hechos denunciados, de los que aseveró fue amenazada de muerte por su agresor mientras caminaba por calles de esta ciudad.
60. Por tanto, la falta de debida diligencia para esclarecer la verdad de los hechos dentro de la carpeta de investigación [...] del índice de la Fiscalía Octava Especializada en Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños, y de Trata de Personas en Xalapa, Veracruz, no se justifica a la luz del estándar del plazo razonable, constituyendo así una violación a los derechos humanos de V1, en su calidad de víctima.

Alcances del derecho a una vida libre de violencia

61. A partir del cuatro de octubre de dos mil diecisiete –fecha en que V1 presentó su denuncia–, la FGE tenía la obligación reforzada de investigar y determinar la violencia cometida en su agravio y aplicar un enfoque de género al momento de atender las denuncias en la materia²⁵.
62. Esta perspectiva conlleva una visión científica, analítica y política sobre las relaciones entre mujeres y hombres; propone eliminar las causas de la opresión de género; promueve la igualdad, la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres. Contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, igualdad de derechos y oportunidades, entre otros²⁶.
63. Así, las conductas que inhiben, amenazan o reprimen el libre ejercicio de los derechos constitucional y convencionalmente reconocidos de una mujer, deben analizarse desde la perspectiva de género para garantizar los derechos amenazados.
64. Contrario a ello, la FGE ignoró la condición de vulnerabilidad de V1 como probable víctima de violencia sexual a pesar de tener conocimiento de que había sido agredida por una persona que identificó trabajaba en una construcción cercana a su domicilio y que se introdujo a éste para

²⁴ Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*, supra, párr. 156.

²⁵ Artículo 4 fracción VI y 19 Bis de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz.

²⁶ Artículo 4 fracción XXI de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz.

perpetrar el ataque. Además, no se tiene constancia de que se haya realizado una investigación exhaustiva por parte de la PM en el lugar de los hechos.

65. De conformidad con lo dispuesto en el Protocolo de Diligencias Básicas a seguir por el Ministerio Público en la Investigación de Delitos contra la Libertad, la Seguridad Sexual y contra la Familia, de Violencia de Género y de Femicidio vigente en el momento de los hechos, era una diligencia básica a realizar por el tipo de delito: *Practicar inspección ocular en el lugar de los hechos, y solicitar criminalística de campo con secuencia fotográfica*, lo cual, como ya se señaló, se realizó transcurrido un año de la denuncia respectiva.
66. En ese sentido, la Corte IDH ha señalado que se deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. Asimismo, se deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia²⁷.
67. Resulta de suma preocupación para esta Comisión el hecho de que la víctima haya ampliado su denuncia con motivo de la amenaza sufrida por parte de su agresor y no se le hayan ofrecido ni brindado las medidas de protección correspondientes²⁸, contrario al deber reforzado que la FGE estaba obligada a observar en delitos como el que se perseguía en la carpeta de investigación en comento.
68. Así, lo que la Fiscalía mostró fue una conducta omisa que permitió que una inadecuada atención institucional del sistema de procuración de justicia tuviera repercusiones psicológicas, sociales y jurídicas negativas en la víctima²⁹.
69. Se observa además una deficiente coordinación entre las diferentes instituciones involucradas durante el trámite de la carpeta de investigación (FGE, DGSP y PM). La falta de realización de los actos de investigación en casos como el presente fueron determinantes para que no se le otorgara la atención correspondiente o se practicaran diligencias básicas para esclarecer la verdad de los hechos.

²⁷ V. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párrafo 258.

²⁸ El Protocolo antes citado en el apartado relativo al delito de Violencia física o psicológica, numeral 6, dispone: "Dictar de inmediato y de oficio las medidas precautorias y de protección apropiadas para salvaguardar la seguridad e integridad física y psicológica de la víctima...".

²⁹ Cfr. SCJN. A.R. 1072/2014. Sentencia de la Primera Sala del 17 de junio de 2015.

70. De tal suerte, el hecho de que V1 hubiera sido amenazada de muerte por la persona que la agredió sexualmente después de haberla denunciado, constituye una violación a su derecho a una vida libre de violencia en su modalidad de acceso a la justicia, pues la FGE no procuró una investigación efectiva ni le brindó protección ante su estado de vulnerabilidad.

VII.Reparación integral del daño

71. En un Estado constitucional de Derecho, toda persona debe tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos, gozará de la posibilidad de reclamar que se reparen los daños sufridos

72. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz establecen el derecho general de las personas a la reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a sus derechos humanos. En esta misma línea, el artículo 25 de la Ley en cita contempla las siguientes medidas de reparación; restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición

73. Por lo que, con base en el artículo 114 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, esta Comisión Estatal le reconoce a V1 la calidad de víctima. En tal virtud, con fundamento en el artículo 105 fracción II y 126 fracción VIII de la citada Ley, deberá inscribirse en el Registro Estatal de Víctimas, para que tenga acceso a los beneficios de Ley que garanticen su derecho a la reparación integral por las violaciones a sus derechos humanos determinadas en la presente Recomendación, en los siguientes términos:

MEDIDA DE RESTITUCIÓN

74. De conformidad con la jurisprudencia internacional, las medidas de restitución implican el restablecimiento de las cosas al estado anterior en que se encontraban antes del evento dañoso, y se encuentran consagradas en el artículo 60 fracción II de la Ley Estatal de Víctimas. Por eso, la FGE debe realizar acciones dentro de la Carpeta de Investigación [...] del índice de la Fiscalía Octava Especializada en Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños, y de Trata de Personas en Xalapa, Veracruz, tendentes a agotar todas las líneas de investigación, conocer la identidad del probable responsable y lograr la determinación definitiva de la indagatoria, debiendo informar lo relativo oportunamente a V1

75. Para ello, se deberá tomar en cuenta lo siguiente:

- a. Los servidores públicos a cargo de su integración y aquellos que tengan participación en ésta, tienen la obligación de actuar con debida diligencia y contar con los recursos materiales, logísticos, científicos o de cualquier otra índole, necesarios para el desarrollo de sus funciones.
- b. La finalidad de la investigación diligente es identificar, juzgar y sancionar a los responsables, en este caso, de los hechos denunciados en los que se afectó la libertad sexual de la agraviada, de acuerdo con la legislación penal vigente.
- c. Deberá garantizarse la seguridad y protección de quienes participen en la investigación de los hechos, así como de los familiares y testigos, a través de mecanismos y/o protocolos serios y confiables.

MEDIDA DE REHABILITACIÓN

76. Estas medidas consisten en otorgar atención médica, psicológica, asesoría jurídica y servicios sociales tendentes a reparar las afectaciones físicas y psíquicas de las víctimas, así como facilitar el pleno ejercicio de sus derechos.

77. De esta manera, de conformidad con los artículos 41, 42 y 61, fracciones I y II de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la FGE deberá gestionar en favor de V1 la designación de un/a asesor/a jurídico/a que la represente dentro de la carpeta de investigación, así como la atención psicológica que requiera. En caso de que las instituciones públicas que puedan brindar estos servicios no cuenten con los recursos humanos y materiales suficientes para su atención, se deberá recurrir a la prestación de servicios particulares o privados que deberán ser financiados por las autoridades responsables

MEDIDA DE SATISFACCIÓN

78. Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de la reparación, que busca resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas.

79. Así mismo, la instrucción de procedimientos sancionadores constituye una medida que permite a los servidores públicos tomar conciencia del alcance de sus actos cuando a través de ellos se lesionan los derechos de las personas. Ello impacta en el ejercicio de sus funciones y les permite

desarrollarlas con perspectiva de derechos humanos, de acuerdo con los estándares legales nacionales e internacionales en la materia.

80. Por lo anterior, con base en el artículo 72 de la Ley Estatal de Víctimas, la Fiscalía General del Estado deberá iniciar un procedimiento administrativo a efecto de establecer de manera individualizada, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados en las violaciones a derechos demostradas en este caso y que continúen al servicio de dicha institución.

GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

81. Las garantías de no repetición son consideradas tanto una de las formas de reparación a las víctimas como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías, a diferencia de las demás medidas que comprende una reparación, se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito de que no se repita la vulneración de los derechos de las víctimas, así como para eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos, y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.

82. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de prevenir las violaciones a los derechos humanos, y la dimensión reparadora se refiere a acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas por la violación a sus derechos humanos, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.

83. Bajo esta tesitura, con fundamento en los artículos 73 y 74, fracción IV, de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, la Fiscalía General del Estado deberá capacitar y profesionalizar a los servidores públicos involucrados en la presente Recomendación en materia de derechos humanos, especialmente en lo relativo a los derechos de las víctimas.

84. Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

Recomendaciones específicas

85. Por lo antes expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 y 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I, III, 6 fracciones I, II, IX, 7 fracción II, 12, 13, 14, 25, y demás aplicables de la Ley de la CEDHV; 1, 5, 14, 15, 16, 23, 25, 59, 172, 173, 176 y demás relativos del Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

VIII. RECOMENDACIÓN N° 163/2020

LIC. VERÓNICA HERNÁNDEZ GIADÁNS
FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ
P R E S E N T E

PRIMERA. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 126, fracción VIII, de la Ley Estatal de Víctimas; y los relativos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y de su Reglamento, deberá girar instrucciones a quien corresponda, para cumplir con lo siguiente:

- a) Se realicen las diligencias necesarias dentro de la Carpeta de Investigación [...] del índice de la Fiscalía Octava Especializada en Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños, y de Trata de Personas en Xalapa, Veracruz, tendentes a agotar todas las líneas de investigación, conocer la identidad del probable responsable y lograr la determinación definitiva de la indagatoria, en los términos precisados en el apartado de medidas de restitución.
- b) Instruir el inicio de una investigación interna, diligente, imparcial y exhaustiva, a fin de determinar la responsabilidad administrativa individual de quienes incurrieron en las violaciones a los derechos humanos de V1. En caso de advertir la actualización de hechos delictuosos, se deberá dar vista a la Fiscalía que corresponda.
- c) Implementar con inmediatez la capacitación de los servidores públicos que participaron en la integración de la Carpeta de Investigación materia de la presente, a efecto de que su conducta se apege al principio de diligencia y una perspectiva de derechos humanos, asegurándose que cuenten con los conocimientos técnicos y legales necesarios para el desempeño de su labor, en especial en el derecho de la víctima o la persona ofendida.
- d) Gestionar en favor de la víctima la designación de un/a asesor/a jurídico/a que la represente dentro de la carpeta de investigación, así como la atención psicológica que requiera.
- e) Evitar cualquier acción u omisión que revictimice a V1.

SEGUNDA. De conformidad con los artículos 4 fracción III de la Ley de esta CEDHV y 181 de su Reglamento Interno, disponen de un plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES**, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifieste si la aceptan o no.

TERCERA. En caso de aceptarla, disponen de **QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES** para hacernos llegar las pruebas que corroboren su cumplimiento.

CUARTA. En caso de que no se reciba respuesta o que esta Recomendación no sea cumplida en los términos planteados y dentro del plazo legalmente señalado, de conformidad con lo que dispone el artículo 102, apartado B), de la CPEUM, deberán fundar, motivar y hacer pública tal negativa.

QUINTA. En este último supuesto, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el H. Congreso del Estado de Veracruz, a efecto de que explique el motivo de la misma.

SEXTA. De conformidad con lo que establece el artículo 180 del Reglamento Interno antes invocado, notifíquese a la víctima un extracto de la presente Recomendación.

SÉPTIMA. Toda vez que la presente Recomendación posee carácter de interés público, elabórese la versión pública de la misma, de conformidad con los artículos 3, fracción XXXIII; y 56, fracción III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

La Presidenta

Dra. Namiko Matsumoto Benítez