

RECOMENDACIÓN NO.

228 /2024

SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN PROMOVIDO POR RV POR LA NO ACEPTACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, A LA RECOMENDACIÓN 039/2023 EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE ESA ENTIDAD, LO CUAL DERIVÓ EN LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS DE LA VÍCTIMA O DE LA PERSONA OFENDIDA DE ACCESO A LA JUSTICIA Y A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA INSTITUCIONAL ATRIBUIBLES A PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS DE DICHA FISCALÍA ESTATAL.

Ciudad de México, a 30 de septiembre 2024

**LCDA. VERÓNICA HERNÁNDEZ GIADANS
FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**

Apreciable Fiscal:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, párrafo último, 6, fracciones III y IV, 15, fracción VII, 55 y 61 a 66, inciso a) de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 129 a 133, 148, 159, fracción IV, 160 a 168 y 170 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2024/6/RI**, relacionado con el Recurso de Impugnación de RV, por la no aceptación por parte de la Fiscalía General del Estado de Veracruz a la Recomendación 039/2023, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de dicha entidad federativa.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su

publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6°, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4°, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78, párrafo primero, y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 1, 3, 9, 11, fracción VI, 16, 113, fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para distintas personas involucradas en los hechos son los siguientes:

SIGNIFICADO	CLAVE
Persona Recurrente Víctima	RV
Persona Víctima Directa	V
Persona Servidora Pública	PSP
Persona Autoridad Responsable	AR

4. En la presente Recomendación la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno y normatividad, se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificados como sigue:

DENOMINACIÓN	ACRÓNIMO/ABREVIATURA
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional/CNDH
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	Comisión Estatal/Organismo Local/CDHV
Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Fiscalía Estatal/FGE
Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas	CEEAIIV
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política/CPEUM/Constitución Federal

I. HECHOS

5. El 11 de noviembre de 2020, RV presentó escrito de queja ante la Comisión Estatal en el que hizo valer hechos que consideró violatorios de sus derechos humanos atribuibles a personas servidoras públicas de la Fiscalía Estatal, consistentes en irregularidades, omisiones y dilaciones dentro de la CI iniciada por la desaparición de V, ante lo cual el Organismo Local inicio el Expediente de Queja.

6. De acuerdo con los elementos obtenidos durante la investigación, al haberse acreditado violaciones a los derechos de la víctima, así como a una vida libre de violencia en su modalidad de violencia institucional en agravio de V, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la FGE, el 7 de junio de 2023 el Organismo Local emitió la Recomendación 039/2023, en los siguientes términos:

“**PRIMERO.** De conformidad con los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Número 546 Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se agoten las líneas de investigación razonables para identificar a los probables responsables de la desaparición de V.

SEGUNDO. En atención a lo dispuesto en los artículos 63 fracciones II, III y V, y 152 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y con base en el acuerdo de cuantificación que emita la CEEAIV, se pague una compensación a RV en los términos establecidos en la presente Recomendación (párrafo 159).

TERCERO. Se instruya el inicio de procedimientos internos de Investigación Administrativa para determinar las responsabilidades individuales de los servidores públicos responsables de las omisiones administrativas que han impedido la resolución de la CI. De resolver que la facultad sancionadora ha prescrito, ello no deberá impedir la integración y conclusión de una investigación objetiva y diligente que enuncie las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos involucrados en los hechos materia de la presente.

CUARTO. Implemente con inmediatez la capacitación de los servidores públicos que participaron en la integración de la CI, a efecto de que su conducta se realice con diligencia y perspectiva de derechos humanos, asegurándose que cuenten con los conocimientos técnicos y legales necesarios para el desempeño de su labor, en especial, el análisis de contexto y el uso de la prueba circunstancial, indiciaria y presuntiva.

QUINTO. Con fundamento en el artículo 119 fracción VI de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá evitar cualquier acción u omisión que implique victimización secundaria de los familiares de V.

SEXTO. De conformidad con los artículos 4 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz y 181 de su Reglamento Interno, se le hace saber que dispone de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifieste si la acepta o no.

a) En caso de aceptarla, dispone de QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES para hacer llegar a este Organismo las pruebas que corroboren su cumplimiento.

b) En caso de no aceptar esta Recomendación en los términos planteados y dentro del plazo legalmente señalado, de conformidad con lo que dispone el artículo 102 apartado B) de la CPEUM, deberá fundar, motivar y hacer pública tal negativa.

En este último supuesto, de conformidad con el artículo 4 fracción IV de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, este Organismo Autónomo estará en posibilidades de solicitar al Congreso del Estado o, en los recesos de éste, a la Diputación Permanente, su comparecencia a efecto de que explique el motivo de su negativa.

SÉPTIMO. En cumplimiento de lo que establece el artículo 33 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, REMÍTASE copia de la presente a la COMISIÓN ESTATAL DE BÚSQUEDA a efecto de que realice todas las acciones y diligencias tendientes a dar con el paradero de V. Lo anterior, en coordinación y comunicación constante y permanente con la Fiscalía General del Estado”.

7. El 13 de junio de 2023, mediante oficio CEDHV/DSC/1231/2023, la Comisión Estatal notificó la Recomendación 039/2023 a la Fiscalía Estatal.
8. El 10 de julio de 2023, el Organismo Local recibió el oficio FGE/FCEAIDH/CDH/5417/2023, mediante el cual AR comunicó la no aceptación de la Recomendación 039/2023.
9. El 6 de septiembre de 2023, le fue notificado a RV la negativa de la aceptación de Recomendación 039/2023 por parte de la FGE, informándole la posibilidad de promover recurso de impugnación.
10. El 25 de septiembre de 2023, RV presentó Recurso de Impugnación por la no aceptación por parte de la Fiscalía Estatal a la Recomendación 039/2023, por lo que el 2 de octubre de 2023, mediante oficio CEDHV/DSC/2103/2023, el Organismo Local remitió a esta Comisión Nacional el recurso planteado, así como el informe respectivo, lo anterior de conformidad con lo previsto por los artículos 62 y 63 de la

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 159 fracción IV y 163 de su Reglamento Interno.

11. Del análisis al escrito de inconformidad que presentó RV y con base en el estudio de las constancias que integraron el correspondiente Expediente de Queja, el cual originó la Recomendación 039/2023, emitida por el Organismo Local; se advirtió que el Recurso presentado cumplió con los requisitos de procedencia y admisión para su valoración ante esta Comisión Nacional, generándose el expediente de Recurso de Impugnación número **CNDH/5/2024/6/RI**.

12. Para documentar las violaciones a los derechos humanos, se requirieron los informes conducentes a la Comisión Estatal, así como a la autoridad involucrada, se realizaron las diligencias pertinentes para la investigación de los hechos y la obtención de evidencias relacionadas con el caso, cuya valoración lógico-jurídica será objeto de estudio en el capítulo de “Observaciones y Análisis de las Pruebas”.

II. EVIDENCIAS

13. Oficio CEDHV/DSC/2103/2023, recibido en este Organismo Nacional el 2 de octubre de 2023, a través del cual la Comisión Estatal remitió el escrito de inconformidad de RV, así como copia certificada del Expediente de Queja, del cual destacan por su importancia las documentales siguientes:

13.1 Escrito de queja de RV, recibido por el Organismo Local el 11 de noviembre de 2020, documento que dio origen al Expediente de Queja.

13.2 Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/229/2021, de 25 de enero de 2021, a través del cual el Fiscal Visitador Encargado de la Atención a Quejas de Derechos Humanos de la FGE rindió informe para la integración del Expediente de

Queja, indicando que la CI se radicó el 13 de mayo de 2016, encontrándose aún trámite.

13.3 Acta Circunstanciada del 13 de mayo de 2021, en la que personal de la Comisión Estatal asentó que se presentó en las instalaciones de la Sub Unidad de Procuración de Justicia de la Ciudad de Boca del Río, Veracruz con el objeto de revisar las constancias que integran la CI, siendo atendido por el Fiscal Primero de esa Unidad, quien señaló que no se localizó dicha Carpeta, por lo que solicitó un plazo de diez días hábiles hallarla.

13.4 Acta circunstanciada de 27 de octubre de 2021, en la cual personal de la Comisión Estatal hizo constar que recibió de RV copias simples de la CI, de las cuales destacan las siguientes diligencias:

13.4.1 Oficio UIPJ/UBR/56/2016, dirigido al Fiscal Regional de Justicia Zona Centro-Veracruz, con el propósito de obtener información de la línea telefónica de V.

13.4.2 Dictamen No. FGE/DGSP/8027/2018, de 18 de diciembre de 2018, suscrito por una persona servidora pública adscrita a la Dirección General de los Servicios Periciales del Estado quien determinó que no existe relación de parentesco biológico entre RV con alguno de los perfiles genéticos ahí registrados.

13.5 Acta Circunstanciada de 13 de mayo de 2022, en la cual personal del Organismo Local hizo constar que se revisó la CI.

13.6 Entrevista de identificación de factores psicosociales realizada a RV, el 1 agosto de 2022.

13.7 Recomendación 039/2023, emitida el 7 de junio de 2023, dirigida a la Fiscalía Estatal.

13.8 Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/5417/2023, del 6 de julio de 2023, mediante el cual AR informó al Organismo Local la no aceptación de la Recomendación 039/2023.

13.9 Acta circunstanciada de 6 de septiembre de 2023, en la cual personal del Organismo Local hizo constar que se notificó a RV la no aceptación de la Recomendación 039/2023.

14. Actas circunstancias de 16 y 20 de mayo de 2024, en las cuales personal de la CNDH estableció comunicación con personas servidoras públicas adscritas a la FGE a fin recabar información del Recurso que nos ocupa.

15. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/3137/2024, recibido en este Organismo Nacional el 30 de mayo de 2024, a través del cual el Fiscal Visitador de Derechos Humanos reiteró la no aceptación de la Recomendación 039/2023, indicando que la CI continúa en trámite.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

16. El 13 de mayo de 2016, RV presentó denuncia ante la Sub-Unidad Boca del Río, Veracruz de la FGE, por la desaparición V en esa misma fecha, radicándose la CI que actualmente continúa en integración.

17. El 11 de noviembre de 2020, se recibió en la Comisión Estatal, la queja de RV, en la que denunció irregularidades, omisiones y dilaciones dentro de la CI iniciada por la desaparición de V.

18. Una vez agotada la investigación correspondiente, el 7 de junio de 2023, el Organismo Local emitió la Recomendación 039/2023 dirigida a la Fiscalía Estatal, la cual le fue notificada el 13 de junio de 2023, a través del oficio CEDHV/DSC/1231/2023.

19. El 10 de julio de 2023, el Organismo Local recibió el oficio FGE/FCEAIDH/CDH/5417/2023, mediante el cual AR comunicó la no aceptación de la Recomendación 039/2023, lo que se le informó a RV mediante comparecencia de 6 de septiembre de 2023.

20. Inconforme con la no aceptación por parte de la Fiscalía Estatal, el 25 de septiembre de 2023, RV presentó Recurso de Impugnación, radicado en este Organismo Nacional bajo el número de expediente **CNDH/5/2024/6/RI** mismo que motivó a su vez la emisión del presente instrumento recomendatorio.

21. Asimismo, a la fecha, no se cuenta con evidencias que permitan establecer que se haya iniciado algún procedimiento administrativo de investigación relacionado con los hechos materia de queja en el Órgano Interno de Control de la FGE.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

22. El objeto del presente instrumento recomendatorio recaído sobre el recurso de impugnación que se resuelve, no tiene por objeto valorar nuevamente la actuación del personal de la FGE, pues de esa tarea se ocupó asiduamente el Organismo Local mediante la Recomendación 039/2023, aunado a que RV manifestó agravios hacia la no aceptación de esa Recomendación; bajo el principio pro persona, este

Organismo Nacional estima necesario precisar y dotar de mayor certidumbre jurídica a la concreción de los derechos humanos determinados como violados por el Organismo Local, porque en el instrumento recomendatorio observó la violación al derecho de la víctima o de la persona ofendida, lo cual amerita un grado de especificidad reforzada.

23. En este apartado se realizará un análisis de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2024/6/RI**, con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de las víctimas, del principio pro persona y perspectiva de género, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por la Comisión Nacional, así como de los criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la CrIDH, respecto de la no aceptación de una Recomendación emitida por un organismo local, con fundamento en los artículos 3º, último párrafo y 6º, fracciones IV, 41, 42, 65, último párrafo y 66, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con el fin de determinar violaciones al derecho humano de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia en su modalidad de procuración, así como derecho a una vida libre de violencia en su modalidad de violencia institucional, atribuibles a personas servidoras públicas de la Fiscalía Estatal, en agravio de RV.

A. OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN Y PROCEDENCIA DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

24. De conformidad con el artículo 102, apartado B, penúltimo párrafo de la CPEUM, le corresponde a esta Comisión Nacional conocer “de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los Organismos equivalentes en las entidades federativas”, las cuales tendrán que sustanciarse mediante los Recursos de Queja y de Impugnación, previstos en el artículo 55 de la Ley de este Organismo Nacional.

25. En términos de los artículos 3º, último párrafo, 6º, fracciones III y IV de la Ley de la Comisión Nacional, así como 159, fracción IV de su Reglamento Interno, el Recurso de Impugnación procede: “En caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, una Recomendación emitida por un Organismo Local”, como en el caso acontece, dado que RV se inconformó por la no aceptación de la Recomendación 039/2023.

26. De igual forma, en los artículos 64 de la Ley de la Comisión Nacional y 160, fracción II, de su Reglamento Interno, se establece que el recurso de impugnación debe ser interpuesto por quien haya tenido el carácter de quejoso o agraviado en el procedimiento seguido ante la Comisión Estatal, lo cual se encuentra satisfecho, en virtud que RV es quejosa y agraviada en el Expediente de Queja y por ende goza de legitimación activa dentro de la inconformidad que se resuelve por esta vía.

27. Aunado a lo anterior, el artículo 160, fracción III, del Reglamento Interno de la CNDH, señala que, para la admisión del recurso de impugnación, se requiere que se presente ante el respectivo Organismo Local dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la notificación de la aceptación de la Recomendación. En ese tenor, el 6 de septiembre de 2023, se le notificó a RV la no aceptación expresa por parte de la FGE a la Recomendación 039/2023, en consecuencia, el 25 de septiembre de 2023, interpuso recurso de impugnación ante el Organismo Local, por tanto, se advierte que la inconformidad fue presentada dentro del plazo de los 30 días naturales.

28. Por lo que el recurso planteado cumple con los requisitos de procedencia y admisión previstos en los artículos 61, 62, 63 y 64, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 159, fracción IV, 160 y 162, de su Reglamento Interno, consecuentemente esta Comisión Nacional es competente para conocer del presente recurso.

B. DERECHO DE ACCESO A LA TUTELA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

29. En México, hay dos tipos de protección interna a los derechos humanos: la jurisdiccional y la no jurisdiccional. La primera está a cargo del Poder Judicial, quien emite determinaciones que son vinculantes (de obligado cumplimiento), mientras que la segunda está a cargo de los organismos de protección de derechos humanos, cuyas resoluciones no lo son, ni suplen la protección que se puede obtener mediante la primera vía, sino que las complementa e incluso puede realizarse a la par de los procesos ante Tribunales; estas últimas encuentran su fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal.

30. El artículo 17, párrafo segundo, de la CPEUM, establece que el derecho de acceso a la justicia y a la tutela jurisdiccional efectiva es la prerrogativa a favor de las y los gobernados de acudir y promover ante las instituciones del Estado competentes, la protección de la justicia a través de procesos que le permitan obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sobre sus pretensiones o derechos que estime le fueron violentados, en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

31. En el mismo sentido, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece: *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*.

32. Por su parte la CrIDH ha sostenido que las garantías del artículo 8.1 de la Convención no se aplican solamente a la actividad judicial en estricto sentido, “*sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos*”.¹

33. En este sentido, la SCJN ha determinado que “*De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la CPEUM y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente...*”.²

34. En consecuencia, el derecho de acceso a la tutela no jurisdiccional implica que todas las personas tienen derecho de acceder a un proceso ante los organismos públicos de protección de los derechos humanos.

C. LEGALIDAD DE LA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL

35. De conformidad con lo que establece el artículo 65, último párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional analizó las constancias que remitió la CDHV con motivo de la substanciación del recurso de impugnación interpuesto por RV, entre ellas, la Recomendación 039/2023, emitida el 7 de junio de 2023, dirigida a la FGE, de la que se constató su legalidad, debido a

¹ CrIDH. “Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Párrafo 69.

² Tesis 1a./J. 103/2017, “DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital 2015591.

que estuvo apegada a lo que establece la ley y demás normatividad que regula el actuar del personal de la Comisión Estatal.

D. NO ACEPTACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN 039/2023

36. De conformidad con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal los organismos estatales de protección de derechos humanos se encuentran dotados de facultades propias que los distinguen por la defensa y protección de los derechos humanos en las entidades, coadyuvando en la eliminación de la impunidad y con el propósito de que se otorgue a las víctimas la reparación integral del daño a los derechos vulnerados.

37. En ese contexto, para emitir una resolución, las Comisiones Estatales deben llevar a cabo una investigación diligente y exhaustiva, con la finalidad de allegarse de todos los elementos de convicción necesarios para acreditar las violaciones en las que incurrieron las autoridades responsables y garantizar la protección a los derechos humanos; así, todas las autoridades deben guiar sus decisiones bajo el *“Principio de efecto útil”*³, el cual implica la aceptación, implementación y cumplimiento de las resoluciones emitidas por los organismos de derechos humanos del país, de tal forma que en la práctica sean efectivamente protegidos.

38. Por tanto, esta Comisión Nacional considera que la no aceptación por parte de la FGE a la Recomendación 039/2023 emitida por la Comisión Estatal, tiene un efecto adverso para la plena eficacia del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, previsto en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta que de conformidad con lo

³CrIDH. “Asunto de las Penitenciarías de Mendoza”. Medidas provisionales. Resolución de la Corte de 22 de noviembre de 2004.

dispuesto por el artículo 1° de la citada Constitución, es obligación de todas las autoridades, sin excepción alguna, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona.

39. Asimismo, dicha negativa representa un impedimento de reparar el daño y garantizar el pleno respeto a los derechos humanos y tiene como consecuencia el incumplimiento del principio de máxima protección de los derechos humanos, el cual representa la obligación de cualquier autoridad de los tres órdenes de gobierno de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección de los derechos humanos.

40. El artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala: “(...) Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, se procederá conforme a lo siguiente: a) La autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa (...)”.

41. En ese tenor, lo manifestado por AR para no aceptar la Recomendación 039/2023 no solo desestima el trabajo de investigación realizado por la Comisión Estatal, sino que vulnera el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos y la garantía efectiva para reparar de manera integral el daño ocasionado a las víctimas, a pesar de haberse acreditado violación a sus derechos humanos.

42. Asimismo, como se desarrollará en los apartados siguientes, los argumentos con los cuales AR pretende justificar su negativa de aceptar la Recomendación 039/2023, no son suficientes ni controvierten de manera efectiva los razonamientos expuestos por el Organismo Local, y sí, en cambio, solo ha dilatado el acceso a la reparación del daño de las víctimas reconocidas en esa Recomendación.

43. Para este Organismo Nacional, derivado de un análisis de las constancias que obran dentro del Expediente de Queja radicado en la Comisión Estatal, se advierte que se encuentra debidamente fundada la determinación de la Recomendación dirigida a la FGE, en razón de que como lo aduce en el cuerpo de la citada resolución, se evidenció que en la investigación de la desaparición de V la Fiscalía Estatal ha omitido integrar con debida diligencia la CI, vulnerando en su agravio los derechos humanos de acceso a la justicia en su modalidad de procuración y una vida libre de violencia en su modalidad de violencia institucional.

44. De igual forma, este Organismo Nacional considera que las manifestaciones vertidas por AR para no aceptar la Recomendación 039/2023 no son congruentes con el principio *pro persona*, denotándose una actitud de indiferencia, falta de compromiso en el cumplimiento de las leyes y una falta de colaboración en la tarea de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, dado que la aceptación y cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los organismos de protección de los derechos humanos requieren de la voluntad, disposición política y el mejor esfuerzo de las autoridades a quienes se dirigen.

45. Si bien no existe una obligación constitucional para cumplir las Recomendaciones emitidas por los Organismos Estatales Protectores de los Derechos Humanos; sin embargo, sí existe una obligación establecida en la Constitución Federal de fundar y motivar las razones por las cuales se incumplió con el instrumento recomendatorio y hacerlo público, lo que de acuerdo a la evidencia recabada en el presente caso no se llevó a cabo.

46. La función preventiva y de investigación ante la Comisión Nacional, tiene igual o incluso mayor valor que las sanciones penales o administrativas impuestas a las personas servidoras públicas; pues al tiempo de evitar la impunidad, se busca generar una cultura de respeto y observancia de los derechos fundamentales y la

convicción de que es factible y compatible la función asignada a las personas servidoras públicas de todas las dependencias de gobierno y de todos los niveles, con un adecuado respeto a los derechos humanos, a fin de cumplir con las exigencias legales respetando los derechos humanos.

47. En atención a las consideraciones expuestas, en términos de los artículos 66, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 167, de su Reglamento Interno, se declara insuficiente la justificación de la autoridad para no aceptar la Recomendación 039/2023, emitida por el Organismo Local, lo cual, a su vez, trasciende a la vulneración del derecho a humano de acceso a la justicia en su modalidad de procuración y una vida libre de violencia en su modalidad de violencia institucional, como a continuación se detalla.

I. Violación al derecho humano de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia

48. El derecho de acceso a la justicia se encuentra previsto en los artículos 1° y 17, párrafo segundo, de la Constitución Política, en relación con el 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y estatuyen la prerrogativa a favor de los gobernados de acudir y promover ante las instituciones del Estado competentes, la protección de la justicia a través de procesos que le permitan obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sus pretensiones o los derechos que estime le fueron violentados en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

49. El artículo 21, en sus párrafos primero y segundo, de nuestra Constitución Federal, prevén la obligación del Ministerio Público de investigar los delitos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los imputados, atribuyéndole, además, el ejercicio de la acción penal ante los tribunales respectivos.

Esta importante tarea exige que el Representante Social tome las medidas jurídicas necesarias para la integración de la investigación ministerial tan pronto como tenga conocimiento de la posible existencia de hechos que puedan ser constitutivos de delito, dando seguimiento a las denuncias que se presenten y allegarse de todos los elementos necesarios de manera oportuna para el esclarecimiento de los hechos que permitan conocer la verdad sobre lo sucedido.

50. Tratándose del tema de procuración de justicia relacionado con las investigaciones por desaparición de personas, ésta debe enfocarse en la realización inmediata de todas aquellas acciones tendentes a la búsqueda y localización de la víctima, pues resulta fundamental que las autoridades encargadas de las investigaciones ministeriales centren sus esfuerzos en ubicar el paradero de la persona desaparecida, y de manera concomitante, en practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos constitutivos del tipo penal y de la probable responsabilidad de la o las personas que cometieron la conducta delictiva que propició la desaparición.

51. El derecho de acceso a la justicia no se agota con la simple tramitación de procesos internos, por lo que debe hacerse lo indispensable para conocer la verdad y se sancione a los probables responsables tanto materiales como intelectuales, respetando los derechos de las víctimas y ofendidos del delito, ejecutando diligencias procedentes de conformidad con los estándares del debido proceso, ya que el agente investigador tiene la obligación de actuar con la debida diligencia como un presupuesto básico de este derecho (acceso a la justicia).

52. Existe una inadecuada procuración de justicia en aquellos casos en los que las personas servidoras públicas encargadas de la investigación y persecución de los delitos, no actúan con la debida diligencia, omiten realizar las acciones

pertinentes para el esclarecimiento de los hechos delictivos, o las realizan de manera deficiente, generando que los hechos denunciados continúen impunes.

53. En tal contexto, del análisis a las constancias que integran el expediente **CNDH/5/2024/6/RI**, esta Comisión Nacional, advierte que no se encuentra debidamente fundada y motivada la negativa de la aceptación de la Recomendación 039/2023 realizada por parte de AR, toda vez que en relación al argumento de que se han realizado múltiples diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos y localización de V y que la investigación se ha desarrollado de manera oficiosa, oportuna y exhaustiva; sin embargo, AR pasa por alto la periodicidad con la que esas actuaciones se han realizado, advirtiéndose dilación y lapsos prologados entre cada una de esas acciones, lo que evidencia que esa investigación no se ha realizado de manera diligente, lo cual trasciende al derecho de acceso a la justicia.

II. Debida diligencia durante la investigación de los delitos

54. El artículo 1º. de la CPEUM, previene que es deber del Estado mexicano garantizar el respeto y observancia de los derechos humanos, aplicando todos los medios oficiales a su alcance para prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a dichas prerrogativas.

55. En este sentido, es claro que la obligación del Estado de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos implica la prevención de las violaciones a los derechos humanos, para lo cual debe activar todo el aparato institucional y probar que hizo todo lo que está a su alcance para no incurrir en una responsabilidad, de ahí surge el principio de debida diligencia, el cual implica que se ha actuado en forma diligente en todos sus procesos, tanto preventivos de violaciones, como para investigarlos

cuando ya ocurrieron, tal como lo ha hecho valer esta Comisión Nacional en diversas recomendaciones⁴.

56. En materia penal los artículos 109, fracción II y 129 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establecen que los agentes estatales están obligados a facilitar el acceso a la justicia a las víctimas u ofendidos bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia, perspectiva de género y eficacia, así como conducir la investigación con la debida diligencia.

57. Tratándose del delito de desaparición de personas la CrIDH en el “Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México”, sostuvo que: *“surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición [...], respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. Esta obligación de medio, al ser más estricta, exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Deben existir procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido”*.

58. Continuando con el análisis de las manifestaciones realizadas por AR, en relación a las diligencias realizadas para la integración de la CI refirió que el *“...Ministerio Público como conductor de la investigación ha solicitado la colaboración de diversas autoridades... asimismo, ha realizado acciones de investigación a través*

⁴ CNDH, Recomendación 29/2024, párrafos 80, Recomendación 237/2023, párrafos 58-59; Recomendación 182/2023, párrafos 59-63, y 169, párrafos 81-85, entre otras.

de la Policía Ministerial del Estado, ha generado la obtención de datos técnicos, así como la implementación de las diligencias periciales necesarias con el apoyo de la Dirección General de los Servicios Periciales, en específico... la obtención del perfil genético de los familiares de V y su contraste con las bases de datos elaboradas con motivo del hallazgo de restos no identificados...”.

59. Sin embargo, esta Comisión Nacional no comparte los argumentos anteriormente señalados, dado que las diligencias señaladas por AR no fueron realizadas con la debida diligencia y prontitud que ameritaba el caso, advirtiéndose períodos prolongados entre una y otra actuación, en ese sentido el Organismo Local al emitir la Recomendación 039/2023 señaló que no fue por la falta de actuaciones sino por la lentitud en que éstas fueron ordenadas o en su caso por la dilación en la obtención del resultado de las mismas, con lo cual la Comisión Estatal adecuadamente acreditó la violación al derecho humano de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia.

60. Lo anterior es así dado que aún y cuando la FGE solicitó colaboración para obtener información de la línea telefónica de V, la Comisión Estatal advirtió que no se le dio debido seguimiento a la obtención de dicha probanza, a pesar de constituir una diligencia fundamental para la localización de V. Asimismo, en relación a la toma de muestras biológicas y elaboración del perfil genético de RV por parte de los servicios periciales y confronta con la base de datos de perfiles genéticos de personas fallecidas no identificadas y restos óseos que se tienen ingresados en el Laboratorio de Genética Forense del Estado, el Organismo Local determinó que la obtención de los resultados tardó más de 2 años para su entrega, lo que resulta un tiempo excesivo para garantizar el acceso a la justicia en agravio de V.

61. Motivos por los cuales, este Organismo Nacional considera que los argumentos expuestos por AR para no aceptar la Recomendación 039/2023 no se

encuentran debidamente fundados ni motivados, dado que tal como lo señaló la CDHV, la FGE ha incurrido en dilación en la realización de diligencias que, por su relevancia, debieron efectuarse con toda prontitud, ya que en este tipo de casos la inmediatez en el inicio de las investigaciones es fundamental para evitar que se pierda información que puede resultar elemental para ubicar el paradero de la víctima.

62. Por otro lado, con relación al argumento de AR en el sentido de que en la investigación de delitos de desaparición de personas no se puede limitar a un plazo razonable, ya que es un delito permanente y, por lo tanto, prolonga sus efectos en el tiempo, siendo así que a la fecha de la presente Recomendación, V no ha sido localizada, circunstancia por la cual la Comisión Estatal no dirigió la Recomendación 039/2023, sino por el hecho de que la FGE omitió actuar con debida diligencia, al no realizar las actuaciones descritas por AR de forma oportuna desde que inició la CI, aunado a la ausencia de acciones suficientes, urgentes y eficaces dentro de la investigación, lo cual repercute en una inadecuada procuración de justicia en agravio de RV, así como el derecho de V a ser buscada.

63. En ese tenor el Poder Judicial de la Federación se ha establecido que: *“Cuando el Ministerio Público investiga de manera deficiente sin allegarse de todos los elementos necesarios para integrar la carpeta de investigación, es dable afirmar que no cumple con las atribuciones [...], de los que se advierte que la representación social debe realizar una investigación inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional e imparcial, lo que implica que como rector y jefe de la 27/60 policía, debe contar con líneas de investigación que le permitan abordar el problema planteado y determinar puntualmente el objeto de la investigación [...] por tanto, el solo hecho de realizar*

citaciones y girar oficios implica una actuación deficiente de la autoridad ministerial, en detrimento de los derechos de la víctima y de la defensa [...]”⁵

64. Por otro lado, llama la atención de esta Comisión Nacional el señalamiento sustentando por AR en el sentido de que el Expediente de Queja fue radicado el 11 de noviembre de 2020, transcurriendo 2 años y siete meses para que el Organismo Local emitiera la Recomendación 039/2023, situación que en su consideración resulta contradictorio e incompatible con lo determinado por la Comisión Estatal, advirtiéndose que dicha circunstancias no exime a la FGE de su responsabilidad, máxime que de las constancias que obran en el Expediente de Queja se evidencia que el Organismo Local requirió en múltiples ocasiones a dicha dependencia a fin de poder consultar la CI, observándose que desde el primer requerimiento, de 25 de enero de 2021, hasta la fecha en que se pudo acceder a dicha carpeta, 13 de mayo de 2022, transcurrió aproximadamente un año, tres meses y 17 días, situación que obstaculizó el trabajo de integración e investigación realizado por la Comisión Estatal lo cual no es atribuible a dicho organismo.

65. Por lo anterior, esta Comisión Nacional advierte que se cuenta con evidencia suficiente para acreditar violación al derecho humano de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia por parte de AR en agravio de V y RV, ante la no aceptación de la Recomendación 039/2023, de la CDHV.

⁵ Tesis Aislada. I.6o.P.98 P (10a.), Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (Tesis Aisladas) “MINISTERIO PÚBLICO. SI REALIZA CITACIONES Y GIRA OFICIOS SIN CONTAR CON LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN PARA DETERMINAR EL OBJETO DE ÉSTA, ELLO IMPLICA UNA ACTUACIÓN DEFICIENTE EN DETRIMENTO DE LOS DERECHOS DE LA VÍCTIMA Y DE LA DEFENSA, VIOLATORIA DE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

III. Derecho a una vida libre de violencia en su modalidad de violencia institucional

66. La violencia institucional es una modalidad de la violencia de género contra las mujeres, conforme a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se define en el artículo 18, como “[...] *los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia*”, indicando además en el artículo 19, que “[...] *os tres órdenes de gobierno, a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*”.

67. En ese tenor, es obligación de las autoridades guiar su actuación tomando en consideración la perspectiva de género. De acuerdo con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la perspectiva de género se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.

68. Tratándose de la desaparición de mujeres (niñas, adolescentes o adultas), como en el presente caso acontece, la importancia de la aplicación de la perspectiva de género por parte del Ministerio Público exige un deber reforzado por la condición

de vulnerabilidad en que se encuentra dicho sector de la población, el cual se encuentra expuesto de padecer afectaciones secundarias por razones de género.

69. Conforme a las evidencias recabadas por el Organismo Local se pudo advertir la falta de investigación con perspectiva de género por parte de las personas servidoras públicas encargadas de la integración de la CI, evidenciándose la violencia institucional sufrida por V, pues a pesar de tener conocimiento de que se trataba de la desaparición de una mujer, existió dilación en la realización de diligencias oportunas, a fin de asegurarse de que en el expediente se contara con la mayor cantidad de información posible que permitiera ubicar el paradero de V, evidenciándose una investigación deficiente e incompleta por parte del FGE.

70. Por otro lado, es importante destacar que la mayoría de las personas que buscan a las personas desaparecidas o no localizadas son mujeres, como es el caso de RV, por lo que son también quienes generalmente interactúan con los sistemas de búsqueda y procuración de justicia, y todas las personas funcionarias públicas se encuentran obligadas a aplicar la perspectiva de género al brindarles cualquier tipo de atención; es decir, a considerar su rol social y la carga extra de trabajo que tienen en la esfera privada. En ese sentido, los argumentos de AR para no aceptar la Recomendación 039/2023 evidencian un proceso de victimización secundaria en agravio de RV, lo cual le impide la posibilidad para acceder a una reparación del daño integral, lo cual resulta contrario a su situación de víctima indirecta y que se traduce en violaciones al derecho a una vida libre de violencia en su modalidad de violencia institucional en agravio de RV.

E. CULTURA DE LA PAZ

71. La Asamblea General de las Naciones Unidas examinó el proyecto titulado "*Hacia una cultura de paz*" en sus períodos de sesiones quincuagésimo y

quincuagésimo primero en relación con el tema titulado “*Cuestiones relativas a los derechos humanos*” (Resoluciones 50/173 y 51/101).

72. El tema titulado “*Hacia una cultura de paz*” fue incluido en el programa del quincuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea, celebrado en 1997, a solicitud de varios Estados (A/52/191). En el año 2000 se proclamó Año Internacional de la Cultura de la Paz (resolución 52/15).

73. En su quincuagésimo tercer período de sesiones, la Asamblea General proclamó el período comprendido entre los años 2001 y 2010 Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo (resolución 53/25), y aprobó la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz (resolución 53/243). En esta Declaración se sientan las bases conceptuales de la cultura de paz, así como las directrices y medidas para su desarrollo.

74. “*La cultura de paz es un conjunto de valores, actitudes y comportamientos que reflejan el respeto a la vida, al ser humano y su dignidad. Que pone en primer plano los derechos humanos, el rechazo a la violencia en todas sus formas y la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, así como la comprensión entre los pueblos, los colectivos y las personas*”.

75. En la actualidad, veintitrés años después de la aprobación de la “*Declaración y Programa de Acción de Cultura de Paz*”, la cultura de paz está teniendo un gran avance a nivel global; numerosas organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas de los distintos niveles, administraciones locales, estatales y federales, de todo el mundo, llevan a cabo proyectos y acciones de todo tipo para el fomento de una cultura de paz.

76. Este Organismo Nacional mediante esta Recomendación y las medidas de reparación solicitadas, contribuyen a la construcción de una paz estable y permanente, que consolide la transformación de la sociedad y fortalezca la confianza en sus instituciones, en pro de la dignidad y los derechos humanos de las personas y en contra de la violencia en todas sus formas.

F. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS

77. Conforme al párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política, *“todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*.

78. La promoción, el respeto, protección y garantías de derechos humanos reconocidas en el artículo antes referido, también se encuentran previstos en los distintos tratados y convenciones de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, por ello, su cumplimiento obligatorio no deriva sólo del mandato constitucional, sino también de los compromisos internacionales adquiridos mediante la suscripción y/o ratificación de dichos tratados.

79. En el presente caso de las evidencias analizadas por este Organismo Nacional, se advierte que los argumentos vertidos por AR para no aceptar la Recomendación 039/2023 evidencian su falta de compromiso para garantizar el acceso al derecho a la justicia en su modalidad de procuración conforme a las consideraciones vertidas en los párrafos que anteceden, al no apegar su desempeño a la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los

derechos humanos reconocidos en los artículos 1o, párrafo tercero, 102 apartado B, de la Constitución Política.

80. Inobservando también los principios rectores de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y que traen aparejada responsabilidad de carácter administrativo, misma que deberá ser determinada en el procedimiento de responsabilidad correspondiente.

G. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

81. Conforme al párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Federal, “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

82. Las cuatro obligaciones reconocidas en el artículo citado, también se establecen en los distintos tratados y convenciones de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano. Por ello, su cumplimiento obligatorio no deriva sólo del mandato constitucional, sino también de los compromisos internacionales adquiridos mediante la suscripción y/o ratificación de dichos tratados. El contenido de las obligaciones y las acciones que el Estado debe realizar para cumplirlas ha sido materia de diversos pronunciamientos por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, como la CrIDH y aquellos que conforman el sistema universal de las Naciones Unidas.

83. Cuando el Estado incumple con esas obligaciones, faltando a la misión que le fue encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es inevitable que se genere una responsabilidad de las instituciones que lo conforman, independientemente de aquella que corresponda de manera específica a las personas servidoras públicas, a quienes les concierne de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos derechos.

84. Cabe señalar que la determinación de responsabilidades por violaciones a derechos humanos que realizan los organismos públicos protectores de derechos humanos referidos en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política, es de naturaleza distinta a la que realizan los órganos jurisdiccionales que resuelven, entre otras, sobre la responsabilidad penal y a los que se les reconoce la facultad exclusiva de la imposición de penas. Asimismo, es de naturaleza distinta a la función de la autoridad administrativa, a la que compete determinar la responsabilidad por infracción a normas o reglamentos administrativos y que cuenta con la facultad de imponer sanciones⁶.

85. En ese sentido, puesto que el cumplimiento de una Recomendación, por su propia naturaleza no es exigible de manera coercitiva, su destinatario es el superior jerárquico de las instituciones o dependencias de adscripción de las personas servidoras públicas responsables de las violaciones a derechos humanos. Por ende, corresponde al titular de las instituciones o dependencias instruir la realización de las acciones recomendadas por este Organismo Nacional, así como las de prevención e investigación de los hechos para en su caso imponer las sanciones que correspondan o implementar acciones de atención y prevención necesarias.

⁶ CNDH. Recomendaciones 67/2024, párr. 140, 60/2022, párr. 294, 23VG/2019, párr. 383; 11/VG/2018 del 27, párr. 505; 6/2018, párr. 141.1; 78/2017, párr. 284.1; 54/2017, párr. 238.1; 4/2017, párr. 233.1, y 1/2017, párr. 141.1.

86. Al emitir una Recomendación se tiene como objetivo que las autoridades destinatarias realicen acciones de atención, prevención y no repetición, con la finalidad de que no ocurran nuevamente conductas indebidas de las personas servidoras públicas responsables. La función preventiva ante la Comisión Nacional tiene igual o incluso mayor valor que las sanciones penales o administrativas impuestas a la persona servidora pública; pues al tiempo de evitar la impunidad, se busca generar una cultura de respeto y observancia de los derechos fundamentales y la convicción de que es factible y compatible la función asignada a las personas servidoras públicas de todas las dependencias de gobierno y de todos los niveles, con un adecuado respeto a los derechos humanos; es decir, cumplir con las exigencias legales respetando los derechos humanos⁷.

87. Esta Comisión Nacional dirige la presente Recomendación a la Fiscalía General del Estado de Veracruz, toda vez que como se refirió con anterioridad se vulneró de manera directa a V e indirectamente a RV su derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración, así como derecho a una vida libre de violencia en su modalidad de violencia institucional, puesto que con su postura de no aceptación les niegan el reconocimiento de su calidad de víctimas, así como la posibilidad de acceder a una reparación integral del daño.

H. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

88. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1o, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política; 44, párrafo

⁷ CNDH. Recomendaciones 21/2024, párrafos 119-124.

segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 1, párrafos tercero y cuarto, 2, 7, fracciones I, II, VII y VIII, 8, 9, 26, 27, 64, fracción II, 67, 73 fracción V, 74, 88, fracción II, 96, 97, fracción II, 106, 110, fracción IV, 111, 112, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152, de la Ley General de Víctimas; se prevé la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a una persona servidora pública del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

89. Para tal efecto, en términos de los artículos 1, párrafos tercero y cuarto; 2, fracción I, 7, fracciones I, III y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), además fracciones VII y IX, del artículo 74, 75 fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130 y 131 de la Ley General de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso en concreto en la materia, al acreditarse violación al derecho humano de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, así como a una vida libre de violencia en su modalidad de violencia institucional por la no aceptación de la Recomendación 039/2023 emitida por la CDHV, existe la obligación de reparar a las víctimas de una forma integral, a través de las medidas de restitución, satisfacción y de no repetición. A fin de que la autoridad este en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometa y efectúe sus obligaciones en la materia, establecidas en las citadas leyes.

90. En los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de 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*”, de la Organización de las Naciones Unidas, y en diversos criterios de la CrIDH, se considera que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos; así como identificar, localizar, detener, juzgar y/o, en su caso, sancionar a los responsables.

91. La CrIDH ha indicado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras de cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Por ello, la reparación comprende diversos “modos específicos” de reparar que “varían según la lesión producida”. En este sentido, dispone que “las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas”⁸.

92. Esta Comisión Nacional considera procedente la reparación de los daños ocasionados en los términos siguientes:

A) Medidas de restitución

93. El artículo 61, fracción II de la Ley General de Víctimas, dispone medidas de restitución que buscan restablecer la situación anterior a la violación de derechos humanos; así, la emisión y publicación de esta Recomendación es una medida de restitución, cuyo fin es dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se

⁸ Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina, Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párrafo 41.

cometieron y propiciar la aceptación del instrumento recomendatorio del Organismo Local.

94. La Fiscalía General del Estado de Veracruz, se sirva instruir para que se emita la aceptación en todos sus términos a la Recomendación 039/2023 de la Comisión Estatal, en un plazo de quince 15 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente, y se informe a esta Comisión Nacional. Dicha aceptación deberá ser integral y enfática para asumir el compromiso de cumplimiento a los puntos recomendatorios determinados en la Recomendación 039/2023. Lo anterior a fin de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio del presente documento.

B) Medidas de satisfacción

95. La satisfacción en términos de los artículos 27, fracción IV y 73 de la Ley General de Víctimas, busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, lo cual se puede realizar mediante la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a las autoridades y personas servidoras públicas responsables de violaciones a derechos humanos.

96. Asimismo, en caso de que persista la negativa de aceptar la Recomendación 039/2023 por parte de esa Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos remitirá copia de la presente Recomendación a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, para que bajo sus atribuciones y tomando en cuenta las observaciones plasmadas en el presente instrumento, requiera a la persona Titular de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para que funde, motive y haga pública su negativa de aceptación a la Recomendación 039/2023 y solicite a la Legislatura de esa entidad federativa su comparecencia ante dicho órgano legislativo, acorde a lo previsto en el artículo 67, fracción II, inciso c) de la Constitución Política del Estado

de Veracruz, de aplicación sistemática con el numeral 19 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Lo anterior, como mecanismo reforzado de optimización al principio pro persona, por la vía parlamentaria y así incentivar la eventual aceptación total y cumplimiento del instrumento recomendatorio materia de la impugnación que se resuelve. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto primero recomendatorio del presente instrumento.

97. De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, el punto 22 de los Principios de reparaciones de Naciones Unidas, y el artículo 73 de la Ley General de Víctimas, se considera como una medida de satisfacción a las declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas. Por lo cual, la formulación y publicación de la presente Recomendación, en sí misma constituye una medida de satisfacción, ya que ésta tiene como fin dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron en agravio de V y RV, para lo cual se debe conjuntar con los otros tipos de medidas que componen la reparación integral del daño a las víctimas.

C) Medidas de no repetición

98. Las medidas de no repetición se encuentran descritas en los artículos 27, fracción V, 74 al 78 de la Ley General de Víctimas, éstas consisten en implementar las medidas que sean indispensables para evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención; por ello, el Estado deberá adoptar las medidas legales, administrativas y de otra índole, para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas.

99. Para tal efecto, es necesario que la FGE emita una circular, en el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, mediante la cual se les instruya a las personas servidoras públicas de esa institución a cumplir

en tiempo y forma la Recomendación 039/2023, así como colaborar en todo momento con la Comisión Estatal en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas a la FGE con motivo de la acreditación a violaciones de derechos humanos, esto a fin de garantizar a las personas víctimas su derecho a la reparación integral del daño. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió; a fin de dar cumplimiento al punto segundo recomendatorio.

100. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que las medidas de no repetición, previamente descritas, constituyen una oportunidad para las autoridades, en su respectivo ámbito de competencias, a fin de fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y por consiguiente, sumarse a una cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos que conjunten valores, actitudes y comportamientos para su protección y garantía; así como la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, con la finalidad de evitar hechos similares a los analizados en el presente instrumento recomendatorio.

101. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se permite formular respetuosamente las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Deberá instruir a quien corresponda para que se emita la aceptación en todos sus términos a la Recomendación 039/2023 de la Comisión Estatal, en un plazo de quince 15 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente, y se informe a esta Comisión Nacional. Dicha aceptación deberá ser integral y enfática para asumir el compromiso de cumplimiento a los puntos recomendatorios en el citado documento. En caso de que persista la negativa de aceptar la Recomendación 039/2023 por parte de esa Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la

Llave, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos remitirá copia de la presente Recomendación a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, para que bajo sus atribuciones y tomando en cuenta las observaciones plasmadas en el presente instrumento, requiera a la persona Titular de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para que funde, motive y haga pública su negativa de aceptación a la Recomendación 039/2023 y solicite a la Legislatura de esa entidad federativa su comparecencia ante dicho órgano legislativo. Hecho lo anterior, deberá remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Se emita una circular, en el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, dirigida al personal de la FGE mediante la cual se les instruya cumplir en tiempo y forma la Recomendación 039/2023, así como colaborar en todo momento con la Comisión Estatal en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas a la FGE con motivo de la acreditación a violaciones de derechos humanos, a fin de garantizar a las personas víctimas su derecho a la reparación integral del daño. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

TERCERA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel y poder de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

102. En el caso de que usted en su carácter de autoridad recomendada opte por no aceptar la presente Recomendación, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102 apartado B, de nuestra Norma Suprema, en relación a lo previsto por el artículo 70 fracción XXXV de la Ley General de Transparencia y Acceso a la

Información Pública, y el numeral 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos humanos, se le exhorta para que de manera fundada y motivada haga pública su negativa y remita a este Organismo las constancias correspondientes en un plazo de quince 15 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente.

103. La presente Recomendación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental, tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la Ley, como de obtener, en términos de los que establece el artículo 1o, párrafo tercero, de la Constitución Federal, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquier otra autoridad competente, para que conforme a sus atribuciones apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

104. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

105. Con el mismo fundamento jurídico referido, se solicita a usted que, en su caso las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

106. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad, de hacer pública precisamente esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución

Política, 15, fracción X y 46 de la Ley Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional solicitará a la legislatura del Estado de Veracruz o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia, a efecto de que explique los motivo de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

RARR