



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

Expediente: CEDHV/1VG/DAV/1326/2019

Recomendación 096/2019

Caso: Falta de debida diligencia en la integración de una Carpeta de Investigación por parte de la Fiscalía General del Estado

Autoridades Responsables: Fiscalía General del Estado de Veracruz

Víctima: 1

Derecho humano violado: Derechos de la víctima y persona ofendida

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE.....	2
CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA	2
DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN	2
I. RELATORÍA DE LOS HECHOS.....	3
SITUACIÓN JURÍDICA.....	5
II. COMPETENCIA LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS.....	5
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN	7
V. HECHOS PROBADOS.....	7
VI. OBSERVACIONES	7
VII. DERECHOS VIOLADOS.....	9
DERECHOS DE LA VÍCTIMA Y DE LA PERSONA OFENDIDA.....	9
VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.....	18
IX. PRECEDENTES	21
X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS.....	21
RECOMENDACIÓN N° 096/2023.....	22

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a doce de diciembre de dos mil veintitrés, 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 (CEDHV) formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita en términos de lo establecido en los artículos 1 y 102 apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 4 párrafo octavo y 67 fracción II inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 1, 5, 15, 16 y 177 de su Reglamento Interno, constituye la **Recomendación 096/2023**, que se dirige a la siguiente autoridad:

2. **FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (FGE)**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 67 fracción I inciso a) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 30 fracciones XIV y XV 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 y 68 fracciones I, III, V y VII; 69, 70, 71 y 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 13 y 19 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz; 39 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 33 de la Ley de esta CEDHV; y 105 de su Reglamento Interno, en la presente Recomendación se menciona la identidad de la víctima por no haber existido oposición de su parte, con excepción de quien hasta la fecha es una persona menor de edad (V1).

DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN

4. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 176 del Reglamento Interno de la CEDHV, se procede al desarrollo de los rubros que constituyen la presente Recomendación.

I. RELATORÍA DE LOS HECHOS

5. El ocho de enero del dos mil veinte, V1, por propio derecho, interpuso queja¹ en contra de la Fiscalía General del Estado de Veracruz por hechos que considera violatorios de sus derechos humanos, de acuerdo con lo siguiente:

“[...] La que suscribe V1 con domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en el domicilio conocido de [...] del Municipio de Misantla Veracruz que esta sobre la carretera Misantla Xalapa en el kilómetro [...] C.P. [...] y al teléfono [...], y al correo electrónico: [...]; por medio del presente escrito interpongo formal queja en contra de servidores públicos adscritos a la Fiscalía General del Estado de Veracruz por los siguientes hechos: - El 14 de agosto de 2019, presente una denuncia por sustracción de menores en agravio de mi hijo menor de [...] años de iniciales [V1] en contra del C. [A1], padre de este en la Fiscalía Primera Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas, Niños y trata de personas (sic) con sede en Misantla Veracruz a la Fecha, a cargo de la licenciada [...], denuncia que fue radicada bajo el número [...]. ----- Desde esa fecha, la fiscalía en comento no ha realizado investigación alguna para dar con el paradero de mi hijo, inclusive no quiso activar la alerta amber nacional, solo así la estatal porque se lo pedí a su superior jerárquico. Por otro lado, las veces que he sido atendida por la servidora pública arriba señalada, esta se ha dirigido hacia mí en un tono burlón y sarcástico y me ha referido que esto ha pasado por mi culpa, que ella no regresa niños y que el niño está bien porque esta con el papá y que no hay nada que hacer, solo saber la ubicación del niño y se queda con el papá. ----- Por lo que me quejo en contra de los servidores públicos que resulten responsables por la falta de debida diligencia en la investigación y por cuanto hace a las funciones de la Fiscal referida. ----- V1 Es por todo lo descrito que le solicito su intervención ante esta problemática. [...]” [sic] -----

6. Posteriormente el cuatro de marzo del dos mil veinte², se recibió un correo electrónico de V1, al que adjuntó un escrito de la misma fecha, en donde expuso hechos relacionados con la integración de la Carpeta de Investigación [...] (referida en adelante como [...]), como se detalla a continuación:

“[...] Por medio de la presente le informo que de acuerdo al seguimiento de la queja presentada en la Dirección de Atención a Víctimas de esta Comisión a personal de la Fiscalía General del Estado, quiero agregar y que es ya de su conocimiento que la carpeta con número [...] se abrió en la fiscalía de Misantla, la fiscal a cargo se declaró incompetente por territorio en enero de 2020, días después que se presenta la queja con ustedes, por lo cual la carpeta la trasladan a Xalapa, Veracruz con la fiscal sexta especializada en investigación de delitos de violencia contra la familia, mujeres niñas y niños de trata de personas en la fiscalía coordinadora (sic) ubicada en la calle Úrsulo Galván número 156, a cargo de la Lic. [...] el día 30 de enero de 2020 me llaman para darme a saber el estatus de la carpeta por lo cual me presento el día 4 de febrero del año en curso, ahí conozco a la fiscal y me comenta que ella estará a cargo de la carpeta, que iba a mandar varios oficios para la localización de mi hijo en la ciudad de México, ahí mismo le solicito que haga los trámites necesarios para activar la alerta amber a nivel nacional ya que la alerta amber en Veracruz sigue activa, pero que yo tenía conocimiento que mi hijo no se encuentra dentro del estado, y quedo de acuerdo con ella estar realizando las diligencias necesarias para la pronta localización. ----- -El día 10 de febrero voy nuevamente a la fiscalía para saber si hay algún avance y resulta que no hay nada por parte de la fiscalía, al no encontrarse la Lic. [...] hago otra diligencia en presencia de la auxiliar la Lic. [...] (desconozco su apellido), en la cual yo les doy nuevamente dos posibles direcciones de la ciudad de México en donde puede estar mi hijo, y dos números de celular que son supuestamente del papá de mi hijo el sr [A1] que hasta la fecha bloquea mis llamadas y mensajes (en la carpeta ya estaba esa información). -----

¹ Fojas 2-7 del Expediente.

² Fojas 126-128.

*Posteriormente (días después no recuerdo la fecha) hablo por teléfono a la fiscalía para saber si es necesario que acuda a las oficinas por si hay alguna noticia de los supuestos oficios mandados a la ciudad de México por parte de la fiscal, y de forma tajante responde la Lic. [...] (desconozco su apellido) auxiliar de la Lic. [...], que si requiero saber el seguimiento de la carpeta sea cual sea debo ir personalmente a la fiscalía, y solamente quería saber si había una respuesta para ir ya que soy de Misantla y cada que voy a la ciudad de Xalapa es un día de trabajo perdido. ---
Días después, cuando tuve posibilidad de ir fue el 2 de marzo 2020, cuando requiero hacer otra-diligencia y después de tantos días ya esperaba una respuesta sobre los supuestos oficios enviados, llego y no se encuentra la fiscal ni su auxiliar por lo que una licenciada que no me dice su nombre me atiende y resulta que busca por todos lados y la carpeta no la encuentra; después de perder el tiempo esperando resulta que le cambiaron el número a la carpeta y la localizan ahora es la [...] al revisarla me doy cuenta que desde el 4 de febrero en donde solicité los trámites para la alerta amber nacional, no hay ningún oficio ni nada que ayude a la localización de mi hijo, hicieron caso omiso de mi solicitud, por lo cual pido en ese momento hablar con la Lic. [...] fiscal coordinadora (sic) y resulta que no está, entonces hablo con el Lic. [...] de ese departamento y argumenta que no sabe nada que tiene que revisar la carpeta, me dejan esperando nuevamente y hago la diligencia con la Lic. [...] quien llegaba en ese momento a la fiscalía sexta especializada (sic) para darle a saber que a mi hijo lo dieron de baja de la primaria donde estudiaba por inasistencia, comprobando que durante estos últimos años escolares de mi hijo yo fui la única tutora de mi hijo y le dejo copias en donde hace constar lo que digo. -----
Minutos después (sic) de regresar a la sala de espera, de la fiscalía coordinadora me comentan que no saben nada de mi carpeta que lo tiene que hablar con la Lic. [...] que hable aproximadamente a las 8 pm. -----
Alrededor de las 8:30 pm hablo a la fiscalía coordinadora (sic) para saber qué pasó con la carpeta y nuevamente no se sabe nada y me piden que el día 9 de marzo asista a las 12 pm para que la Lic. [...] me explique el avance de la carpeta. -----
Es por todo lo descrito solicito (sic) su intervención ante esta problemática. [...]” [sic] -----*

7. Además, con fecha diecinueve de marzo del dos mil veinte³, VI a través de correo electrónico hizo llegar a esta Comisión Estatal escrito del trece del mismo mes y año, en el cual nuevamente exteriorizó hechos relacionados con la integración de la Carpeta de Investigación [...], como se expone a continuación:

*“[...] Por medio de la presente le informo que de acuerdo al seguimiento de la queja presentada en la Dirección de Atención a Víctimas de esta Comisión a personal de la Fiscalía General del Estado, quiero agregar que el día de ayer 13 de marzo 2020 acudí con la Lic. [...] quien es fiscal sexta especializada en investigación de delitos de violencia contra la familia, mujeres, niñas y niños de trata de personas (sic) en la fiscalía coordinadora (sic) ubicada en la calle Úrsulo Galván número 156, en Xalapa, Veracruz; actualmente tiene mi carpeta a su cargo con número [...], me habían citado el día 9 de marzo pero por trabajo no pude asistir por lo cual les informé que iría el 13 de marzo después de las 6 pm. -----
Ayer 13 de marzo alrededor de las 7:00 pm llego a fiscalía, me registro y espero aproximadamente 30 minutos después me llaman para platicar con la fiscal la Lic. [...], al preguntarle cuál era el avance de la carpeta [...] en ese momento me respondió exactamente lo mismo-que días pasados, que todavía no había respuesta de oficios mandados desde hace meses a la secretaria de educación pública, (sic) y que para iniciar la localización del papá de mi hijo debía solicitar por escrito a otra fiscal de la misma fiscalía. -----
Al yo enterarme que me habían hablado para esto, le dije a la fiscal que seguían sin hacer nada desde hace meses (aunque considera que ella ha hecho todo), molesta solicito platicar con la fiscal coordinadora, platique con ella hace meses y me dijo que harían todo lo posible para la localización de mi hijo, hasta ahora no ha cumplido. -----
-Después de hablar con la Lic. [...] pasé a sala de espera en donde me tuvieron esperando una hora aproximadamente, al insistir hablar con la Lic. [...] sólo me dicen que espere que está atendiendo a otra persona, casi a las 9 pm la Lic. [...] baja las escaleras y me ignora completamente; cuando empiezo a reclamar, la Lic. [...] me habla que ella me atenderá, que pasara a su oficina, y me comenta que estuvo hablando con la Lic. [...] que hará todo lo posible para el avance de la carpeta (eso dijo desde Noviembre), así como solicitar la activación de alerta*

³ Fojas 132-134 del Expediente.

*amber nacional (también desde hace meses me dijeron lo mismo) que me pasarían con la policía ministerial que se encuentra justo frente a la fiscalía para que me hicieran una entrevista. -----
En ese momento fui a policía ministerial junto con la Lic. [...] y me hicieron la entrevista de mis datos generales así como también les explique brevemente la razón de la denuncia, pero de entrada me dicen que está muy complicado casi imposible la localización de mi hijo ya que ellos no tienen la facultad de entrar a la Ciudad de México a menos que esperemos tiempo más. -----
Por otra parte desde hace meses les di la dirección y teléfono de una escuela en donde supuestamente está estudiando mi hijo, ahora con la suspensión de clases en policía ministerial se les torna el ambiente más complicado (es lo que argumentan ellos). -----
Es por todo lo descrito solicito (sic) su intervención ante esta problemática. [...]” [sic] -----*

SITUACIÓN JURÍDICA

II. COMPETENCIA LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS

8. La competencia de esta Comisión se fundamenta en los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción II inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3 y 4 fracciones I y III de la Ley de la CEDHV; y 1, 5, 14, 16, 25, 176 y 177 de su Reglamento Interno.

9. En consecuencia, este Organismo Autónomo tiene competencia en todo el Estado de Veracruz para conocer y tramitar peticiones o quejas iniciadas por presuntas vulneraciones a los derechos humanos imputadas a autoridades o servidores públicos estatales y/o municipales por los actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran.

10. Así, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley de la CEDHV y 20 de su Reglamento Interno, esta Comisión es competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

10.1. En razón de la **materia** *–ratione materiae–*, por tratarse del deber de investigar con debida diligencia, obligación de naturaleza materialmente administrativa, cuya inobservancia podría configurar violaciones a los derechos de la víctima o persona ofendida.

10.2. En razón de la **persona** *–ratione personae–*, toda vez que los hechos son atribuidos a personal de la Fiscalía General del Estado; es decir, una autoridad de carácter estatal.

10.3. En razón del **lugar** *–ratione loci–*, ya que los hechos ocurrieron dentro del territorio del Estado de Veracruz.



10.4. En razón del **tiempo** –*ratione temporis*–, en virtud de que la queja versa sobre la falta del deber de investigar con debida diligencia⁴, lo cual tiene el carácter de hechos continuados, pues sus efectos se extienden en el tiempo hasta que la Fiscalía General del Estado determine la investigación en los términos que señala la Ley⁵. Esto es así porque la falta de debida diligencia por parte de la autoridad no se consume en un solo evento, sino que se prorroga en el tiempo de momento a momento⁶; por lo tanto, no está sujeta al término de un año al que se refiere el artículo 121 del Reglamento Interno.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

11. 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 determinar si los hechos señalados constituyen violaciones de derechos humanos. Con base en lo anterior, la hipótesis a dilucidar es:

11.1. Determinar si la FGE ha integrado con debida diligencia la Carpeta de Investigación iniciada con la nomenclatura [...], y posteriormente la [...] ⁷ (en adelante referida como [...]) del índice de la Fiscalía Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas, Niños y Trata de Personas de la Fiscalía General del Estado.

⁴ La debida diligencia es una obligación para el personal de la Fiscalía General del Estado que conduce las carpetas de investigación. En ésta, además de la autoridad, el imputado, su defensor y la víctima o persona ofendida pueden solicitar actos de investigación que deberán ser atendidos con prontitud, de conformidad con el artículo 129 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Así, la debida diligencia no exige únicamente la realización de actos de investigación, sino que éstos se realicen diligentemente y con respeto a los derechos humanos de las víctimas.

⁵ CNPP. Artículo 131. Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones: [...] V. Iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y, en su caso, ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que deberán servir para sus respectivas resoluciones y las del Órgano jurisdiccional, así como recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación; [...] XIII. Determinar el archivo temporal y el no ejercicio de la acción penal, así como ejercer la facultad de no investigar en los casos autorizados por este Código; [...] XVI. Ejercer la acción penal cuando proceda; [...] XVIII. Promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal, de conformidad con las disposiciones aplicables; [...]

⁶ “DEMANDA DE AMPARO, TÉRMINO PARA INTERPONERLA TRATÁNDOSE DE ACTOS NEGATIVOS Y OMISIVOS”. Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, mayo 2005, página 1451. Por analogía: “FALTAS DE ASISTENCIA INJUSTIFICADAS, CONTINUAS Y REITERADAS. AL SER DE TRACTO SUCESIVO, LA CAUSAL DE RESCISIÓN SE ACTUALIZA CON CADA DÍA QUE FALTE EL TRABAJADOR, PARA EFECTOS DE LA PRESCRIPCIÓN”. Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, septiembre de 2019, Tomo III, página 2011.

⁷ Evidencia 13.7. del Expediente.



IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

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

12.1. Se recibió la queja de V1.

12.2. Se solicitaron diversos informes a la Fiscalía General del Estado de Veracruz en su calidad de autoridad señalada como responsable.

12.3. Se realizó por parte de personal de esta Comisión Estatal consulta de la Carpeta de Investigación.

12.4. Se realizó el análisis de los informes rendidos y demás documentales con que se cuenta.

V. HECHOS PROBADOS

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

14.1. La Fiscalía General del Estado no ha integrado con debida diligencia la Carpeta de Investigación [...] del índice de la Fiscalía Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y Trata de Personas.

VI. OBSERVACIONES

14. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reconoce que las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales y en la Constitución no se relacionan entre sí en términos de jerarquía. Una vez que un tratado con disposiciones de derechos humanos es incorporado al orden jurídico mexicano, las obligaciones que éstos contengan se integran al parámetro de regularidad constitucional, de modo tal que forman parte del conjunto normativo de supremacía constitucional⁸.

15. Asimismo, la SCJN sostiene que la fuerza vinculante de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) se extiende a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos

⁸ Pleno de la SCJN. Tesis jurisprudencial 20/2014 (10a.), Publicada el 25 de abril de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Humanos (Corte IDH), toda vez que la jurisprudencia interamericana desarrolla el contenido y alcance de cada uno de los derechos establecidos en la CADH.

16. Es importante señalar que el propósito de los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de 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 Judicial;⁹ mientras que, en materia administrativa, es facultad de los Órganos Internos de Control, tal y como lo establece la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave¹⁰.

17. Así, el objetivo de esta Comisión es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violan los derechos humanos y que comprometen la responsabilidad institucional del Estado¹¹.

18. En tal virtud, el estándar probatorio que rige al procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se 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 incumplida¹².

19. De conformidad con el artículo 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 de su Reglamento Interno, este Organismo 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.

20. 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 Fiscalía General del Estado de Veracruz violó en agravio de V1, sus derechos como víctima al no integrar con la debida diligencia la Carpeta de Investigación [...] del índice de la Fiscalía Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas, Niños y Trata de Personas.

⁹ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

¹⁰ Cfr. Artículo 3 fracción IV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

¹¹ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

¹² Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte IDH, 20 de marzo de 2013., párr. 90; SCJN. Incidente de inejecución 493/2001, sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.



21. En consecuencia, 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.

22. De tal suerte, el citado artículo no establece un deber de plantear Conciliaciones. Ello limitaría la materia de las Recomendaciones a un número muy reducido de derechos y a supuestos muy específicos.

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

24. Resulta pertinente puntualizar que esta Comisión Estatal no pretende sustituir el criterio de la FGE respecto del correcto desarrollo de las investigaciones. El mandato constitucional de este Organismo Autónomo 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.

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

VII. DERECHOS VIOLADOS

DERECHOS DE LA VÍCTIMA Y DE LA PERSONA OFENDIDA.

26. La normatividad local vigente reconoce como víctimas a todas aquellas personas que de manera directa o indirecta han sufrido un daño, menoscabo o lesión en sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de un delito o violación a sus derechos humanos¹³.

27. El artículo 20 apartado C de la CPEUM reconoce que las víctimas gozan de un cúmulo de derechos consistentes en pretensiones de reclamación o de resarcimiento que constituyen la piedra angular de la defensa de las personas que han sufrido afectaciones a sus derechos humanos.

28. Esto incluye la posibilidad de que las víctimas o sus familiares denuncien o presenten querellas, pruebas, peticiones o cualquier otra diligencia, con la finalidad de participar procesalmente en las

¹³ Cfr. Artículo 4 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

investigaciones para poder esclarecer la verdad de los hechos y obtener reparación por los daños sufridos¹⁴.

29. En el párrafo primero del artículo 21, la CPEUM establece que la garantía de estos derechos corre a cargo de las autoridades de procuración de justicia. Así, el Estado debe iniciar una investigación seria, imparcial y efectiva, orientada a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de los responsables. En el Estado de Veracruz, de conformidad con el artículo 67 fracción I de la Constitución Política Local, la procuración de justicia está a cargo de la Fiscalía General del Estado.

30. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostiene que el deber de investigación es de medios, no de resultados¹⁵; es decir, el simple hecho de que no se obtengan los efectos deseados, no implica que el Estado haya incumplido su obligación de indagar.

31. No obstante, esta condición exige que las autoridades agoten todas las líneas de investigación razonables y desahoguen todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de la verdad y el castigo de los culpables. Es decir, la investigación debe tener un sentido y ser asumida como un deber jurídico propio¹⁶.

32. En efecto, de la obligación general del Estado de garantizar los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personales deriva la obligación específica de investigar con diligencia los casos de violaciones de estos derechos¹⁷. Ésta se mantiene aun cuando la persona a quien se atribuya el hecho sea un particular; de lo contrario, tales conductas resultarían toleradas por la propia autoridad¹⁸.

33. Si bien es cierto que el solo transcurso del tiempo no es suficiente para establecer el incumplimiento del deber de debida diligencia, la Corte IDH establece que, para determinar si una investigación se realizó dentro de un plazo razonable, debe tomarse en cuenta: la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales, y la afectación generada en la situación jurídica de la presunta víctima¹⁹.

34. Además, con el nuevo sistema de justicia penal, se ha incorporado con mayor fuerza la garantía de la inclusión de las víctimas dentro del procedimiento, a fin de que puedan intervenir y actuar por

¹⁴ Corte IDH. *Caso Mendoza y otros Vs Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260. Párr. 217.

¹⁵ Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y Otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C. No. 192. Párr. 100.

¹⁶ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *supra*, párr. 177 y Corte IDH. *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, párr. 192.

¹⁷ Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 287.

¹⁸ *Ídem*, párr. 291.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Moya Solís Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de junio de 2021. Párr. 98



sí mismas o a través de un asesor jurídico gratuito, de conformidad con el artículo 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).

35. En el asunto que nos ocupa, V1 presentó una denuncia en contra del padre de su hijo [A1] por el probable delito de *retención de menores*, dándose inicio a la Carpeta de Investigación [...], en la cual refirió que, cinco meses después —a la fecha de presentación de su queja ante esta CEDH—, la Fiscal no había realizado diligencia alguna para dar con el paradero de V1 y que no *'se había querido activar'* la Alerta Amber a nivel Nacional. V1 señaló que, cuando acudía a revisar su indagatoria, era atendida en *'tono burlón y sarcástico'* y que le fue señalado que *'eso había pasado por su culpa'*²⁰.

36. Del análisis de los informes rendidos por la FGE y demás constancias que obran en el expediente en el que se actúa, es posible acreditar que, si bien fueron realizadas algunas acciones dentro de la investigación que nos ocupa, existieron diversas omisiones que configuran una violación al deber de debida diligencia²¹, contrario a lo establecido en el artículo 129 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

37. La FGE informó que la carpeta en comento inició el catorce de agosto del dos mil diecinueve con motivo de la comparecencia de V1 ante la citada Fiscalía Primera Especializada en Misantla, Veracruz, remitiéndose el diecisiete de enero del dos mil veinte a la Fiscal Coordinadora Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia Contra la Familia, Mujeres, Niñas, Niños y de Trata de Personas en Xalapa, Veracruz en razón de competencia por territorio.

38. En el inicio de la indagatoria, la Fiscalía de Misantla acordó, entre otras cosas: canalizar a la probable víctima a una institución de salud para que se le proporcionara atención integral; remitirla a la Comisión Ejecutiva Estatal para la Atención Integral a Víctimas del Estado para acceder a terapia psicológica; dictarle medidas de protección que resultaren necesarias; ordenar la investigación de los hechos por parte de la Policía Ministerial, así como la recolección de informes, documentos y demás pruebas para establecer líneas de investigación y; se ordenó practicar criminalística de campo en el domicilio donde habitaba la persona menor de edad.

39. No obstante lo anterior, sólo se emitieron dos oficios en los que solicitaba al Comandante de la Policía Ministerial (PM) investigara los hechos y a la Dirección de Servicios Periciales para que una Trabajadora Social realizara una investigación de campo. Nueve días después se rindió el informe de

²⁰ Esta CEDHV no cuenta con elementos de prueba que permita establecer fehacientemente que existió un mal trato por parte del personal de la FGE hacia la víctima.

²¹ *Supra* Nota al pie 5



la PM y el dos de septiembre siguiente se emitió el dictamen de trabajo social de la Dirección de Servicios Periciales.

40. De los informes realizados por la FGE y la revisión de la indagatoria por personal de esta CEDHV, no se advierte que la Fiscalía hubiera solicitado a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas le nombrara asesor jurídico a V1 de conformidad con el numeral VIII, Capítulo V Diligencias Básicas a Practicar del “*Protocolo de Diligencias Básicas a Seguir por las y los Fiscales en la Investigación de Delitos Contra la Vida y la Salud Personal; de Peligro para la Vida o la Salud Personal; la Libertad y la Seguridad Sexual; el Libre Desarrollo de la Personalidad, la Familia, de Femicidio; Violencia de Género y Trata de Personas*”²², así como con el artículo 171 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz. El doce de diciembre de dos mil diecinueve²³ (casi cuatro meses después) la víctima acudió a nombrar a dos asesores jurídicos. Asimismo, no consta que la víctima fuera canalizada a una evaluación y/o revisión médica o psicológica ni se estableció si era necesaria la implementación de medidas de protección para ella o la persona menor de edad involucrada en los hechos denunciados, como se acordó al inicio de la investigación.

41. En el primer Informe Policial de la PM (*supra* párrafo 40), se acudió al domicilio de la víctima, entrevistándola junto con su madre. De los datos recabados, se obtuvo una dirección de la persona señala como probable responsable (A1) y dos geolocalizaciones del teléfono de la persona menor de edad señalada como retenida (V1) en la CDMX; una donde supuestamente se había encontrado en los últimos días y otra de la escuela a la que acudía. No obstante, la FGE no acordó ni solicitó ninguna diligencia para localizar a A1 y a **su hijo** en esa ciudad.

42. Dieciséis días después de iniciada la carpeta [...], V1 informó a la Policía Ministerial y a la Fiscalía a cargo que había *localizado* a A1 —en compañía de **su hijo**— en un hotel de la ciudad de Xalapa. La Fiscalía intentó contactar vía telefónica a A1 sin éxito y emitió un primer citatorio (mediante exhorto a su homóloga en esa ciudad) el día cuatro de septiembre de dos mil diecinueve²⁴, entregado a A1 el día siguiente²⁵ para comparecer en esa misma fecha. En éste, se le apercibió para que, en caso de no presentarse, se haría uso de la fuerza para su cumplimiento. No obstante, A1 no acudió en la fecha señalada, girándose un segundo citatorio ese mismo día para que acudiera el día seis de septiembre de ese año²⁶, sin que fuera posible su entrega, ya que A1 había abandonado las instalaciones del hotel²⁷.

²² Publicado en la Gaceta Oficial el día primero de julio del año dos mil diecinueve.

²³ Evidencia 13.1.26.

²⁴ Evidencia 13.1.10.

²⁵ Evidencia 13.1.11.

²⁶ Evidencia 13.1.12.

²⁷ Evidencia 13.1.14.



43. Nuevamente, el cuatro de septiembre del mismo año²⁸, V1 proporcionó a la Fiscalía de Misantla la dirección y descripción del inmueble en el que señalaba que A1 se encontraba en compañía de **su hijo** en la Ciudad de México. Tres días después²⁹, V1 ubicó nuevamente a A1 y **su hijo** en un domicilio de la CDMX, especificando las direcciones, los dueños de los inmuebles y la descripción de los mismos. El once de noviembre del mismo año³⁰ (2019) V1 acudió una vez más a la Fiscalía manifestando que, de una plática que tuvo con un familiar de A1, confirmó que éste se encontraba viviendo con su madre en la Ciudad de México, refrendando el domicilio de ésta y, además, precisó la escuela a la que asistía **su hijo** en dicha ciudad capital.

44. No fue sino hasta el seis de diciembre³¹ siguiente —más de tres meses después de que se obtuvo la primera información respecto a la localización de A1 y el **menor de edad** en CDMX— que la entonces Fiscalía integradora solicitó a la Coordinadora Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas, Niños y Trata de Personas en Xalapa, que, por su conducto, requiriera a las autoridades de la CDMX, que se tratara de localizar y citar al probable responsable en esa ciudad. El exhorto se remitió a la Directora Ejecutiva de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, tres días después vía correo electrónico³² y en virtud de que no se recibió respuesta, se reiteró el diez de enero del dos mil veinte³³ con el apercibimiento de que, de no contestar en un término de veinticuatro horas, se impondría una multa. No existe constancia de que dicho apercibimiento se haya cumplimentado.

45. Por el contrario, el catorce de abril del dos mil veinte³⁴, la Fiscalía Sexta Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia en Xalapa (a donde fue remitida la indagatoria en razón de competencia —*supra* párrafo 38—) informó a este Organismo que se encontraba *en espera* del exhorto remitido a la CDMX el dieciocho de marzo de dos mil veinte.

46. De la revisión realizada a la Indagatoria por personal de esta CEDH³⁵, se observó además que el seis de marzo de dos mil veinte, Agentes de la Policía de Investigación de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México ubicaron a un hermano de A1 en uno de los domicilios señalados, quien les refirió que éste se “*encontraba en un domicilio seguro y no podía proporcionarlo*”. En el

²⁸ Evidencia 13.1.18.

²⁹ Evidencia 13.1.19.

³⁰ Evidencia 13.1.24.

³¹ Evidencia 13.1.25.

³² Evidencia 13.1.26.

³³ Evidencia 13.1.28.

³⁴ Evidencia 13.2.

³⁵ Es importante señalar que dichas actuaciones, no fueron informadas por la FGE dentro de los informes subsecuentes realizados a esta CEDH (Evidencias 13.3. y 13.4.)



siguiente mes, las autoridades de la CDMX manifestaron que, en otra de las ubicaciones aportadas por V1 “*se negaron a recibir el citatorio de A1*”.

47. El veintinueve de octubre de ese mismo año se enviaron (nuevamente) un desglose de las actuaciones realizadas en la carpeta de investigación a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México a fin de citar a declarar a A1. El veintitrés de junio del dos mil veintiuno, el Ministerio Público de la CDMX regresó el exhorto sin poder ubicar y/o hacer entrega del citatorio al señalado como probable responsable.

48. Del análisis de las acciones realizadas por la FGE, se observa que las Fiscalías a cargo, no realizaron ningún acto propio de investigación para tratar de dar con el paradero de A1 o **su hijo** y sólo fue *reactiva* a la información que la víctima le proporcionó.

49. En efecto, aún y cuando la víctima señaló el nombre y dirección de la escuela en la que supuestamente se encontraba estudiando **el citado menor**, no fue sino hasta el veintinueve de enero de dos mil veinte³⁶ que la FGE solicitó —de manera genérica— informes a la Secretaría de Educación Pública (no existen constancias de actos de investigación en el centro escolar y/o solicitudes de información a las autoridades de educación de la Ciudad de México.).

50. En el mismo tenor, el quince de septiembre de dos mil veinte —más de un año después de iniciada la investigación— ya en la Fiscalía Sexta Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y Trata de Personas Fiscalía Sexta en Xalapa, se giraron veinticinco boletines de búsqueda o información³⁷ a diferentes autoridades, organismos y empresas de autotransporte respecto del paradero de V1, lo que de acuerdo con el referido Protocolo de Diligencias Básicas —*supra* párrafo 41— se debieron haber realizado inmediatamente después de que la Fiscalía Primera Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia Contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y Trata de Personas, en Misantla, Veracruz, tuvo conocimiento de los hechos.

51. El catorce de abril de dos mil veinte³⁸, (más de ocho meses de presentada la denuncia) la Fiscal a cargo de la integración de la Carpeta de Investigación solicitó a la Fiscalía Coordinadora Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y

³⁶ Evidencia 13.2.

³⁷ Fiscalía Coordinadora, Dirección del Centro de Información e Infraestructura, Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias de personas Desaparecidas, Fiscalía de Investigaciones Ministeriales, todas de la FGE, asimismo, a la Canaco Servytur, Secretaria de Seguridad Pública, Comisariado del Instituto de la Policía Auxiliar, Dirección General de Transporte Público, Dirección General de Servicios Periciales, Coordinación Estatal de la policía Federal, Dirección General de Tránsito y Seguridad Vial, Encargado o Apoderado Legal de la Central de Autobuses Xalapa, Cruz Roja Mexicana de Xalapa, Encargado o Apoderado Legal de la Central de Autotransportes de Banderilla, Secretario de Salud de Xalapa, Delegado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Delegado Federal del Instituto Nacional de Migración, Trabajadora Social adscrita a Servicios Periciales, Dirección de Prevención y Reinserción Social, Director del Centro Estatal de Control, Comando, Comunicaciones y Computo, Encargado del Instituto Veracruzano de las Mujeres, Comisión Estatal de Búsqueda y a la Comisaría Regional de la Policía Ministerial.

³⁸ Evidencia 13.4.



COMISION ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS
VERACRUZ

Trata de Personas, la autorización de una *técnica de investigación*, la cual consistía en la entrega de datos conservados de la línea móvil y el número de identidad internacional del equipo móvil de A1. En el mismo informe la FGE indicó que el dieciséis de septiembre de dos mil veinte, la referida Fiscalía Coordinadora dio respuesta a lo solicitado. Si bien la Fiscalía no informó a esta Comisión Estatal el sentido de dicha solicitud, puede concluirse que ésta fue en sentido negativo, puesto que no consta ninguna solicitud de información a alguna empresa de telefonía móvil, aun cuando se tenía certeza del número telefónico de A1 y **su hijo** (*supra* párrafo 43).

52. Ahora bien, con relación a la emisión de la Alerta Amber, los artículos 1³⁹ y 3⁴⁰ del *Acuerdo 10/2014* por el que se expidió el Protocolo Alerta Amber-Veracruz⁴¹, así como, el artículo 5.2. incisos a) y b)⁴² del *Protocolo Alerta Amber-Veracruz*⁴³, el objetivo de ésta es la recuperación de menores sustraídos y que las autoridades que tengan conocimiento de tal hecho, se encuentran obligadas a iniciar de inmediato la investigación ministerial que corresponda y solicitar el apoyo de la Policía Ministerial a fin de que realicen las diligencias básicas para corroborar o descartar que él o la menor sea víctima de algún delito. Se establece además que su activación será de *manera inmediata, sin dilación alguna y será independiente* de los procedimientos e investigaciones que las autoridades involucradas inicien.

53. En efecto, la SCJN⁴⁴ ha señalado que se actualiza un supuesto de riesgo inminente en que se encuentra un menor cuando es sustraído de su domicilio o lugar de residencia por uno de sus progenitores y no existe dato alguno sobre su paradero o localización.

54. En el caso que nos ocupa, cuando fue presentada la denuncia, no le fue señalado a la víctima la posibilidad de emitir una Alerta Amber (*supra* párrafo 52) y fue la propia víctima quien requirió la

³⁹ “Artículo 1. Se expide el Protocolo de Alerta Amber Veracruz, el cual **tiene como objetivo la recuperación de menores** en peligro de sufrir daños físicos, psicológicos y emocionales por sustracción o desaparición en territorio nacional o extranjero.”

⁴⁰ “Artículo 3. **Los agentes del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, que tengan conocimiento del extravío, sustracción o desaparición de un o una menor de edad, tienen la obligación de iniciar de inmediato la investigación ministerial o carpeta de investigación que corresponda**, en términos del Acuerdo 25/2011 publicado en la Gaceta Oficial número 219 de fecha 19 de julio de 2011; **y solicitar el apoyo de la Policía Ministerial o la Policía Acreditada, según sea el caso, a fin de que realicen las diligencias básicas para corroborar o descartar que el o la menor sea víctima de algún delito.**”

⁴¹ “ACUERDO 10/2014 POR EL QUE SE EXPIDE EL PROTOCOLO ALERTA AMBER-VERACRUZ, Y POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS DE ACTUACIÓN DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO Y AGENTES DE LA POLICÍA MINISTERIAL O ACREDITABLE DE LA PROCURADURÍA PARA SU APLICACIÓN.” Publicado en la Gaceta Oficial el veintitrés de abril de dos mil catorce.

⁴² “5.2. Consideraciones subjetivas para la activación. a) La activación de la Alerta AMBER-Veracruz será de manera inmediata, sin dilación alguna y previa evaluación de las circunstancias del caso de que se trate. b) La activación de la Alerta AMBER-Veracruz será independiente de los procedimientos e investigaciones que las autoridades involucradas inicien de acuerdo a sus facultades y atribuciones legales. Por tanto, no tendrá vinculación con ningún tipo de investigación ministerial que se inicie por la desaparición de un menor de edad, pues ella es competencia exclusiva del Ministerio Público.”

⁴³ “Protocolo Alerta Amber-Veracruz”. Publicado en la Gaceta Oficial el veintitrés de abril de dos mil catorce.

⁴⁴ ALERTA AMBER MÉXICO. PARA EFECTOS DE SU ACTIVACIÓN, EL SUPUESTO DE RIESGO INMINENTE EN QUE SE ENCUENTRA UN NIÑO, NIÑA O ADOLESCENTE DE SUFRIR DAÑO GRAVE A SU INTEGRIDAD PERSONAL POR MOTIVO DE AUSENCIA. SE ACTUALIZA CUANDO ES SUSTRÁIDO DE SU DOMICILIO O LUGAR DE RESIDENCIA POR UNO DE SUS PROGENITORES Y NO EXISTE DATO ALGUNO SOBRE SU PARADERO O LOCALIZACIÓN. Tesis Aislada, Undécima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo V, septiembre de 2022, página 5042.



activación de ésta el cuatro de noviembre del dos mil diecinueve⁴⁵. En esa fecha, la Fiscalía a cargo solicitó a la Fiscalía Coordinadora Especializada en Asuntos Indígenas y Derechos Humanos su activación, notificándole a V1 tres días después⁴⁶ que, de acuerdo con una valoración de los hechos, sólo se obtuvo la calificación de Pre-Alerta, sin que exista constancia de que le hayan sido expuestos y explicados los motivos y fundamentos de esto.

55. El cuatro de febrero del dos mil veinte⁴⁷ V1 nuevamente requirió la activación de la Alerta Amber a Nivel Nacional en favor de **su hijo**, argumentando que tenía indicios de que éste se encontraba fuera del Estado, en específico en la Ciudad de México. La Fiscalía reiteró su requerimiento para una revaloración de la Pre-Alerta autorizada por la Fiscalía Coordinadora; no obstante, el primero de septiembre del dos mil veinte⁴⁸, la Fiscalía señaló que no tenía respuesta por parte de la Coordinación Estatal del Programa Alerta Amber Veracruz y, se limitó a señalarle a este Organismo Estatal que, desde el seis de noviembre del dos mil diecinueve había sido emitida la Alerta Amber-Veracruz 57/2019⁴⁹.

56. De lo anterior, se observa que la FGE solicitó la emisión de una Alerta Amber dos meses con veinte días después de iniciada la indagatoria, y, únicamente fue expedida para el estado de Veracruz; no obstante, la víctima hizo del conocimiento a la FGE que **dicho menor de edad** se encontraba fuera de la entidad, y en efecto, la propia FGE solicitó la colaboración de su homóloga en la Ciudad de México y tuvo conocimiento de que A1 “viajaba constantemente por todo el país” por lo que no contaba con un domicilio fijo⁵⁰, y que se encontraba en compañía de **su hijo** contrario a las obligaciones establecidas en el el Protocolo Alerta Amber-Veracruz.

57. En ese sentido, la CrIDH ha señalado, que el paso del tiempo guarda una relación directamente proporcional con la limitación —y en algunos casos, la imposibilidad— para obtener las pruebas y/o testimonios, dificultando y aún tornando nugatoria o ineficaz, la práctica de diligencias probatorias a fin de esclarecer los hechos materia de investigación, identificar a los posibles autores y partícipes, y determinar las eventuales responsabilidades penales⁵¹.

58. Es importante señalar además que, las Fiscalías que han tenido a su cargo la Carpeta de Investigación, por lo menos en tres ocasiones⁵² omitieron resguardar la identidad del **menor de edad** colocando su nombre completo, contraviniendo a lo establecido en el numeral Décimo Quinto del

⁴⁵ Evidencia 13.1.21.

⁴⁶ Evidencia 13.1.23.

⁴⁷ Evidencia 13.2.

⁴⁸ Evidencia 13.3.

⁴⁹ Evidencia 13.6.

⁵⁰ Evidencia 13.1.20.

⁵¹ Corte IDH. “Caso Anzualdo Castro Vs. Perú”, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre 2009, párr. 135.

⁵² Evidencias 13.1.21., 13.1.22. y 13.2.



Acuerdo de catorce de agosto del dos mil diecinueve, por medio del cual se dio inició a la misma, contrario lo establecido en los artículos 71, fracción XIII de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁵³ y 8 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁵⁴.

59. Además, la última actuación en la Carpeta de Investigación [...] fue el veintitrés de junio del dos mil veintiuno, cuando se recibió el exhorto solicitado a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, ya que se pudo constatar que posterior a esa fecha solo están agregadas constancias del trámite otorgado a las solicitudes de información realizadas por este Organismo Estatal, así como un acuerdo por medio del cual la Fiscal Sexta se excusa para seguir conociendo de la carpeta [...], con motivo de la queja presentada por V1 ante esta Comisión y para garantizar la imparcialidad y objetividad de su integración, misma que fue autorizada.

60. En virtud de lo anterior, la carpeta [...], fue turnada para su atención y perfeccionamiento a la Fiscalía Octava, la cual, en su informe de veintinueve de julio del dos mil veintitrés⁵⁵, señaló que habían girado oficios a los juzgados Civiles en Materia Familiar del Distrito Judicial en Xalapa, Veracruz, con la finalidad de acreditar que no existiera algún expediente civil promovido. Es importante precisar, que por la naturaleza del presunto hecho delictivo investigado, es razonable concluir que, esta diligencia debió haberse realizado al inicio de la indagatoria y poder establecer así las líneas de investigación correspondientes, tal y como la propia FGE acordó al inicio de ésta⁵⁶.

61. Así pues, se observa que la FGE ha sido pasiva en la búsqueda y localización de A1 y su hijo en las diversas solicitudes de informes que realizó más de dos y tres años de iniciada la indagatoria; no se advierten líneas de investigación para dar con el paradero de la persona menor de edad y el señalado como responsable, pues la autoridad ministerial sólo ha realizado diligencias a partir de la información recibida de V1, empero derivado de ésta, no ha realizado algún acto que le permita ubicar a A1 y a su hijo.

⁵³ “Artículo 71. Las autoridades estatales y municipales, así como los Organismos Autónomos del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a: [...] XIII. Implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales.”

⁵⁴ “Artículo 8. En el tratamiento de datos personales de menores de edad, el responsable deberá privilegiar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, en términos de las disposiciones previstas en la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado y demás ordenamientos que resulten aplicables.”

⁵⁵ Evidencia 13.6.

⁵⁶ “**DECIMO PRIMERO.** Girar oficio de investigación a la Delegación Regional de la Policía Ministerial para que elementos bajo su mando lleven a cabo la práctica de las entrevistas, inspecciones, recolección y resguardo de objetos relacionados con la investigación de los delitos; requerir informes y documentos para fines de investigación; que aporten líneas de investigación y todos los actos de investigación conducentes para el esclarecimiento del hecho delictivo, conforme a sus facultades conferidas en el numeral 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales.”



62. El cúmulo de estos hechos constituyen una falta al deber de debida diligencia contrario a lo establecido en el artículo 129 del Código Nacional de Procedimientos Penales⁵⁷ y, también, ha retrasado significativamente la determinación de la Carpeta de Investigación que nos ocupa. Además que, a partir del veintitrés de junio del dos mil veintiuno —última diligencia informada— se puede colegir que existe una inactividad manifiesta de dos años y seis meses.

63. En ese contexto, para valorar la razonabilidad de un plazo es preciso tomar en cuenta **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 procedimiento⁵⁸.

64. En efecto, no ha sido la complejidad de los presuntos hechos delictivos los que incidieran en la temporalidad en la que la carpeta no ha podido determinarse, puesto que se tuvo la identificación plena del probable responsable; se acreditó la retención **del menor de edad** por A1 y la FGE tuvo conocimiento de la localización tanto de A1 **como de su hijo** en diversas etapas de la investigación por pruebas ofrecidas por la quejosa; sin embargo, la pasividad y omisión mostrada por la Fiscalía influyó significativamente en el hecho de que, a la fecha, no haya sido posible lograr la comparecencia de A1 ni determinada la Carpeta de Investigación, lo cual impide el acceso a la justicia de V1.

VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

65. A toda violación de derechos humanos le sigue, necesariamente, el deber de reparar el daño. Éste ha sido el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el inicio de sus funciones contenciosas, y prevalece hasta el día de hoy en su jurisprudencia más reciente. El orden jurídico mexicano ha hecho suya esta norma del derecho internacional. En efecto, el tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: *“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”*.

66. Consecuentemente, el Estado —visto como un ente que reúne los tres órdenes de gobierno, a los poderes tradicionales y a los organismos autónomos— debe reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley. Esto significa que son las leyes las que determinan el alcance del deber del Estado —y de sus órganos— de reparar las violaciones a los derechos humanos.

⁵⁷ *Supra* Nota al pie 5

⁵⁸ V. Voto concurrente del Juez Sergio García Ramírez en Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2018. Serie C, No. 192, párr. 4.



Cualquier otra consideración al momento de reparar las violaciones a derechos humanos acreditadas configura una desviación de este deber constitucional.

67. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 de derechos humanos. En tal virtud, el artículo 25 de la Ley en cita contempla las siguientes medidas de reparación: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

68. Teniendo en cuenta lo anterior, con base en los artículos 101, 103, 105 fracción II, 114 fracción IV, 115 y 126 fracción VIII de la misma Ley, este Organismo reconoce el carácter de víctima directa a V1, por lo que deberá ser inscrita en el Registro Estatal de Víctimas (REV) para que tenga acceso a los beneficios que le otorga la Ley en cita y se garantice su derecho a la reparación integral en los siguientes términos:

Restitución

69. De conformidad con la jurisprudencia internacional, las medidas de restitución implican el restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes del evento dañoso, y se encuentran consagradas en el artículo 60 fracción II de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Por eso, la Fiscalía General del Estado deberá continuar con la investigación y determinación diligente de la indagatoria materia de la presente, garantizando a través de todos los medios posibles los derechos que asisten a la víctima.

70. Para ello, se deberán agotar todas las líneas de investigación que contribuyan a la determinación definitiva de la indagatoria, y allegarse de todos los elementos necesarios para tal efecto, informando oportunamente a la víctima.

71. Para tal fin, 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.** Que la finalidad de la investigación diligente es la obtención de la verdad y, en su caso, identificar, juzgar y sancionar a los responsables de los hechos denunciados.



Satisfacción

72. Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de las reparaciones y buscan resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas.

73. Esta Comisión advierte que los hechos violatorios de derechos humanos acreditados en la presente Recomendación deben ser investigados para determinar en sede administrativa interna el alcance de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos involucrados dependientes de la Fiscalía General del Estado.

74. No pasa desapercibido para este Organismo que los artículos 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley General) y 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Ley Estatal) disponen que la facultad para imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas *no graves* tiene una prescripción de tres años, contados a partir del día siguiente en que se hubieren cometidos las infracciones, lo que deberá ser objeto de análisis por los Órganos Internos de Control de las autoridades recomendadas.

75. No obstante lo anterior, el artículo 91 de la citada Ley General señala que la investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas podrá iniciar *de oficio*, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de autoridades competentes, en su caso, de auditores externos. Al respecto, es importante señalar que la FGE tenía conocimiento de los hechos desde el mes de enero del año dos mil veinte, cuando esta Comisión le hizo de su conocimiento sobre las posibles irregularidades de las que se quejaba V1. En tal virtud, de conformidad con el artículo 72 fracción V de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el área correspondiente de esa FGE deberá resolver por cuanto a la procedencia de su facultad sancionadora, así como por aquellas faltas que se deriven de la omisión de iniciar una investigación desde el momento que tuvo conocimiento de los hechos. En caso de que ya exista un procedimiento substanciado por los mismos hechos, éste deberá concluirse en un plazo razonable y resolver lo que en derecho corresponda.

Garantías de no repetición

76. 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.

77. 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 infligidos a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.

78. Bajo esta tesitura, con fundamento en los artículos 73 y 74 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 la víctimas y personas ofendidas.

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

IX. PRECEDENTES

80. Sobre este tipo de casos en los que se ha comprobado la violación a los derechos humanos de la víctima y del ofendido, existen varias Recomendaciones emitidas por este Órgano Protector de los derechos humanos; entre las que se encuentran: 50/2021, 51/2021, 54/2021, 01/2022, 25/2022, 54/2022, 71/2022, 88/2022, 14/2023, 52/2023 y 62/2023.

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

81. 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 y III, 6 fracciones I, II y IX, 7 fracción II, 12, 13, 14, 25, y demás aplicables de la Ley Número 483 de la CEDHV; 1, 5, 14, 15, 16, 23, 25, 59, 172, 173, 176 y demás relativos de nuestro Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:



RECOMENDACIÓN N° 096/2023

LIC. VERÓNICA HERNÁNDEZ GIADÁNS
FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ
PRESENTE

PRIMERA. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá girar instrucciones a quien corresponda para que se cumpla con los siguientes puntos recomendatorios:

- a) Realizar los trámites y gestiones necesarias ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas para que **V1** sea inscrita en el Registro Estatal de Víctimas, con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención. Ello con fundamento en los artículos 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 114 fracción IV y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- b) Llevar a cabo las acciones pertinentes para investigar acuciosamente los hechos denunciados por **V1**.
- c) Iniciar a la brevedad y de forma diligente un procedimiento administrativo en contra de todos y cada uno de los servidores públicos involucrados, con la finalidad de determinar el alcance de la responsabilidad derivada de las conductas violatorias de derechos humanos demostradas en el presente caso. El procedimiento deberá resolver lo que en derecho corresponda en un plazo razonable y tomar en cuenta que las violaciones acreditadas son de tracto sucesivo, ello en relación con las hipótesis previstas en los artículos 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz y 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- d) 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 la víctima o persona ofendida.
- e) Evitar cualquier acción u omisión que cause una victimización secundaria **V1**.

SEGUNDA. De conformidad con los artículos 4 de la Ley de esta CEDHV y 181 de su Reglamento Interno, dispone de un plazo de **QUINCE DÍAS HÁBILES**, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para manifestar 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) De no aceptarse o de no ser cumplida esta Recomendación en los términos planteados y dentro del plazo señalado, con fundamento en el artículo 102 apartado B) de la CPEUM deberán fundar, motivar y hacer pública tal negativa.
- c) 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 negativa.

TERCERA. Con fundamento en los artículos 2 y 83 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, remítase copia de la presente Recomendación a la CEEAIV para que, con base en los artículos 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 100, 101, 105 fracción V, 114 fracción IV y 115 de la misma Ley se inscriba en el Registro Estatal de Víctimas a V1, con la finalidad de que pueda acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención.

CUARTA. De conformidad con lo que establece el artículo 180 del Reglamento Interno de esta CEDHV, notifíquese a la víctima el contenido de la presente Recomendación.

QUINTA. Toda vez que la presente Recomendación posee carácter de interés público, se instruye a la Secretaría Ejecutiva que elabore la versión pública, 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; y 70 fracción XX del Reglamento Interno de esta Comisión, por ser necesaria para el buen funcionamiento del Organismo.

PRESIDENTA

DRA. NAMIKO MATSUMOTO BENÍTEZ