



RECOMENDACIÓN NO.

227 /2024

SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN RELACIONADO CON RV1 Y V2, POR LA NO ACEPTACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE VERACRUZ, ATRIBUIBLE A LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ.

Ciudad de México, a 30 de septiembre 2024

**LCDA. VERÓNICA HERNÁNDEZ GIADÁNS.
TITULAR DE LA FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO DE VERACRUZ**

Distinguida 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, IV y V 15, fracción VII, 24, fracciones I, II y IV; 26, 41, 42, 46, 55, 61 al 66 inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 128 al 133, 148, 159, fracción III, 160 a 168 y 170, de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/1/2023/553/RI**, relacionado con el agravio que causó a RV1 y a V2 la no aceptación de la Recomendación 030/2023, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, atribuible a la Fiscalía General del Estado de esa misma 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 sean divulgados, se omitirá su publicidad, en términos de lo establecido 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; 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 y, 1, 6, 7, 16, 17 y 18, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en 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 las distintas personas involucradas en los hechos y expedientes son las siguientes:

Denominación	Claves
Persona Recurrente y Víctima	RV
Persona Víctima	V
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP

4. En la presente Recomendación, la referencia a diversas instituciones y normatividad en la materia se hará con siglas, acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:



Denominación	Siglas, acrónimos o abreviaturas
Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas del Estado de Veracruz	CEEAIV / Comisión Ejecutiva
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	CEDHV / Comisión Estatal
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional / Organismo Nacional / CNDH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Federal
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Fiscalía General del Estado de Veracruz	FGEV
Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y Trata de Personas de la Unidad Integral de Procuración de Justicia de la Ciudad de Pánuco, Veracruz, de la Fiscalía General del Estado de Veracruz.	Fiscalía Especializada Pánuco
Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y de Trata de Personas con sede en Tantoyuca, Veracruz, de la Fiscalía General del Estado de Veracruz.	Fiscalía Especializada Tantoyuca
Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley Estatal de Víctimas



Denominación	Siglas, acrónimos o abreviaturas
Niñas, niños y adolescentes	NNA

I. HECHOS

5. El 16 de mayo de 2017, se recibió en la Comisión Estatal el escrito de queja de RV1 por presuntas violaciones a derechos humanos atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la Fiscalía Especializada Panúco, debido a que el 2 de diciembre de 2016, acudió a presentar una denuncia por el secuestro de V2, quien en esa fecha era persona adolescente; sin embargo, PSP1 se negó a iniciarla porque no llevaba el acta de nacimiento y fotografías de V2.

6. Ante dicha negativa, RV1 regresó a su domicilio por la documentación solicitada, pero al llegar se percató que V2 ya se encontraba afuera, misma que le refirió que un vecino se la llevó por la fuerza, la golpeó y violento sexualmente. En tal sentido, ocurridos los hechos RV1 y V2 acudieron a la Fiscalía Especializada Panúco a presentar la denuncia correspondiente el 6 de diciembre de 2016 con apoyo de una persona abogada particular.

7. El 6 de diciembre de 2016, acudieron a la Fiscalía Especializada Pánuco, ocasión en que fueron atendidas por PSP2, quien antes de recibirles su escrito solicitó hablar con RV1 y V2 sin presencia de su asesor jurídico particular, oportunidad en la que les sugirió que llegaran a un arreglo económico con el presunto agresor, ya que el delito del que se le acusaba no era grave, pero RV1 de forma molesta manifestó su negativa, por lo que PSP2 indicó que se iniciaría con



la Carpeta de Investigación 1¹ por la probable comisión del delito de violencia familiar, actuación que por razón de competencia por territorio fue remitida a la Fiscalía Especializada Tantoyuca, donde se inició la Carpeta de Investigación 2 y se continuó la investigación de los delitos sufridos por V2.²

8. Si bien se inició el expediente de queja por los hechos atribuibles a la Fiscalía Especializada Pánuco descritos con anterioridad, el 6 de octubre de 2017, la Comisión Estatal, emitió Acuerdo de Archivo, el cual fue notificado a RV1 y a la FGEV.

9. El 23 de octubre de 2019, V2 presentó ante la CEDHV escrito de queja por presuntas violaciones a derechos humanos atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la Fiscalía Especializada Tantoyuca, debido a que en la Carpeta de Investigación 2 se ejecutó la orden de aprehensión contra el agresor de V2; sin embargo, el Juez de Control determinó su libertad por considerar que la indagatoria estaba mal integrada. Conforme al dicho de V2, PSP3 le informó que llevaba poco tiempo en la Fiscalía Especializada Tantoyuca y que no estaba muy bien al tanto de la Carpeta de Investigación 2, pero que aún así la envió al Juzgado correspondiente, situaciones ante las cuales V2 estaba inconforme.

10. En relación con los hechos del párrafo que antecede, V2 acudió ante la Comisión Estatal, al tratarse de hechos similares y continuados, el 28 de noviembre

¹ Se precisa que dicha Carpeta se envió a la Fiscalía Especializada Tantoyuca por razón de competencia y se inició la Carpeta de Investigación 2 por la probable comisión del delito de pederastia.

² Cabe señalar que, aunque el Acuerdo de inicio estableció que se trataba de dicho delito, de los informes rendidos por AR y PSP4 el 12 de junio y el 27 de septiembre de 2023, respectivamente, se advirtió que el delito denunciado fue pederastia.



de 2019 se acordó la reapertura del expediente de queja iniciado con motivo de las manifestaciones realizadas el 16 de mayo de 2017 por RV1 y determinó la acumulación de ambos asuntos.³

11. Una vez integrado el EQ, el 16 de mayo de 2023, la CEDHV emitió la Recomendación 030/2023, dirigida a la persona titular de la FGEV, al haberse acreditado la vulneración de los derechos humanos de la víctima y de la persona ofendida, a los derechos de NNA, a la integridad personal, al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y a la no discriminación; y se consideró en la misma a RV1 y a V2 como víctimas.

12. Entre los puntos recomendatorios que la Comisión Estatal le dirigió a la FGEV 030/2023, está el siguiente:

“(...) PRIMERA. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 4 y 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, deberán cumplir con las siguientes recomendaciones:

a) (...) realizar gestiones diligentes ante la CEEAIV para que [V2] cuente con: i) atención médica, psicológica y psiquiátrica especializadas; ii) servicios sociales orientados a reestablecer sus

³ Lo cual fue notificado a RV1, V2 y a la FGEV.



derechos y minimizar las condiciones de vulnerabilidad que agravaron la primera violación a sus derechos humanos; y iii) programas de educación orientados a su capacitación y formación para garantizar su plena reintegración a la sociedad y la realización de su proyecto de vida. Asimismo, se deberá garantizar que [V2] y [RV1] cuenten con el servicio de Asesoría Jurídica dentro de la investigación u procedimiento penal.

b) (...) continuar con la integración diligente y efectiva de la [Carpeta de Investigación 2] (...) garantizando los derechos que asisten a las víctimas y mediante la participación de peritos expertos que actúen con legalidad, perspectiva de género y acorde al interés superior de [V2].

c) (...) pagar una compensación a [V2] y [RV1] por a) el daño moral generado a causa de la falta de debida diligencia durante la investigación del abuso cometido en agravio de [V2] (...); y, b) por la erogación para la contratación de un Asesor Jurídico particular.

d) (...) pedir una disculpa -privada- a las víctimas, debiendo reconocer las violaciones a sus derechos humanos, su responsabilidad en éstas y asumir el compromiso de repararles el daño (...).

e) (...) dar vista al Órgano de Control para que se inicie un procedimiento administrativo para determinar el alcance de la responsabilidad del personal a su cargo involucrado en las violaciones de derechos humanos acreditadas (...).



f) (...) capacitar a los servidores públicos que resulten involucrados en la presente Recomendación en materia de los derechos humanos de la víctima o persona ofendida y de los derechos de niñas, niños y adolescentes (...).

g) (...) evitar cualquier acción u omisión revictimizante en agravio de [V2 y RV1].
(...)"

13. El 12 de junio de 2023, en relación con la notificación de la Recomendación 030/2023, AR otorgó respuesta a la Comisión Estatal; en la que no aceptó las determinaciones contenidas en la Recomendación citada, y señaló lo siguiente:

“(...) el pasado 06 de diciembre del año 2016, se inició en la [Fiscalía Especializada Pánuco] la [Carpeta de Investigación 1] con motivo de la denuncia interpuesta por [RV1] por la probable comisión del delito de pederastia en agravio de (...) [V2], indagatoria que atendiendo a criterios de competencia por razón de territorio, fue remitida en fecha 17 de julio del año dos mil diecisiete a la [Fiscalía Especializada Tantoyuca] recayéndole la actual nomenclatura [Carpeta de Investigación 2].

Lo anterior con fundamento en las obligaciones y facultades conferidas al Ministerio Público en términos de lo establecido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 52 y 67 fracción I de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio



de la Llave; indagatoria que se ha diligenciado de acuerdo al marco legal establecido, al cúmulo de datos de prueba obtenidos, con estricto respeto a los derechos humanos y con apego al derecho a la seguridad jurídica y acceso a la justicia.

(...)

Por cuanto hace a la presunta afectación al derecho de la víctima y de la persona ofendida en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes (Principio de Interés Superior), Derecho a la Integridad Personal, Derecho de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Derecho a no sufrir discriminación, en específico lo concerniente respecto al trámite de la [Carpeta de Investigación 2] del índice de la [Fiscalía Especializada Tantoyuca] consistente en una presunta omisión al deber de investigar con la debida diligencia los hechos puestos en conocimiento en fecha 6 de diciembre del año 2016 por [RV1] por la probable comisión de conductas ilícitas en agravio de (...) [V2].

Al respecto, me permito reiterar la negativa por parte de esta FGEV, de haber incurrido en una conducta u omisión encaminada a la afectación a los derechos humanos de las hoy peticionarias.

Lo anterior se afirma tomando en consideración la multiplicidad de diligencias realizadas dentro de la [Carpeta de Investigación 2] encaminadas al esclarecimiento de los hechos cumpliendo de esta forma con las obligaciones que la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos impone al Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones (...) la investigación contrario a lo señalado por esa Comisión se ha desarrollado de manera oficiosa, oportuna y exhaustiva.

En ese sentido, contrario a lo señalado por esa Comisión Estatal de Derechos Humanos, una vez iniciada la indagatoria, la Fiscal a cargo de la misma procedió al cumplimiento y desahogo de las diligencias establecidas en el Protocolo sobre diligencias básicas a seguir por el Ministerio Público en la investigación de los delitos contra la libertad, la seguridad sexual, contra la familia, de violencia de género y feminicidio, aplicable en la fecha de los hechos. Diligencias que fueron desahogadas con perspectiva de género y con un enfoque de máxima protección atendiendo a la salvaguarda del interés superior de la niñez.

Asimismo, atendiendo a la naturaleza del hecho antijurídico denunciado, la indagatoria se inició tan pronto fueron puestos en conocimientos los hechos, realizándose las diligencias indispensables para el esclarecimiento de los mismos, entre ellas, la valoración médica de [V2] agraviada y la garantía de su acompañamiento por parte de su Asesor Jurídico; así como de personal especializado al momento de recabar su entrevista como lo es en psicología, y con la representación de personal del DIF Municipal de la zona.

(...) el Ministerio Público como conductor de la investigación ha solicitado y realizado la debida integración de la indagatoria buscando el esclarecimiento de los hechos, desahogando las diligencias conducentes como lo es la inspección del lugar de los hechos, la



entrevista de testigos de los hechos y oficiosamente la valoración médica de [V2] agraviada y su entrevista, realizando la judicialización de la indagatoria ante el Órgano Jurisdiccional competente. (...).”

14. El 29 de junio de 2023, la CEDHV notificó a RV1 y a V2 la no aceptación de la Recomendación 030/2023, para que, en caso de considerarlo oportuno, presentaran Recurso de Impugnación.

15. El 8 de agosto de 2023, esta Comisión Nacional recibió correo electrónico en el que la Comisión Estatal remitió el Recurso de Impugnación que RV1 presentó el 29 de junio de esa anualidad, contra la no aceptación del documento recomendatorio, atribuible a AR.

16. Del análisis del escrito de Recurso de Impugnación y del estudio de las constancias que integran el EQ, mismo que dio origen a la Recomendación 030/2023 emitida por la CEDHV, se admitió el recurso presentado por RV1, en su calidad de recurrente, para su valoración y determinación en esta Comisión Nacional, razón por la que se registró con el número de expediente **CNDH/1/2023/553/RI.**

17. Para documentar las violaciones a los derechos humanos de RV1 y V2, esta Comisión Nacional solicitó el informe respectivo a la FGEV, el cual fue rendido por PSP4 el 27 de septiembre de 2023, y en el que reiteró la respuesta otorgada por AR, cuya valoración lógica-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de pruebas de este pronunciamiento.



II. EVIDENCIAS

18. Correo electrónico de 8 de agosto de 2023, por el cual la CEDHV remitió a esta Comisión Nacional el Oficio CEDHV/DSC/1618/2023 de 7 de ese mismo mes y año, así como el Recurso de Impugnación que presentó RV1 y copias de las constancias que integran el EQ, de las cuales destacan las siguientes:

18.1. Recomendación 030/2023 emitida por la Comisión Estatal el 16 de mayo de 2023, dirigida a la FGEV.

18.2. Oficios CEDHV/DSC/1045/2023 y CEDHV/DSC/1048/2023, ambos de 19 de mayo de 2023, por medio de los cuales la Comisión Estatal notificó a la persona titular de la FGEV, a RV1 y V2, respectivamente, la emisión de la Recomendación 030/2023.

18.3. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/4792/2023 de 12 de junio de 2023, mediante el cual AR, informó la no aceptación de la Recomendación.

18.4. Oficio CEDHV/DSC/1288/2023 de 19 de junio de 2023, mediante el cual personal de la CEDHV informó a RV1 y V2 que AR no aceptó el documento recomendatorio, oportunidad en la que se hizo de su conocimiento el derecho a interponer el Recurso de Impugnación.



19. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/7689/2023 de 27 de septiembre de 2023, a través del cual PSP4 rindió informe ante esta Comisión Nacional sobre la no aceptación de la Recomendación 030/2023.

20. Acta circunstanciada del 17 de mayo de 2024, en el cual RV1 informó a esta Comisión Nacional, que a esa fecha no había presentado ninguna acción diversa en contra de la FGEV, salvo el Recurso de Impugnación presentado en esta CNDH.

21. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/3553/2024-III de 3 de junio de 2024, a través del cual, personal de la FGEV informó el estado que guarda la Carpeta de Investigación 2.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

22. El 6 de diciembre de 2016, se inició la Carpeta de Investigación 1 en la Fiscalía Especializada Pánuco, la cual se remitió por razones de competencia el 17 de julio de 2017, a la Fiscalía Especializada Tantoyuca y se continuó como Carpeta de Investigación 2, la cual se encuentra en etapa de investigación complementaria.

23. Hasta la fecha no existe otro medio de defensa que se haya presentado por parte de RV1 y V2 por los hechos materia del Recurso de Impugnación.



IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

24. De conformidad con el artículo 102, apartado B, penúltimo párrafo, Constitucional, 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 (...)”; dichas inconformidades tendrán que substantiarse mediante los medios de impugnación previstos y regulados en el artículo 55 de la Ley de este Organismo Nacional, los cuales son los recursos de queja y de impugnación.

25. En términos de los artículos 3, último párrafo, 6, fracciones IV y V, y 61 de la Ley de la Comisión Nacional; y 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”.

26. En el presente apartado, esta Comisión Nacional realiza un análisis de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/1/2023/553/RI** con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección a la víctima, en observancia a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y de los precedentes emitidos por este Organismo Nacional, respecto de la No Aceptación de la Recomendación 030/2023 emitida dentro del EQ en la que acreditó la violación a los derechos de la víctima y de la persona ofendida, derechos de NNA, a la integridad personal, al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y a la no discriminación.



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

27. En el presente caso, ante la no aceptación de la Recomendación 030/2023 por parte de AR, la Comisión Estatal notificó dicha situación a RV1 el 29 de junio de 2023, quien en esa misma fecha presentó Recurso de Impugnación; por lo tanto, dicho medio de impugnación fue interpuesto en tiempo y forma, por lo que cumple con el plazo legal estipulado y con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 160 del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional.

28. Es así como, en atención a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley de la Comisión Nacional, así como 159, fracción IV, de su Reglamento Interno, que refiere que la impugnación procede, entre otros supuestos, en caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tacita, una recomendación emitida por un Organismo Local, lo que sucede en el presente caso, en tanto, esta CNDH 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 organismos de protección de derechos humanos, cuyas resoluciones no lo son, ni suplen la protección que se puede obtener



mediante la primer 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, que establece:

“(...) El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos (...)”.

30. El artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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. Asimismo, el numeral 25.1. de la referida Convención Americana reconoce que: *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.*

33. No obstante, 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”.*⁴

34. En este sentido, la SCJN ha determinado que *“De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Federal 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”.*⁵

⁴ CrIDH. “Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Párrafo 69.

⁵ 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.



35. De igual forma, el Máximo Tribunal también ha establecido que:

En los sistemas jurídicos tradicionales el concepto “justicia” se ha asimilado al conjunto de instituciones, procedimientos y operadores que intervienen en la dinámica de la resolución de desacuerdos legales dentro del aparato jurídico formal. De acuerdo con esta concepción formalista, las únicas autoridades que se encontrarían obligadas a la observancia del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serían las que realizan funciones materialmente jurisdiccionales. No obstante, esta visión restringe la aplicación del principio de progresividad de los derechos humanos establecido en el artículo 1o., párrafo tercero, de la propia Norma Suprema, pues el acceso efectivo a la solución de desacuerdos constituye un derecho dúctil que tiende a garantizar la concreción de las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que posibiliten el reconocimiento y el ejercicio efectivo de derechos de los gobernados dentro de las organizaciones jurídicas formales o alternativas. Por tanto, en congruencia con el principio aludido, la protección del derecho fundamental citado debe extenderse a los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional que tengan por objeto atender una solicitud, aun cuando ésta no involucre una controversia entre partes.



36. 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

37. 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 documentales que remitió la CEDHV con motivo de la substanciación del Recurso de Impugnación interpuesto por RV1, entre ellas, la Recomendación 030/2023, emitida el 16 de mayo de 2023, dirigida a la FGEV, de la que se constató su legalidad, debido a que estuvo apegada a lo que establece la ley y demás normatividad que regula el actuar del personal de la Comisión Estatal.

38. Lo anterior, toda vez que dentro de sus atribuciones se condujo en apego a los artículos 4 párrafo octavo y 67 fracción II inciso b) de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de la misma entidad federativa en los que se establece la facultad de la CEDHV para emitir Recomendaciones.

D. CONSIDERACIONES SOBRE LA NO ACEPTACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN 030/2023

39. El artículo 102, apartado B, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “Cuando las recomendaciones emitidas



no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa”.

40. 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”, 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.

41. Por tanto, esta Comisión Nacional considera que la no aceptación por parte de la FGEV a la Recomendación 030/2023 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 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.

42. 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.

43. El artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que 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.

44. La Comisión Estatal le notificó el 22 de mayo de 2023, la Recomendación 030/2023 a la persona titular de la FGEV; por lo que AR el 12 de junio de 2023, informó la no aceptación.

45. Durante la sustanciación del Recurso de Impugnación presentado por RV1, esta Comisión Nacional le solicitó a la FGEV, que fundara y motivara el rechazo de la Recomendación 030/2023; por lo que PSP4 contestó mediante oficio de 27 de septiembre de 2023, oportunidad en la que reiteró la respuesta otorgada por AR el 12 de junio de esa misma anualidad.

46. Como parte de la justificación legal que hizo AR ante la CEDHV sobre la no aceptación de la Recomendación 030/2023, fue que el 6 de diciembre de 2016 se inició la Carpeta de Investigación 1, la cual por criterios de competencia por razón de territorio fue remitida a la Fiscalía Especializada Tantoyuca y se continuó como Carpeta de Investigación 2, asimismo precisó que esta última se ha diligenciado con estricto apego a derechos humanos, a la seguridad jurídica y acceso a la justicia, toda vez que se realizaron múltiples diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos, dado que la investigación se desarrolló de manera



oficiosa, oportuna y exhaustiva, por lo que aseveró que cumplió con las obligaciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone al Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones.

47. Sin embargo, aunque mencionó que se llevaron a cabo múltiples diligencias, es importante considerar que su efectividad radica en la protección de la víctima, y que los daños causados no queden impunes, por lo que la cantidad de acciones realizadas no garantiza necesariamente la exhaustividad o la eficacia de la investigación. Por ello, los argumentos con los cuales AR pretende justificar su negativa de aceptar la Recomendación 030/2023, no son suficientes ni controvierten de manera efectiva los razonamientos expuestos por el Organismo Local, y solo han dilatado el acceso a la reparación del daño de las víctimas reconocidas en esa Recomendación.

48. 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 a través del oficio FGE/FCEAIDH/CDH/3553/2024-III de 3 de junio de 2024, la FGEV informó a esta Comisión Nacional el estado procesal que guarda la Carpeta de Investigación 2, de la cual se advirtió que al probable agresor de V2 se le determinó como medida cautelar la prisión preventiva oficiosa, por lo que ingresó al Centro de Reinserción Social de Tantoyuca, Veracruz el 22 de mayo de 2024, no obstante que los hechos denunciados ocurrieron desde el 2 de diciembre de 2016.

49. En tal sentido, AR no acreditó que en las Carpetas de Investigación se hubiese actuado en estricto apego a la protección de los derechos de la víctima y persona ofendida, los derechos de NNA, a la integridad personal, al acceso de las



mujeres a una vida libre de violencia y a la no discriminación, dado que no se siguió el protocolo adecuado⁶ en todas las etapas de la investigación.

50. Lo anterior se evidencia, toda vez que RV1 acudió a la Fiscalía Especializada Tantoyuca el 2 de diciembre de 2016, a denunciar “el secuestro”⁷ de V2, sin embargo, ante la negativa, tuvo que contratar a una persona abogada particular para que presentara su denuncia, la cual fue recibida el 6 de ese mismo mes y año; por lo que la FGEV no tomó conocimiento sobre el riesgo real e inmediato en que se encontraba V2, sino hasta cuatro días después, siendo que las primeras horas eran cruciales para la investigación de los hechos y el conocimiento de la verdad.

51. Cabe resaltar que, aunque en ese entonces, no se establecía a nivel constitucional el interés superior de NNA, dicho principio formaba parte de la Convención de los Derechos del Niño en su numeral 3⁸, así como en los artículos 2 y 74 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de

⁶ Específicamente el “Acuerdo 11/2012 por el que se expiden el Protocolo de Diligencias Básicas a seguir por el Ministerio Público en la investigación de los delitos contra la libertad, la seguridad sexual, contra la familia, de violencia de género y de feminicidio, y el protocolo de atención a víctimas de delitos de violencia de género, familiar, sexual, trata de personas y feminicidio”. Publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el 11 de julio de 2012.

⁷ Así lo señaló RV1 en su escrito de queja presentado el 16 de mayo de 2017 ante la CEDHV.

⁸ **Artículo 3:** 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas. 3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.



Veracruz⁹, de los que se desprende que era obligación de la autoridad ministerial atender de manera primordial el interés superior de V2 al tratarse de una persona adolescente, por lo que tendría que haberse atendido de manera más expedita, lo cual no aconteció.

⁹ **Artículo 2.** Para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades estatales y municipales, así como los organismos autónomos del Estado, de conformidad con los principios señalados en la presente Ley, deberán: I. Establecer un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas, así como en los códigos de ética de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, organismos autónomos del Estado y municipios para su aplicación por parte de los servidores públicos; II. Promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez; III. Establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia; IV. Considerar de manera primordial el interés superior de la niñez en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector; V. Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales; VI. Integrar un sistema de información con datos desagregados e indicadores cualitativos y cuantitativos, para monitorear el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y el desarrollo de políticas en favor de la infancia; y VII. Las demás que les señalen los ordenamientos aplicables.

Artículo 74. Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán que en los procedimientos jurisdiccionales en que estén relacionadas niñas, niños o adolescentes como víctimas del delito o testigos, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez, tengan al menos los siguientes derechos: I. Se les informe sobre la naturaleza del procedimiento y el carácter de su participación en el mismo; II. Que su participación en un procedimiento se lleve a cabo de la manera más expedita, asistidos por un profesional del Derecho y atendiendo a lo dispuesto por esta Ley; III. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela o guarda y custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, salvo disposición judicial en contrario, con base en el interés superior de la niñez; IV. Que se preserve su derecho a la intimidad, que no se divulguen sus datos de identificación en los términos de esta Ley y las demás aplicables; V. Tener acceso gratuito a asistencia jurídica, psicológica y cualquier otra necesaria atendiendo a las características del caso, a fin de salvaguardar sus derechos, en términos de las disposiciones aplicables; y VI. Adoptar las medidas necesarias para evitar la revictimización de niñas, niños y adolescentes que presuntamente sean víctimas de la comisión de un delito o violación a sus derechos humanos.



52. Asimismo, las valoraciones periciales realizadas a V2 por personal de la FGEV, carecen de perspectiva de género, lo que vulneró su derecho a la integridad personal y el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia;¹⁰ toda vez que, en la entrevista a V2 por personal de trabajo social se le realizaron cuestionamientos que pusieron en duda sus declaraciones al preguntarle por qué no intentó escapar de su agresor; respecto a las personas servidoras públicas especialistas en psicología, trató de revertir la responsabilidad de V2 sobre los hechos acontecidos, por lo que se ignoró la vulnerabilidad en que se encontraba como víctima de violencia.

53. De lo anterior expresado, se advierte que la FGEV no reconoció los derechos de V2, no la protegió y no garantizó sus derechos, aun cuando se encontraba en una situación de mayor vulnerabilidad, por lo que fue discriminada debido a su género y edad.

54. 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 030/2023, 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.

¹⁰ El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), al que México también está adherido, establece que los estados deben actuar con la debida diligencia para prevenir la violencia de género, investigar los hechos y sancionar a los responsables.



E. DERECHO HUMANO A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA

55. El derecho a la seguridad jurídica, en un sentido amplio, debe entenderse como la certeza que tienen los titulares de los derechos humanos garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y protegidos por las instituciones del Estado de que, en un hecho concreto, en el que se pretenda afectar su libertad, propiedades, posesiones o derechos, las autoridades que detentan el poder público, actuarán apegadas al marco legal que rige sus atribuciones. Cuando las autoridades no se conducen conforme a la legalidad y no dan certeza jurídica de sus acciones a los gobernados, incumplen con su obligación de garantizar la seguridad jurídica de las personas.

56. El derecho a la seguridad jurídica se materializa con el principio de legalidad, garantizado en el sistema jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, de los actos privativos o de molestia de la autoridad hacia las personas y su esfera jurídica.

57. Los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XVIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos y Deberes del Hombre; y 8 y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos son normas de carácter internacional que obligan a las autoridades del Estado mexicano a cumplir con el derecho a la seguridad jurídica y legalidad.



58. En la Opinión Consultiva OC-1803, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, al referirse al debido proceso legal, señaló que es el “conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier (...) acto del Estado que pueda afectarlos”. Y agregó “Asimismo, la Corte ha indicado que el elenco de garantías mínimas del debido proceso legal se aplica en la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (...)”.¹¹

59. El derecho a la seguridad jurídica comprende el principio de legalidad, que implica que “(...) los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas”.¹²

60. El derecho a la seguridad jurídica, en el que recae el principio de legalidad, se traduce en la regla de que todas las autoridades del Estado solo pueden actuar o ejercer actos de autoridad con base en sus facultades y atribuciones que les confiere el orden público, lo que se denomina “cláusula de competencia”; en cambio, las personas pueden llevar a cabo actos u omisiones que no les prohíba la ley, que en contra sentido se le llama “cláusula de libertad”. En el actuar de las autoridades, de acuerdo con la ley, es donde nace el derecho de las personas a

¹¹ CrIDH. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de noviembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Párrafos 123 y 124.

¹² Cfr. CNDH. Recomendaciones 53/2015 del 29 de diciembre de 2015, p. 37 y 14/2019 del 16 de abril de 2019, p.77, entre otras.



tener la seguridad de que a cada hecho u acto habrá una sola o varias consecuencias jurídicas que previamente estaban reguladas por una norma legal.

61. Los derechos de legalidad y seguridad jurídica, establecidos en los citados artículos 14 y 16 constitucionales, limitan el actuar de la autoridad, con la finalidad de que las personas tengan conocimiento de la consecuencia jurídica de los actos que realice. Este criterio fue establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia en materia constitucional de rubro siguiente: “DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES”.¹³

62. De conformidad con lo anteriormente mencionado, este Organismo Nacional constató que de las constancias que integran el expediente de recurso de impugnación **CNDH/1/2023/553/RI** se acreditó que AR no aceptó la Recomendación 030/2023, emitida por la Comisión Estatal, en agravio de RV1 y V2 y con ello la violación a sus derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica.

63. Aun cuando se acreditaron violaciones a los derechos humanos de la víctima y de la persona ofendida, a los derechos de NNA, a la integridad personal, al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y a la no discriminación, AR reincide en no aceptarla por lo que lleva a RV1 y a V2 a vivir en un estado de incertidumbre jurídica sobre las consecuencias de ese documento recomendatorio y, por ende, continúan recibiendo afectaciones jurídicas y materiales.

¹³ Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2017 y registro 2014864.



64. La violación a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica en agravio de RV1 y V2 se concretó en el momento en el que AR, no aceptó la Recomendación 030/2023, es por ello que para esta Comisión Nacional es responsable por la violación de los derechos humanos antes mencionados.

65. Si bien no existe una obligación constitucional y legal para aceptar las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los demás organismos estatales protectores de los derechos humanos, sí existe una obligación constitucional y jurídica establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴ de fundar y motivar las razones por las cuales AR no aceptó el instrumento recomendatorio y hacerlo público, vulnerando así el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, este Organismo Nacional considera que los argumentos expuestos por AR para no aceptar la Recomendación 030/2023 no se encuentran debidamente fundados ni motivados, ya que en el informe que rindió AR ante la CEDHV, en la que precisó que se habían realizado multiplicidad de diligencias en las Carpetas de Investigación 1 y 2, no obstante, de la Recomendación se evidenció que en la investigación la Fiscalía Estatal ha omitido integrar con debida diligencia la Carpeta de Investigación 1 y 2, con lo que se desprendieron las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de RV1 y V2.

¹⁴ “Artículo 102.-

(...).

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa (...).

(...)”.



66. Adicional a lo que antecede, AR incumplió con lo que establece el artículo 1°, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a las obligaciones que tienen todas las autoridades en relación a los derechos humanos, norma constitucional que señala 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”.

67. Por lo anterior, esta Comisión Nacional contó con evidencia suficiente para acreditar la violación a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica por parte de AR, en agravio de RV1 y V2, por la no aceptación a la Recomendación 030/2023.

F. CULTURA DE LA PAZ

68. 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).

69. 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).



70. 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.

71. “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”.

72. 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.

73. 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.



G. RESPONSABILIDAD

G.1. Responsabilidad de las personas servidoras públicas

74. Esta Comisión Nacional ha sostenido que aun cuando los titulares de una dependencia de gobierno no hayan participado en los hechos, tienen el deber institucional de atender y responder a las víctimas. Lo anterior con independencia de la responsabilidad individual que pueda derivarse en el caso en particular.

75. Asimismo, toda persona servidora pública tiene el deber de proceder con respeto a los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en la administración pública; de cumplir con debida diligencia el servicio público que le sea encomendado y de abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión total, parcial o la deficiencia de dicho servicio, en caso contrario, incurrirían en responsabilidad administrativa, de conformidad con los artículos 109, fracción III, párrafos primero y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

76. A partir de las evidencias del expediente **CNDH/1/2023/553/RI**, este Organismo Nacional acreditó las violaciones a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica cometidas en agravio de RV1 y V2, atribuible a AR, por la falta de fundamentación y motivación, así como el deber jurídico de hacer públicas las razones legales y/o fácticas por las cuales no acepto la Recomendación 030/2023.



77. De igual manera, con el rechazo de AR de la Recomendación 030/2023, y la obligación de hacerlo público, inobservó lo establecido en el artículo 46¹⁵ de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Veracruz, en relación con el precepto 102, apartado B, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la que en su momento se deben de deslinar las responsabilidades administrativas ante la autoridad competente.

78. Por ello, de persistir la negativa de aceptar la Recomendación 030/2023 por parte de esa Fiscalía General del Estado de Veracruz 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 para que funde, motive y haga pública su negativa de aceptación a la Recomendación 030/2023 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.

¹⁵ Artículo 46. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan.



G.2. Responsabilidad institucional

79. 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, sanciona y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

80. La promoción, el respeto, protección y garantía de los derechos humanos 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 aquéllos que conforman el sistema de las Naciones Unidas.

81. 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 corresponde de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos derechos.



82. Por lo anterior, esta Comisión Nacional considera que la FGEV, a través de las personas titulares, incurrieron en responsabilidad institucional, al advertirse que no se aceptó la Recomendación 030/2023 emitida por la CEDHV.

H. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

83. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, 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 1 párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 65, inciso c), de la Ley General de Víctimas, y 1, párrafo cuatro, de la Ley Estatal de Víctimas, que prevén 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 su efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la ley.

84. 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; 78, párrafo quinto, de la Ley Estatal de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso en concreto en la materia, al acreditarse la violación al derecho humano a la legalidad y a la seguridad jurídica por la no aceptación de la Recomendación 030/2023, 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 esté 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

85. 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.

86. 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”.¹⁶

87. En el “Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú”, la CrIDH enunció que “toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado”, además precisó que “... las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos”¹⁷.

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

i. Medidas de restitución

89. De conformidad con lo establecido en el artículo 27, fracción I de la Ley General de Víctimas; así como en el precepto 25, fracción I, de la Ley Estatal de Víctimas, “la restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos humanos”.

¹⁶ Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina, Sentencia de 27 de agosto de 1998. Reparaciones y Costas, párrafo 41.

¹⁷ CrIDH, “Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú”, Excepciones, Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párrafos 300 y 301.



90. La Fiscalía General del Estado de Veracruz, se sirva instruir para que se emita la aceptación en todos sus términos a la Recomendación 030/2023 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 030/2023. Lo anterior a fin de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio del presente documento.

ii. Medidas de satisfacción

91. Estas medidas tienen la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas; de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27, fracción IV, y 73, fracción V, de la Ley General de Víctimas; 72, fracción V, de la Ley Estatal de Víctimas, se puede realizar mediante la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a las autoridades y personas servidoras públicas responsables de violaciones a derechos humanos.

92. Asimismo, en caso de que persista la negativa de aceptar la Recomendación 030/2023 por parte de esa Fiscalía General del Estado de Veracruz 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 para que funde, motive y haga pública su negativa de aceptación a la Recomendación 030/2023 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.

93. 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 RV1 y V2 por parte de personas servidoras públicas de la Fiscalía de Veracruz, para lo cual se debe conjuntar con los otros tipos de medidas que componen la reparación integral del daño a las víctimas.

iii. Medidas de no repetición

94. De conformidad con lo establecido en los artículos 27, fracción V, 74 al 78 de la Ley General de Víctimas; 73 de la Ley Estatal de Víctimas, éstas consisten en implementar las medidas que sean indispensables para evitar la no 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.



95. De tal manera, la autoridad recomendada deberá emitir una circular en el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, dirigida al personal de la FGEV mediante la cual se les instruya a cumplir en tiempo y forma la Recomendación 030/2023, 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 del punto recomendatorio segundo.

96. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que las medidas de no repetición previamente descritas, constituyen una oportunidad para que las autoridades en el respectivo ámbito de sus competencias puedan fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y, en consecuencia, 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.

97. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a usted Fiscal General en el Estado de Veracruz, las siguientes:



V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Instruya a quien corresponda para que, en el término de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se realicen las acciones conducentes, a fin de que se acepte en sus términos la Recomendación 030/2023 emitida por la CEDHV, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento. En caso de que persista la negativa de aceptar la Recomendación 030/2023 por parte de esa Fiscalía General del Estado de Veracruz 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 para que funde, motive y haga pública su negativa de aceptación a la Recomendación 030/2023 y solicite a la Legislatura de esa entidad federativa su comparecencia ante dicho órgano legislativo.

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 FGEV, mediante la cual se les instruya fundar y motivar las determinaciones respecto a la aceptación y no aceptación de las recomendaciones que emita la CEDHV a esa dependencia; así como aquellas que actualmente se encuentren en seguimiento, 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 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.

98. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de hacer una declaración respecto a las conductas irregulares cometidas por las personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1o., párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

99. 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.

100. De igual forma, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación, en su caso, se envíen a esta Comisión Nacional en el plazo de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.



101. Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, éstas deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; ante ello, este Organismo Nacional solicitará al Congreso del Estado de Veracruz o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA