

RECOMENDACIÓN NO.

229 /2024

SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN DE RV POR LA NO ACEPTACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ A LA RECOMENDACIÓN 045/2023 EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, VULNERANDO CON ELLO EL DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD JURÍDICA DE ACCESO A LA JUSTICIA EN SU MODALIDAD DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y EL DERECHO DE TODA PERSONA A SER BUSCADA EN AGRAVIO DE LA VÍCTIMA O PERSONA OFENDIDA Y DE SUS FAMILIARES, ATRIBUIBLES A DICHA FISCALÍA.

Ciudad de México, a 30 de septiembre 2024

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

Apreciable Fiscal:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo cuarto, 6º, fracciones III y IV, 15, fracción VII, 55, 61 a 66, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 129 a 133, 148, 159, fracción IV, 160 a 168 y 170 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2023/778/RI**, sobre el caso del recurso de impugnación de RV por la no aceptación de la Fiscalía General del Estado de Veracruz a la Recomendación 045/2023 emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de esa entidad federativa.
2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción

II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º, 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; 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

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

SIGNIFICADO	CLAVE
Persona Recurrente Víctima	RV
Persona Víctima	V
Persona Autoridad Responsable	AR
Carpeta de Investigación	CI
Expediente de queja radicado en Comisión Local	Expediente 1

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

DENOMINACIÓN	ACRÓNIMO/ABREVIATURA
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional / Organismo Nacional / CNDH
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	Comisión Local / Organismo Local / Comisión de Derechos Humanos Veracruz
Fiscalía General del Estado de Veracruz	Fiscalía de Veracruz
Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz	Seguridad Pública Veracruz
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CmIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
NORMATIVIDAD	
DENOMINACIÓN	ACRÓNIMO/ABREVIATURA
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM / Constitución Política
Acuerdo 25/2011 por el que se establecen los lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas, publicado el 21 de junio de 2011 en la Gaceta Oficial.	Acuerdo 25/2011

I. HECHOS

5. El 6 de diciembre de 2016 la Comisión de Derechos Humanos Veracruz radicó el Expediente 1 derivado de la presentación de la queja de V1 en la que señaló que el 5 de octubre de 2013 personal de la Policía Estatal detuvo a su cuñado V2 y sus hijos V3 y V4, desconociendo su paradero, por lo que ese día presentó denuncia ante la Fiscalía de Veracruz, donde se radicó la CI por la desaparición de sus familiares; sin embargo, dicha autoridad ministerial incurrió en irregularidades y omisiones en la

integración de la CI. El 3 de mayo de 2021 RV manifestó ante el Organismo Local su voluntad de ser considerada como víctima y adherirse al Expediente 1 que se estaba tramitando en esa Comisión Local por la desaparición de su hijo V2.

6. Una vez que la Comisión Local integró el Expediente 1, el 16 de junio de 2023, emitió la Recomendación 045/2023, dirigida a la Secretaría de Seguridad Pública Veracruz y a la Fiscalía de Veracruz, esta última por su omisión en investigar con debida diligencia la desaparición de V2, V3 y V4, en los términos de los siguientes puntos recomendatorios:

Segunda: deberá girar sus instrucciones a quien corresponda, para cumplir lo siguiente:

- a) Agote las líneas de investigación razonables para identificar a los responsables de la desaparición de V2, V3 y V4 en coordinación con la Comisión Estatal de Búsqueda.
- b) Se pague una compensación a RV, V1, entre otros familiares de las víctimas, quienes ante la inoperatividad de la Fiscalía de Veracruz han realizado acciones de búsqueda generándoles gastos.
- c) Se instruya el inicio de procedimientos internos de investigación administrativa para determinar las responsabilidades individuales de las personas servidoras públicas en la integración de la CI 1.
- d) Implemente la capacitación de las personas servidoras públicas que participaron en la integración de la CI 1.
- e) Evite cualquier acto u omisión que revictimice a RV, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17y V18.

7. El 18 de julio de 2023 la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz recibió el oficio FGE/FCEAIDH/CDH/5629/2023, por el cual AR notificó la no aceptación de la Recomendación 045/2023, con el argumento de que no compartía las afirmaciones realizadas en dicho documento por el Organismo Local sobre la omisión al deber de investigar con la debida diligencia.
8. El 9 de octubre de 2023 RV presentó recurso de Impugnación por la no aceptación por parte de la Fiscalía de Veracruz y por la falta de respuesta de Seguridad Pública de esa entidad a la Recomendación 045/2023, el cual fue enviado a esta Comisión Nacional.
9. En relación con lo anterior, a través del oficio SSP/DGJ/DH/153/2024 de 23 de enero de 2024, el Director General Jurídico de la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz, comunicó al Organismo Local la aceptación de dicho documento recomendatorio.
10. Del análisis al escrito de inconformidad que presentó RV y con base en el estudio de las constancias que integraron el correspondiente expediente de queja, el cual originó la Recomendación 045/2023 emitida por el Organismo Local, se advirtió que el Recurso presentado cumplió con los requisitos de procedencia y admisión para su valoración ante esta Comisión Nacional, generándose el expediente de Recurso de Impugnación número CNDH/5/2023/778/RI. Para documentar las violaciones a derechos humanos se solicitó información a la Fiscalía de Veracruz y a la Comisión de Derechos Humanos de esa entidad; cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

11. Oficio CEDHV/DSC/2278/2023 recibido en este Organismo Nacional el 23 de octubre de 2023, por el cual la Directora de Seguimiento y Conclusión de la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz, remitió el escrito de inconformidad de RV, así como copia del Expediente 1, que fue radicado el 6 de diciembre de 2016, derivado de la queja presentada por V1, del cual destacan por su relevancia lo siguiente:

11.1. Oficio 3157 de 7 de octubre de 2013, por el cual PSP, persona adscrita a la Unidad Integral de Procuración de Justicia número 1 del Distrito Judicial XIV de Córdoba, Veracruz, solicitó información a la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz sobre V2, V3 y V4.

11.2. Oficio 3158, por el cual PSP solicitó información a la Agencia Veracruzana de Investigaciones sobre V2, V3 y V4.

11.3. Oficios 3281 y 3282 de 11 de octubre de 2013, en el que PSP requirió a la Delegación Regional de Servicios Periciales, se designara perito para la toma de muestras de ADN de V1 y RV.

11.4. Registro Único de Personas Desaparecidas de 11 de octubre de 2013, elaborado por PSP a nombre de V2.

11.5. Oficio DXIV/5º/3342/2013 de 14 de octubre de 2013, por el cual PSP solicitó al Centro de Información de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de Xalapa, que fuera difundido en su página la placa fotográfica de V2, V3 y V4, quienes fueron privados de su libertad.

11.6. Oficio 4041 de 11 de noviembre de 2013 por el cual PSP reiteró su solicitud de información a la Secretaría de Seguridad Pública, relacionada con los hechos de la CI.

11.7. Oficios 10791 y 10866 de 23 de octubre de 2014 por los cuales PSP nuevamente requirió a la Delegación Regional de Servicios Periciales, se designará perito para la toma de muestras de ADN de RV y V1.

11.8. Número de informe 456 de 23 de octubre de 2014 suscrito por el perito de la Dirección de los Servicios Periciales, a través del cual le informó a PSP que ese día se tomó la muestra de ADN de RV.

11.9. Dictamen PGJ/DSP/717/2015 y PGJ/DSP/718/2015 de 25 de enero de 2015 por el cual el Perito de la Dirección de los Servicios Periciales remitió a AR el perfil genético de RV y V1.

11.10. Oficio 15226/2016 de 11 de agosto de 2016 en el que PSP solicitó al Delegado Regional de la Policía Ministerial de Córdoba, Veracruz, que realizara una investigación del entorno social de V2, V3 y V4.

11.11. Oficio FGE/PM/568/2016 de 16 de agosto de 2016 a través del cual la encargada del Grupo de Investigación de Personas Desaparecidas adscrita a la Delegación Regional de la Policía Ministerial Zona Centro-Córdoba, informó a PSP el resultado de sus labores de investigación sobre el lugar donde vivían V2, V3 y V4.

11.12. Oficio 42590/2016 de 12 de diciembre de 2016, mediante el cual PSP, remitió un informe sobre la integración de la CI, radicada el 5 de octubre de 2013 por la desaparición de V2, V3 y V4.

11.13. Oficio 3130/2017 de 17 de febrero de 2017 en el que PSP solicitó información al Secretario de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, sobre los hechos de la CI.

11.14. Oficio 7001 de 14 de octubre de 2021, por el cual personal de la Fiscalía Especializada en Atención de Denuncias por personas desaparecidas zona centro Córdoba informó a la Comisión Local las diligencias realizadas dentro de la CI del 15 de septiembre de 2019 al mes de octubre de 2021.

11.15. Oficio CEDHV/DSC/1309/2023 de 22 de junio de 2023 por el cual la Directora de Seguimiento y Conclusión de la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz, notificó a la Fiscalía de Veracruz, la Recomendación 045/2023.

11.16. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/5629/2023 de 18 de julio de 2023 por el cual AR, notificó a la Comisión Local la no aceptación de la Recomendación 045/2023.

11.17. Acta circunstanciada elaborada por personal de la Comisión Local en la cual hizo constar que el 13 de septiembre de 2023 notificó a RV la no aceptación por parte de la Fiscalía de Veracruz.

12. Recomendación 045/2023 emitida el 16 de junio de 2023 por la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz.

13. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/2563/2024 recibido en este Organismo Nacional el 22 de mayo de 2024 por el cual el Fiscal Visitador de Derechos Humanos de la Fiscalía de Veracruz informó que reiteraba la negativa de no aceptar la Recomendación 045/2023, toda vez que se realizaron múltiples diligencias dentro de la CI, misma que continúa en trámite.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

14. El 5 de octubre de 2013, V2, V3 y V4 fueron detenidos por personal de Seguridad Pública Veracruz, desconociéndose su paradero, razón por la cual ese día

V1 presentó denuncia ante la Fiscalía de Veracruz donde se radicó la CI, que se encuentra en integración.

15. El 30 de noviembre de 2016, V1 presentó queja ante la Comisión de Derechos Humanos Veracruz, por omisiones e irregularidades en la integración de la CI iniciada el 5 de octubre de 2013 ante PSP por la desaparición de V2, V3 y V4.

16. Una vez agotada la investigación correspondiente el 16 de junio de 2023 el Organismo Local emitió la Recomendación 045/2023, dirigida a la Fiscalía de Veracruz y a Seguridad Pública de esa entidad, documento que les fue notificado el 23 de junio de 2023.

17. El 18 de julio de 2023, la Comisión Local recibió el oficio FGE/FCEAIDH/CDH/5629/2023 por el cual AR notificó la no aceptación de la Recomendación 045/2023, situación que se informó a RV el 13 de septiembre de 2023.

18. El 9 de octubre de 2023, RV presentó recurso de impugnación por la no aceptación de la Recomendación 045/2023. Cabe mencionar que el 26 de enero de 2024 el Organismo Local recibió la aceptación de la recomendación por parte de la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz. Asimismo, a la fecha, no se cuenta con evidencias que permitan establecer que se haya iniciado algún procedimiento administrativo de investigación relacionado con los hechos materia de queja en el Órgano Interno de Control de la Fiscalía de Veracruz.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

19. De conformidad con el artículo 102, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a esta Comisión Nacional conocer “(...) *de las inconformidades que se presenten en relación con las*

recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalente en las entidades federativas (...)"; dichas inconformidades tendrán que substanciarse mediante los medios de impugnación previstos y regulados en el artículo 55 de la Ley de la CNDH, los cuales son los recursos de queja y de impugnación.

20. En términos de los artículos 3°, último párrafo, 6°, fracción V y 61 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 159, fracción IV, de su Reglamento Interno, el recurso de impugnación procede *“En caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita una recomendación emitida por un Organismo Local”*.

21. Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2023/778/RI**, con un enfoque lógico jurídico de máxima protección de las víctimas, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por esta Comisión Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de la SCJN y de la CrIDH, respecto de la no aceptación por parte de la autoridad, de una Recomendación emitida por un Organismo Local, con fundamento en los artículos 3°, último párrafo y 6°, fracciones IV y V, 41, 42, 65, último párrafo y 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con el fin de determinar violaciones al derecho humano de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia y el derecho de toda persona a ser buscada, atribuibles a personas servidoras públicas de la Fiscalía de Veracruz en agravio de RV, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18.

22. En este orden de ideas se precisa que, por lo que hace a la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz, autoridad que también fue acreditada como responsable dentro de la Recomendación 045/2023 esta Comisión Nacional no se

pronunciará, toda vez que la misma aceptó el mencionado instrumento recomendatorio. En el mismo sentido, esta Comisión Nacional es respetuosa de la autonomía del Organismo Local, al cual, de conformidad con los artículos 174 y 175 numerales del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, le corresponde llevar a cabo las acciones necesarias para el seguimiento puntual de las Recomendaciones que emita, hasta su total cumplimiento.

A. Oportunidad en la presentación y procedencia del recurso de impugnación.

23. El 16 de junio de 2023, la Comisión de Derechos Humanos Veracruz emitió la Recomendación 045/2023 a la Fiscalía de Veracruz por irregularidades y omisiones en la integración de la CI, iniciada con motivo de la desaparición de V2, V3 y V4.

24. El 18 de julio de 2023, AR notificó al Organismo Local la no aceptación de la Recomendación 045/2023, situación que se informó a RV el 13 de septiembre de 2023, en consecuencia, el 9 de octubre de 2023 RV presentó recurso de impugnación ante este Organismo Local por la no aceptación de la Recomendación 045/2023.

25. Los artículos 63 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 160, fracción III del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señalan en términos generales que, para la admisión del recurso de impugnación interpuesto contra una Recomendación de carácter local, se requiere que se presente ante el respectivo Organismo Local dentro de un plazo de treinta días naturales contados a partir de que el recurrente tuvo conocimiento de la Recomendación.

26. Motivo por el cual resulta indudable que, RV al tener conocimiento el 13 de septiembre de 2023 de la no aceptación de la Recomendación 045/2023 y presentar su escrito de impugnación el 9 de octubre de 2023, se encontraba dentro de los 30

días que establece el artículo 63 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos humanos y 160 fracción III de su Reglamento Interno.

27. Por otro lado, los artículos 64 de la Ley de la Comisión Nacional y 160, fracción II, de su Reglamento Interno, establecen que el recurso de impugnación debe ser interpuesto por quien haya tenido el carácter de quejoso o agraviado en el procedimiento seguido ante la Comisión Estatal, lo cual, en el presente caso es un requisito satisfecho, en virtud que el 3 de mayo de 2021, RV fue considerada como agraviada dentro del Expediente 1 ante el Organismo Local y, por ende, goza de legitimación activa dentro de la inconformidad que se resuelve por esta vía.

28. Por lo expuesto la inconformidad presentada por RV cumple con los requisitos de procedencia y admisión previstos en los artículos 61, 62, 63 y 64, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 159 fracción IV, 160 y 162, de su Reglamento Interno.

29. El objeto del presente instrumento recomendatorio recaído sobre el recurso de impugnación que se resuelve, no es valorar nuevamente la actuación del personal de la Fiscalía de Veracruz pues de esa tarea se ocupó asiduamente el Organismo Local mediante la Recomendación 045/2023, aunado a que RV no manifestó expresa o tácitamente agravio en torno al fondo o sentido del instrumento recomendatorio, sino que su impugnación fue por la no aceptación de esa Recomendación; no obstante, bajo el principio *pro persona*, este Organismo Nacional estima necesario precisar y dotar de mayor certidumbre jurídica a la concreción de los derechos humanos determinados como vulnerados por el Organismo Local, porque en el instrumento recomendatorio observó la violación al derecho de la víctima o de la persona ofendida, lo cual amerita un grado de especificidad reforzada.

B. Derecho de acceso a la tutela no jurisdiccional de protección a los derechos humanos.

30. 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.”

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

32. 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”*.

33. Por su parte, 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.”*

34. 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.”¹

35. En esta tesitura, la SCJN ha determinado que *“De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la CPEUM y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los*

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

mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente...”²

36. 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.”³*

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

³ Tesis I.1o.A.E.48 A, “ACCESO A LA JUSTICIA. LA PROTECCIÓN DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL 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”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital 2008956.

37. 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.

38. De conformidad con lo que establece el artículo 65, último párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional analizó las constancias que remitió la CDHV con motivo de la substanciación del recurso de impugnación interpuesto por RV, entre ellas, la Recomendación 045/2023, emitida el 16 de junio de 2023, dirigida a la Fiscalía de Veracruz, 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.

D. No aceptación de la Recomendación 045/2023

39. Para esta Comisión Nacional, el no aceptar las Recomendaciones emitidas por los organismos protectores de derechos humanos, se traduce en una negativa de reparar el daño y garantizar el pleno respeto a los derechos humanos y tiene como consecuencia el incumplimiento del principio de máxima protección de los derechos humanos, el cual representa *“(...) la obligación de cualquier autoridad de los tres órdenes de gobierno de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección de los derechos humanos.”*

40. En vinculación con lo anterior, esta Comisión Nacional advierte que el 18 de julio de 2023, por oficio FGE/FCEAIDH/CDH/5629/2023, AR informó a la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz la no aceptación de la Recomendación 045/2023, con el argumento de que no compartía las afirmaciones realizadas por el Organismo Local en virtud de que PSP había realizado múltiples diligencias dentro de la CI encaminadas al esclarecimiento de los hechos y a la localización de V2, V3

y V4, apegándose a lo señalado en el Acuerdo 25/2011 que establece los Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas, así como el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición cometida por particulares; siendo que el delito de desaparición no podía limitarse a un plazo razonable y que PSP realizó acciones para garantizar que las víctimas, entre ellas V1 y RV tuvieran acceso a los servicios que brinda la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas a través de la expedición de constancia de víctima a los familiares de V2, V3 y V4.

41. Del análisis de las constancias que obran dentro del Expediente 1, radicado en la Comisión de Derechos Humanos Veracruz, se advierte que se encuentra debidamente fundada la determinación de la Recomendación 045/2023 dirigida a la Fiscalía de Veracruz, ello en razón de que como lo aduce en el cuerpo de la Recomendación no aceptada, PSP omitió realizar de forma inmediata todas y cada una de las diligencias enumeradas en el Acuerdo 25/2011 que establece los Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas; de igual forma, a pesar de tener conocimiento de la participación de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública de Veracruz, en los hechos denunciados por V1, la autoridad Fiscalía de Veracruz fue omisa en investigar diligentemente esa situación; aunado a que existen periodos de inactividad dentro de la CI 1 sumando un total de 71 meses.

42. Este Organismo Nacional está consciente que los delitos de desaparición de personas no se pueden limitar a un plazo razonable, ya que sus efectos se prolongan hasta que se localiza a la víctima, siendo así que tanto en el presente documento como en la Recomendación 045/2023, no se está observando que V2, V3 y V4 todavía no hayan sido localizados, sino el hecho de que la autoridad ministerial omitió realizar las diligencias de forma oportuna desde que se inició la CI, aunado a la ausencia de acciones suficientes urgentes y eficaces dentro de la investigación, lo

cual repercute en una inadecuada procuración de justicia en agravio de RV, V1, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18, así como el derecho de ser buscados de V2, V3 y V4.

43. Por tanto, los argumentos manifestados por la Fiscalía de Veracruz, para justificar la negativa de la aceptación de la Recomendación 045/2023, carecen de motivo y fundamento legal, y la no aceptación por parte de esa autoridad evidencia una actitud de indiferencia y falta de compromiso en el cumplimiento de las leyes y una falta de colaboración en la tarea de protección no jurisdiccional de los derechos humanos esto porque la aceptación y cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los organismos de protección de los derechos humanos requieren de la voluntad, disposición política y el mejor esfuerzo de las autoridades a quienes se dirigen.

44. De igual forma, la no aceptación a la Recomendación 045/2023 no es congruente con el principio *pro persona* el cual consiste en garantizar la protección más amplia al gobernado, entre ellos, el derecho a un recurso efectivo, previsto en el numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

45. Es importante destacar que la CrIDH ha establecido que la reparación del daño ocasionado por la transgresión a los derechos humanos, requiere siempre que esto sea posible, la plena restitución de los derechos vulnerados, lo que implica el restablecimiento, de la situación anterior; y de no ser factible, es procedente determinar la medidas que garanticen los derechos conculcados y la reparación de las consecuencias producidas; por lo que además de las indemnizaciones compensatorias; la obligación de investigar, las medidas de restitución,

rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición tiene especial relevancia lo que en suma constituye el contenido esencial de la reparación integral.⁴

46. En el mismo sentido, se ha pronunciado la SCJN al resolver que: *“es necesario que se cumpla con la satisfacción efectiva y eficiente de cada una de esas medidas [de satisfacción] cuando, dada la naturaleza de la violación, se haya determinado su procedencia. De modo que la reparación integral deja de ser tal, si tan sólo una de sus medidas se incumple, o es ineficiente y/o inefectiva [...] pues resultaría imposible y, por tanto, nugatoria, la reparación integral de las víctimas si la autoridad resolutora sólo se ocupara de prescribir actos o medidas tendentes a cumplir con sólo una o algunas de esas medidas, lo que se traduciría en una reparación del daño parcial o incompleta”*.⁵

47. En atención a las consideraciones expuestas, en términos de los artículos 66, inciso d), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 167, de su Reglamento Interno, se declara insuficiente la justificación de la Fiscalía de Veracruz para no aceptar la Recomendación 045/2023, emitida por la Comisión de Derechos Humanos Veracruz, por lo que este Organismo Nacional confirma la Recomendación en cita, así como los razonamientos y fundamentos legales que sirvieron de sustento a la Comisión Local para emitir el documento recomendatorio, en el sentido de que no integró con la debida diligencia la CI que se inició con motivo de la desaparición de V2, V3 y V4, lo que además deriva en una violación al derecho humano de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia y el derecho de toda persona a ser buscada.

⁴ CrIDH Caso “García Cruz y Sánchez Silvestre Vs Estados Unidos Mexicanos”, Sentencia del 26 noviembre de 2013, Fondo Reparaciones y Costas, párrafo 65.

⁵ 1a. XXXV/2020 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, páginas 280 y 283.

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

48. El artículo 20, apartado C, de la Constitución Política, establece los derechos de las víctimas u ofendido, entre ellos, a recibir asesoría jurídica, ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución, coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

49. El artículo 4 de la Ley número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz reconoce como víctimas a todas aquellas personas que, de manera directa o indirecta, hayan sufrido un daño, menoscabo o lesión a sus bienes jurídicos o derechos, como consecuencia de un delito o violación a sus derechos humanos.

50. El artículo 5 de la Ley General de Víctimas establece la Debida diligencia en el que el Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable, para lograr el objeto de esa Ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho.

51. El artículo 10 de la Ley General de Víctimas establece que las *“víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, a cargo de autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos”*.

52. De conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal corresponden al Ministerio Público. Por lo que la garantía de los derechos de las víctimas corre a cargo de esa representación social.

53. A su vez de acuerdo con lo estipulado en el artículo 67, fracción I de la Constitución Política del Estado de Veracruz, es la Fiscalía de Veracruz la autoridad jurídicamente responsable de investigar los delitos.

54. El artículo 5 fracción XIII de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, reconoce a la verdad como el derecho de conocer con certeza lo sucedido y recibir información sobre las circunstancias en que se cometieron los hechos constitutivos de los delitos previstos en esta Ley, en tanto que el objeto de la misma es el esclarecimiento de los hechos, la protección de las víctimas, el castigo de las personas responsables y la reparación de los daños causados, en términos de los artículos 1o. y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

55. Tratándose de una investigación con motivo de una desaparición, ya sea forzada o cometida por particulares, los estándares internacionales⁶ en materia de derechos humanos exigen, la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. Es imprescindible la actuación pronta e inmediata, desde las primeras horas, de las autoridades ministeriales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de su libertad. Estas actuaciones deben partir de la presunción de vida de

⁶ Artículo 3, Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

la persona desaparecida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha ocurrido.⁷

56. En el presente caso, AR señaló que su negativa de aceptar la Recomendación recaía en que desde el 5 de octubre de 2013 cuando V1 presentó denuncia ante la Fiscalía de Veracruz por la desaparición de V2, V3 y V4, dentro de la C1 se realizaron múltiples diligencias encaminadas en el esclarecimiento de los hechos y a la localización de las víctimas, apegándose a los acuerdos y protocolos aplicables en la materia y que se había garantizado el derecho de RV, V1 V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18 al acceso a los servicios que presta la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas

57. Sin embargo, este Organismo Nacional no encuentra debidamente fundada y motivada la negativa de AR, toda vez que quedó en evidencia en el cuerpo de la Recomendación emitida por la Comisión Local que a pesar de lo establecido en el artículo 2 del Acuerdo 25/2011⁸ que estipula que una vez recibida la denuncia el Agente del Ministerio Público, debe de proceder de inmediato, sin mediar lapso de espera, a recabar el formato de registro único de personas desaparecidas y remitirlo a la Dirección del Centro de Información, a la Dirección General de Investigaciones Ministeriales, fue hasta el 11 de octubre de 2013 cuando el Agente del Ministerio Público elaboró el registro único de personas desaparecidas a nombre de V2, sin que además se advierta que se haya requisitado dicho registro a V3 y V4.

58. Además, únicamente se remitió a la Dirección del Centro de Información la media filiación de V2, V3 y V4, sin haber adjuntado el registro único de personas

⁷ CrIDH Caso “González y otras (campo algodonero) vs México, Sentencia del 16 noviembre de 2009, Fondo Reparaciones y Costas, párrafo 283.

⁸ Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, Acuerdo 25/2011 por el que se establecen los lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas, publicado el 21 de junio de 2011 en la Gaceta Oficial.

desaparecidas a nombre de las víctimas, omitiendo enviar la media filiación a la Dirección de Servicios Periciales para efecto de que fueran cotejadas con las personas fallecidas no identificadas.

59. Aunado a lo anterior, transcurrieron entre 2 y 9 días posterior al inicio de la C1, para que la autoridad ministerial solicitara la colaboración de la Agencia Veracruzana de Investigaciones, la Dirección General de Investigaciones Ministeriales, la Dirección del Centro de Información y la Dirección de los Servicios Periciales en la investigación de la desaparición de V2, V3 y V4. También fue hasta después de un año cuando se tomaron las muestras de RV y V1 para el desahogo de dictámenes en materia de genética y después de dos años se ordenó la realización de inspección en el domicilio de las víctimas.

60. De igual forma, dentro de la C1 no se realizaron de forma inmediata y oportuna las diligencias encaminadas a investigar la posible participación de las personas servidoras públicas de la Secretaría de Seguridad, dado que fueron señaladas directamente por los familiares de V2, V3 y V4 como la última autoridad que tuvo contacto con ellos, diligencia que era primordial para su búsqueda efectiva y posible localización con vida de las víctimas.

61. Por tanto, si bien existen diversas diligencias para la integración de la C1, tal y como lo señaló AR, ello no exime la responsabilidad en que incurrió el personal de la Fiscalía de Veracruz ante la falta de exhaustividad en la investigación de los hechos denunciados por V1 el 5 de octubre de 2013, así como la ausencia de acciones suficientes urgentes y eficaces para acreditar la verdad histórica sobre la desaparición de V2, V3 y V4; todo lo anterior aunado a la negativa de AR de no aceptar la Recomendación, repercute y limita el derecho de acceso a la justicia en agravio de RV, V1, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18.

62. Es importante mencionar que el derecho de acceso a la justicia no se agota con la simple tramitación de procesos internos, por ende, debe hacerse lo indispensable para conocer la verdad de lo sucedido, a través de las diligencias que sean procedentes de conformidad con los estándares del debido proceso, ya que los Agentes del Ministerio Público tiene la obligación de actuar con la debida diligencia como un presupuesto básico de este derecho.⁹

E.1. Derecho a la búsqueda (periodos de inactividad)

63. La conexión de este derecho con la desaparición de personas se deriva de la incertidumbre que sobre el destino de una persona desaparecida genera en los familiares, amistades y personas cercanas a ésta, y provoca sentimientos de sufrimiento, angustia, inseguridad, frustración y temor, lo cual impacta en las relaciones sociales y laborales y altera la dinámica de las familias, considerándose por la CrIDH que *“la privación continua de la verdad acerca del destino de un desaparecido constituye una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos.”*¹⁰

64. El derecho a la búsqueda ha sido reconocido por la SCJN, y lo ha configurado como: *“...el derecho de toda persona desaparecida y de sus personas queridas a que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, con todos los recursos y medios institucionales disponibles y en completa coordinación, ejecuten sin dilación –incluso de oficio– de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiendo la participación sin reservas de las víctimas, todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de la persona reportada como desaparecida, bajo la presunción de que está viva, salvo que exista evidencia en contrario; en ese caso, el*

⁹ CNDH. Recomendaciones 237/2023, párr. 90; 18/2019, párr. 161.

¹⁰ Idem, párr. 113

derecho a la búsqueda incluye la obligación por parte del Estado de desarrollar e implementar todos los mecanismos e instrumentos requeridos para encontrar, identificar y preservar los restos de las víctimas en condiciones de dignidad mientras son entregadas a sus personas queridas.”¹¹

65. La CrIDH en el caso de desapariciones especificó que *“El deber de investigar en casos de desaparición [...] incluye necesariamente realizar todas las acciones necesarias para determinar el destino o paradero de la persona desaparecida.”¹²*

66. De igual forma la CrIDH ha sostenido que la ausencia de actividad procesal ex officio por parte del Órgano a cargo de la investigación, compromete la seriedad y debida diligencia de la misma, ya que *“conforme el tiempo vaya transcurriendo, se afecta indebidamente la posibilidad de obtener y presentar pruebas pertinentes, que permitan esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades que correspondan.”¹³*

67. En atención a las manifestaciones de AR en el sentido de que se han realizado múltiples diligencias para el esclarecimiento de los hechos y la localización de V2, V3 y V4, es importante resaltar que el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, en su numeral 70 señala que la búsqueda de la persona desaparecida y la investigación ministerial de los hechos y personas que produjeron su desaparición están íntimamente relacionadas, siendo

¹¹ Desaparición forzada de personas. el derecho a no ser víctima de desaparición forzada comprende el derecho a la búsqueda como parte de su núcleo esencial. Registro digital: 2023814 Instancia: Primera Sala Undécima Época Tesis: 1a./J. 35/2021 (11a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, noviembre de 2021, Tomo II, página 1198.

¹² CrIDH. *“Ticona Estrada y otros vs Bolivia”*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas). párrafo. 80.

¹³ CrIDH. *“Yarce y otras vs Colombia”*. Sentencia de 22 de noviembre de 2016 (Fondo, Reparaciones y Costas). párrafo. 282.

así que tanto en la búsqueda, como en la investigación debe aplicarse la debida diligencia.

68. En ese sentido, de acuerdo con las constancias que integran el Expediente 1, se puede observar que la investigación de la CI por parte de PSP no ha sido integrada con la debida diligencia, ni se han implementado todos los mecanismos e instrumentos con el objetivo de buscar a las víctimas, siendo así que a 11 años de que V1 denunciara los hechos, la CI continua en integración, destacando que la suma de periodos de inactividad de la indagatoria ha sido de aproximadamente 6 años (71 meses), tiempo durante el cual no se han realizado diligencias de investigación sustantivas, por tanto, este Organismo Nacional no tiene a la vista soporte documental alguno que permita aducir justificación a favor de la Fiscalía de Veracruz que motive tal carencia de actividad en la integración de la CI.

E.2. Violación al derecho a la integridad personal de los familiares de las víctimas de V1, V3 y V4, derivado de la actuación negligente de la Fiscalía de Veracruz.

69. La CrIDH reconoce que, ante hechos constitutivos de desaparición forzada, la integridad personal de los familiares se ve afectada, toda vez que *“Las circunstancias de dicha desaparición generan sufrimiento y angustia, además de un sentimiento de inseguridad, frustración e impotencia ante la abstención de las autoridades públicas de investigar los hechos.”*¹⁴

¹⁴ CrIDH. *“Blake vs Guatemala”*. Sentencia de 24 de enero de 1998 (Fondo). párrafo. 114.

70. La primera sala de la SCJN ha sostenido que cuando el contacto de la víctima con el sistema de justicia conlleva atención inadecuada o ineficiente, se derivan diversas secuelas negativas, entre ellas, las que afectan psicológicamente.¹⁵

71. Del análisis a la Recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos Veracruz y, de las constancias que obran en el Expediente 1, queda claro que V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18, como familiares de V2, V3 y V4 también son víctimas en el presente caso, en virtud de que la propia desaparición de un familiar causa sufrimientos y angustia, al no conocer el lugar y las condiciones en las que se encuentra, sentimientos que se ven intensificados ante la falta de respuesta oportuna y de la omisión de las autoridades encargadas de la procuración de justicia

72. En ese sentido, es importante mencionar que de acuerdo con el informe de impacto psicosocial elaborado el 15 de febrero de 2023 por una especialista en psicología social de la Comisión de Derechos Humanos Veracruz, se concluyó que al momento de la desaparición de V2, V3 y V4, existía un vínculo familiar estrecho entre los diferentes integrantes de la familia de las víctimas, lo que les impactó de forma económica, emocional y moral; además a partir de su desaparición y, al no obtener una respuesta por parte de la Fiscalía de Veracruz, llevaron a cabo acciones de búsqueda que originó modificaciones importantes en la dinámica familiar.

73. Asimismo, de acuerdo con los testimonios rendidos por RV, V5, V6, V7, V8 y V11, ante el Organismo Local, V1 después de la desaparición de V3 y V4, se dedicó a buscarlos uniéndose a colectivos familiares de víctimas desaparecidas, lo que la llevó a recibir diversas amenazas, a pesar de ello continuó con su búsqueda durante

¹⁵ SCJN. Primera Sala. MENOR DE EDAD VÍCTIMA DEL DELITO. EL DEBER DE PROTECCIÓN DE LOS JUZGADORES IMPLICA SLAVAGUARDARLO DE TODO TIPO DE REVICTIMIZACIÓN Y DISCRIMINACIÓN. Publicada en diciembre de 2015 en la gaceta del Semanario Judicial de la federación, Tomo I, página 261.

ocho años, sin embargo, en mayo de 2021 falleció por un padecimiento en los riñones, lo que también impactó a la familia generándoles un mayor sufrimiento a V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18.

74. Por tanto, este Organismo Nacional coincide con la Comisión Local en que además de RV y V1, también deben considerarse como víctimas en la presente Recomendación a V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18 como familiares de V2, V3 y V4, al haberseles causado afectaciones en su integridad psicológica no solo con motivo de la desaparición de V2, V3 y V4, sino ante la nula respuesta por parte de la Fiscalía de Veracruz de brindarles información sobre la CI, aunado a la negativa de aceptar la Recomendación 045/2023, en la que quedaron evidenciadas violaciones al derecho de acceso a la justicia.

F. CULTURA DE LA PAZ.

75. 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).

76. 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).

77. 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.

78. “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”.

79. 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.

80. 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 de las Personas Servidoras Públicas

81. Tal como ha quedado acreditado en la presente Recomendación AR, ha incurrido en omisiones que conllevan a violaciones a los derechos humanos consistentes en el derecho humano de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia en agravio de RV, V1, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18, así como el derecho de toda persona a ser buscada de V2, V3 y V4.

82. 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 108, 109, fracción III, párrafos primero y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 de la Ley 366 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz.

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

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

H. Responsabilidad institucional

85. Conforme al párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución Federal, *“todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En*

consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

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

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

88. La determinación de responsabilidades por violaciones a derechos humanos que realizan los organismos públicos referidos en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política, es de naturaleza distinta a la que realizan los órganos jurisdiccionales, entre otras, sobre la responsabilidad penal y a los que se les reconoce la facultad exclusiva de la imposición de penas. Asimismo, es de alcance diverso a la función de la autoridad a la que compete determinar la responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas, y a la cual corresponde imponer sanciones de carácter disciplinario. Una resolución emanada de un órgano jurisdiccional o bien de órganos formalmente administrativos con funciones

materialmente jurisdiccionales de ninguna manera restringe la validez de una Recomendación emitida por un organismo protector de los derechos humanos, pues estas provienen de vías distintas concebidas por el sistema jurídico mexicano, que no se condicionan o excluyen recíprocamente entre sí, tal como lo dispone el artículo 32 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

I. Reparación integral del daño y formas de dar cumplimiento

89. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1o, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 1, párrafos tercero y cuarto, 2, 7, fracciones I, II, VII y VIII, 8, 9, 26, 27, 64, fracción II, 67, 73 fracción V, 74, 88, fracción II, 96, 97, fracción II, 106, 110, fracción IV, 111, 112, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152, de la Ley General de Víctimas; se prevé la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a una persona servidora pública del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

90. 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 y diversos

criterios de la CrIDH establecen que para garantizar a las víctimas la reparación integral y proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

91. En la Recomendación 045/2023 emitida por la Comisión Local, se observa por parte de este Organismo Nacional en lo referente a las medidas de reparación integral del daño, que éstas fueron efectivamente previstas en el apartado denominado “X. *Obligación de Reparar a las Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos*” de dicho instrumento recomendatorio; mismas que se encuentran contempladas en los artículos 61 al 77 de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz, donde específicamente se prevén medidas rehabilitación, medidas de restitución, medidas de compensación, medidas de satisfacción y medidas de no repetición, las cuales fueron determinadas por la Comisión Local y que no fueron aceptadas por la Fiscalía de Veracruz lo cual, conforme al principio de progresividad, es menester que todas las medidas sean aceptadas y eventualmente cumplidas integralmente, por lo que esta Comisión Nacional emite este pronunciamiento en el sentido de que se emita la total aceptación correspondiente al instrumento recomendatorio. Lo anterior, para dar cumplimiento a al punto primero recomendatorio del presente instrumento.

a) Medidas de Restitución.

92. Los artículos 27, fracción I y el artículo 61, fracción II de la Ley General de Víctimas, establecen que “*la restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos*”, siendo

así que la emisión y publicación de esta Recomendación es una medida de restitución, cuyo fin es dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron y propiciar la aceptación del instrumento recomendatorio del Organismo Local.

93. La Fiscalía General del Estado de Veracruz, se sirva instruir para que se emita la aceptación en todos sus términos a la Recomendación 045/2023 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 045/2023. Lo anterior a fin de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio del presente documento.

b) Medidas de Satisfacción

94. La satisfacción en términos de los artículos 27, fracción IV y 73 de la Ley General de Víctimas, busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, lo que en el presente caso se logrará con la verificación de los hechos. En virtud de que en la presente Recomendación se han acreditado las violaciones a los derechos humanos cometidas en agravio de RV, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18, por parte de personas servidoras públicas de la Fiscalía de Veracruz.

95. Asimismo, en caso de que persista la negativa de aceptar la Recomendación 045/2023 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 045/2023 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.

96. 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 RV, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18, 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.

c) Medidas de no repetición

97. Las medidas de no repetición se encuentran descritas en los artículos 27, fracción V, 74 y 75 de la Ley General de Víctimas, y consisten en la implementación

de las acciones preventivas necesarias para que los hechos violatorios de derechos humanos no vuelvan a ocurrir.

98. En tal contexto, es necesario que la FGE emita una circular, en el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, mediante la cual se les instruya a las personas servidoras públicas de esa institución a cumplir en tiempo y forma la Recomendación 045/2023, así como colaborar en todo momento con la Comisión Estatal en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas a la FGE con motivo de la acreditación a violaciones de derechos humanos, esto a fin de garantizar a las personas víctimas su derecho a la reparación integral del daño. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió; a fin de dar cumplimiento al punto segundo recomendatorio.

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

100. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos le formula a usted, Fiscal General del Estado de Veracruz, respetuosamente, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES:

PRIMERA. Deberá instruir a quien corresponda para que se emita la aceptación en todos sus términos a la Recomendación 045/2023 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 045/2023. En caso de que persista la negativa de aceptar la Recomendación 045/2023 por parte de esa Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos remitirá copia de la presente Recomendación a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, para que bajo sus atribuciones y tomando en cuenta las observaciones plasmadas en el presente instrumento, requiera a la persona Titular de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para que funde, motive y haga pública su negativa de aceptación a la Recomendación 045/2023 y solicite a la Legislatura de esa entidad federativa su comparecencia ante dicho órgano legislativo. Hecho lo anterior, deberá remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Se emita una circular, en el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, dirigida al personal de la FGE mediante la cual se les instruya cumplir en tiempo y forma la Recomendación 045/2023, así como colaborar en todo momento con la Comisión Estatal en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas a la FGE con motivo de la acreditación a violaciones de derechos humanos, a fin de garantizar a las personas víctimas su derecho a la reparación integral del daño. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

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

101. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por 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 o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

102. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

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

104. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política, 15, fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional solicitará a la legislatura del Estado de Veracruz o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, su comparecencia, a efecto de que explique el motivo de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

RARR