

RECOMENDACIÓN NO. 10/2025

SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN DE RVI POR LA NO ACEPTACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ A LA RECOMENDACIÓN 058/2023 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 V, RVI, VI1, VI2, VI3 y V4, ATRIBUIBLES A DICHA FISCALÍA.

Ciudad de México, a 10 de febrero de 2025

**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/5/2023/850/RI**, sobre el caso del Recurso de Impugnación de RVI por la no aceptación de la Fiscalía General del Estado de Veracruz a la Recomendación 058/2023 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 Indirecta	RVI
Persona Víctima	V
Personas Víctimas Indirectas	VI
Persona Autoridad Responsable	AR
Carpetas de Investigación	CI
Expediente de queja radicado en Comisión Local	Expediente 1
Persona Servidora Pública	PSP

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 / CEDHV
Fiscalía General del Estado de Veracruz	Fiscalía de Veracruz/Fiscalía/FGEV
Seguridad Pública y Vialidad Municipal del H. Ayuntamiento de Jalacingo, Veracruz	SPVMJ/PMJ/Policía Municipal
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CmIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Expediente de Queja que se inició ante la CEDHV	Expediente 1
Carpeta de investigación iniciada por la desaparición de V ante la FGEV	CI1
Carpeta de Investigación radicada por el hallazgo de una persona sin vida ante la FGEV	CI2
Carpeta de Investigación iniciada ante la recepción de la CI1 ante la Sub-Unidad de Perote de FGEV	CI3
Carpeta de Investigación radicada ante la recepción de la CI2 ante la Sub-Unidad de Perote de FGEV	CI4
Carpeta de investigación iniciada ante la Fiscalía Especializada en delitos relacionados con hechos de corrupción y cometidos por servidores públicos	CI5

NORMATIVIDAD	
DENOMINACION	ACRONIMO/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
Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos	Protocolo de Minnesota
Protocolo Homologado de investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de personas y Desaparición Cometida por Particulares	Protocolo Homologado
Ley General en Materia de desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	Ley General
Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz de Ignacio de la Llave	Reglamento Interno de la CEDHV

I. HECHOS

5. El 15 de agosto de 2018, RVI, por su propio derecho y en representación de V, solicitó la intervención de la CEDHV debido a hechos que consideró violatorios de sus derechos humanos, atribuibles a servidores públicos de la FGEV y del H. Ayuntamiento de Jalacingo, Veracruz. Lo anterior, derivado de que el 11 de julio de 2018, V fue agredido físicamente por un grupo de personas, lo que motivó a los

vecinos del lugar a llamar a la policía municipal de Jalacingo. Los agentes detuvieron a V, lo subieron a una patrulla y lo golpearon. Posteriormente, lo trasladaron a la Comandancia de la Policía Municipal de Jalacingo, Ver., y más tarde lo condujeron a la FGEV, donde se llevó a cabo una diligencia. Después de ello, fue regresado a la Comandancia de la Policía Municipal e ingresado a los separos de dicha corporación, sin que se le brindara atención médica en ningún momento.

6. El 16 de julio de 2018, RVI tuvo conocimiento de lo ocurrido. Aproximadamente a las 23:00 horas, se dirigió a las instalaciones de la Policía Municipal para preguntar por V, donde le informaron que este sí había estado en ese lugar, pero había sido liberado al cumplir 36 horas de arresto. Sin embargo, no existía registro de ingreso ni de salida. Ante esta situación, RVI acudió ese mismo día a la FGEV para presentar una denuncia por la desaparición de V, pero el personal de la dependencia se negó a tramitarla, limitándose a indicarle que debía esperar y continuar buscando a su familiar por su cuenta.

7. RVI señaló que acudió a dicha Fiscalía de Veracruz en cinco ocasiones, pero fue hasta el 30 de julio de 2018 cuando personal de la FGEV le recibió su denuncia, radicándose la CI 1. Refirió que para el 2 de agosto de ese mismo año, un comandante (sic) de la Policía Ministerial de Altotonga, Veracruz, le informó que habían encontrado un cuerpo sin vida. Posteriormente, la trasladaron a la Fiscalía de Veracruz en Perote, donde le mostraron una fotografía de una prenda de ropa que RVI identificó como la que llevaba puesta su hijo V el 11 de julio de 2018. Finalmente, el cuerpo de V fue trasladado a la FGEV de Xalapa, Veracruz, para practicarle una prueba de ADN.

8. Una vez admitida a trámite la queja, la CEDHV solicitó informes a la SPVMJ y a la FGEV. Tras agotar la investigación y analizar los elementos de prueba, la CEDHV determinó que el actuar de los servidores públicos de la FGEV y del H.

Ayuntamiento de Jalacingo, Veracruz, vulneró los derechos de V, así como de RVI, VI1 y VI2, en particular el derecho a la libertad personal y los derechos de las víctimas o de la persona ofendida. En consecuencia, el 25 de agosto de 2023, este Organismo Local emitió la Recomendación número 058/2023, dirigida a las autoridades mencionadas. Dicha recomendación fue notificada a las autoridades y a RVI mediante los oficios CEDHV/DSC/1899/2023, CEDHV/DSC/1898/2023 y CEDHV/DSC/1901/2023, respectivamente, con fecha del 30 de agosto de 2023, en los términos de los siguientes puntos recomendatorios:

A LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ PRESENTE

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6 fracción IX de la Ley 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz; 176, fracción VI del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas, deberá girar sus instrucciones a quien corresponda, para que:

PRIMERO. Se continúe con la investigación de la desaparición y homicidio de V a través de la Carpeta de Investigación [...] y su acumulada [...].

SEGUNDO. En atención a lo dispuesto en los artículos 63 fracciones II y V, y 152 de la Ley de Víctimas, y con base en el acuerdo de cuantificación que emita la CEEAIV, se pague una compensación a RVI, V1 y V2 en los términos establecidos en la presente Recomendación (párrafo 205).

TERCERO. Se instruya el inicio de procedimientos internos de Investigación Administrativa para determinar las responsabilidades

individuales de los servidores públicos responsables de las omisiones administrativas que han impedido la resolución de la Carpeta de Investigación [...] y su acumulada [...]. De resolver que la facultad sancionadora ha prescrito, ello no deberá impedir la integración y conclusión de una investigación objetiva y diligente que enuncie las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos involucrados en los hechos materia de la presente.

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

AMBAS AUTORIDADES:

(...)

OCTAVO. Con fundamento en el artículo 119 fracción VI de la Ley de Víctimas, deberá evitar cualquier acción u omisión que implique victimización secundaria de los familiares de V.

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

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

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

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

DÉCIMO. Con fundamento en los artículos 2 y 83 de la Ley de Víctimas, REMÍTASE copia de la presente a la COMISIÓN EJECUTIVA ESTATAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS a efecto de que:

a) *En términos de lo establecido en los artículos 101, 105 fracción II, 114 fracción IV, 115 de la Ley de Víctimas, incorpore al REV a las víctimas directas e indirectas, reconocidas en la presente Recomendación, que a la fecha no estén inscritas, con la finalidad de que tengan acceso oportuno y efectivo a las medidas de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia y reparación integral.*

b) *En concordancia con lo que establece el artículo 152 de la Ley de Víctimas, se emita acuerdo mediante el cual establezca la cuantificación de la compensación que la fiscalía general del estado deberá pagar a RVI, V1 y V2 conforme a lo dispuesto en el artículo 63*

fracciones II y V de la Ley en referencia, en los términos establecidos en la presente Recomendación (párrafo 205).

c) De conformidad con el artículo 151 de la Ley de víctimas, si la Fiscalía General del Estado, autoridad responsable de la violación a derechos humanos, no pudiese hacer efectiva, total o parcialmente, la orden de compensación establecida por acuerdo de la Comisión Ejecutiva Estatal deberá justificar la razón y tomar las medidas suficientes para cobrar su valor, o gestionar lo pertinente a fin de lograr que se concrete la reparación integral de la víctima.

En caso contrario, se deberá estar a lo dispuesto en el artículo 25 de la normativa ya citada, relativo a que las medidas de reparación integral podrán cubrirse con cargo al Fondo de ayuda, asistencia y reparación integral del Estado de Veracruz.

9. Es importante precisar que, en el documento recomendatorio de la CEDHV, en el apartado de “REPARACIÓN DEL DAÑO” se emitieron las siguientes medidas:

(...)

“1. Medidas de Rehabilitación

196. En tal virtud, con fundamento en el artículo 61 de la Ley de víctimas, [RVI, VI3, VI1, VI4 Y VI2] deberán tener acceso a:

a) Atención médica y psicológica, así como el suministro de medicamentos que requiera, con motivo de los daños acreditados en su integridad personal a causa de las violaciones a sus derechos humanos.

b) Servicios jurídicos y sociales que sean necesarios para que, en la medida de lo posible, no tengan obstáculos en el seguimiento de la investigación iniciada con motivo de la desaparición y homicidio de V.”

(...)

3. Medidas de compensación

205. Por lo anterior, con fundamento en las fracciones II y V del artículo 63 de la Ley de Víctimas la FGE deberá pagar una compensación a las víctimas por los daños que se detallan a continuación

(...)

· De otra parte, se documentó que [RVI, VI2 Y VI1], ante las omisiones de FGE, realizaron labores de búsqueda para localizar a su familiar debiendo sufragar múltiples gastos. Lo anterior, se traduce en un daño patrimonial derivado de la violación a sus derechos humanos, mismo que deberá ser reparado por la FGE en términos de la fracción V del artículo 63 de la Ley de Víctimas”.

(...)

10. De tal suerte, que el Organismo Local, mediante Oficio CEDHV/DSC/1900/2023 de fecha 30 de agosto de 2023, dio vista de la Recomendación en cita a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, a efecto de que, se activen a favor de las víctimas los apoyos previstos en la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz.

11. El 22 de septiembre de 2023 la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz recibió el oficio 2571/2023, mediante el cual el Presidente Municipal del H. Municipio de Jalacingo, Veracruz, comunicó la ACEPTACION de la Recomendación.

12. El 25 de septiembre de 2023, se recibió por parte del Organismo Local oficio FGF/CEAIDH/CDH/7658/2023, en el que la AR informó la NO ACEPTACION de la citada Recomendación, lo que se notificó el día 28 de septiembre de 2023 a RVI mediante oficio CEDHV/DSC/2078/2023.

13. El 27 de octubre de 2023 RVI presentó Recurso de Impugnación por la no aceptación por parte de la Fiscalía de Veracruz, el cual fue enviado a esta Comisión Nacional para su sustanciación.

14. Del análisis al escrito de inconformidad que presentó RVI y con base en el estudio de las constancias que integraron el Expediente 1, que originó la Recomendación 058/2023 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/5/2023/850/RI**, por lo que para documentar las violaciones a derechos humanos se solicitó información a la Fiscalía de Veracruz y a la Comisión Local; cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

15. Oficio CEDHV/DSC/2435/2023 recibido en este Organismo Nacional el 10 de noviembre de 2023, por el cual la persona titular de la Dirección de Seguimiento y Conclusión de la Comisión Local remitió el escrito de inconformidad de RVI, así como copia del Expediente 1, que fue radicado el 15 de agosto de 2018, derivado de la queja presentada por RVI, del cual destacan por su relevancia las siguientes:

15.1. Escrito de queja recibido el 15 de agosto del 2018, a través del cual RVI solicitó la intervención del Organismo Local.

15.2. Oficio DOQ-1451-2018, de 16 de agosto de 2018, mediante el cual se notifica al H, Ayuntamiento de Jalacingo, Veracruz, la queja interpuesta por RVI y, en su calidad de autoridad señalada como responsable, se le solicitó un informe con relación a la detención de V.

15.3. Oficio DOQ-1452-2018, de 16 de agosto de 2018, mediante el cual se notificó a la FGEV la queja interpuesta por RVI y, en su calidad de autoridad señalada como responsable, se le solicitó un informe respecto a la presunta negativa de recibir la denuncia con motivo de la desaparición de V.

15.4. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/3658/2018-1, de 04 de septiembre de 2018, mediante el cual la FGEV rindió un informe parcial de lo solicitado.

15.5. Oficio sin número de 05 de octubre de 2018, suscrito por la persona titular de la Dirección de Seguridad Pública del H. Ayuntamiento de Jalacingo, Veracruz, a través del cual rindió el informe solicitado por la CEDHV.

15.6. Oficio sin número, de 08 de enero de 2020, suscrito por la persona titular de la Dirección de Seguridad Pública y Vialidad Municipal del H. Ayuntamiento de Jalacingo, Veracruz, a través del cual dio respuesta a la solicitud planteada.

15.7. Acta circunstanciada de 13 de abril de 2021, recabada y firmada por una visitadora adscrita a la CEDH en la que se hizo constar la ampliación de queja de RVI.

- 15.8.** Oficio CEDHV/3VG/184/2021, de 21 de abril de 2021, mediante el cual se notificó a la FGEV la ampliación de queja de RVI; y en su calidad de autoridad señalada como responsable, se le solicitaron informes relativos a la integración de la indagatoria CI3 y su acumulada CI4.
- 15.9.** Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/3232/2021-V, de 25 de mayo de 2021, a través del cual la FGEV dio respuesta al requerimiento realizado.
- 15.10.** Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/543/2023, de 23 de enero de 2023, mediante el cual la FGEV rindió el informe solicitado.
- 15.11.** Diligencia de 8 de octubre del 2023, a través de la cual se hizo constar la entrevista realizada a PSP respecto a los hechos relacionados con el Expediente 1.
- 16.** Recomendación 058/2023 emitida el 25 de agosto de 2023 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.
- 17.** Oficio CEDHV/DSC/1900/2023, de 30 de agosto de 2023, por el cual la CEDHV, solicitó al Comisionado Ejecutivo Estatal de Atención Integral a Víctimas, la activación en favor de RVI, VI1 VI2, VI3 y VI4 los mecanismos previstos en la normatividad aplicable.
- 18.** Oficio 2571/2023, de 22 de septiembre de 2023, por medio del cual el Presidente Municipal de Jalacingo, Veracruz, informó la aceptación de la Recomendación 058/2023 en los términos planteados.

19. Oficio FGE/FCEAIDH/CEDH/7658/2023, del 22 de septiembre de 2023, por el cual la AR informó la negativa de no aceptar la Recomendación 058/2023, con el argumento de que se realizaron múltiples diligencias dentro de la CI1, CI2, CI3 y su acumulada CI4, mismas que continúan en trámite.
20. Oficio CEDHV/DSC/2078/2023, de 26 de septiembre de 2023, por el cual la CEDHV, informó a RVI la no aceptación de la Recomendación 058/2023 por parte de FGEV.
21. Escrito presentado el 27 de octubre de 2023 de RVI por medio del cual interpuso Recurso de Impugnación por la no aceptación por parte de la FGEV, el cual fue enviado a esta Comisión Nacional para su sustanciación.
22. Oficio V5/001838, de 20 de enero de 2025, por el cual la CNDH solicitó a la FGEV informara sobre la no aceptación de la recomendación.
23. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/261/2025, de 20 de enero de 2025, por el cual la FGEV informó que reitera la negativa de no aceptar la Recomendación 058/2023.
24. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/560/2025, de 28 de enero de 2025, por el cual la FGEV reiteró su negativa a la aceptación de la Recomendación 058/2023.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

25. El 30 de julio de 2018 se recabó la denuncia a RI por la desaparición de V, radicándose la CI1.
26. El 2 de agosto de 2018, se inició la CI2 con motivo de la recepción de una noticia criminal relativa al hallazgo de unos restos humanos en estado de descomposición en el Municipio de Jalacingo, Veracruz.

27. El 18 de agosto de 2018, la FGEV notificó a RVI que los dictámenes en genética practicados al cuerpo encontrado el 2 de agosto de 2018, pertenecían a V, acordándose el 06 de noviembre de 2018 la acumulación de la CI1, CI2, CI3 a la CI4, para ser remitidas a la Sub-Unidad Integral de Procuración de Justicia con sede en Perote, Veracruz, para dar origen a la diversa CI3 y su acumulada CI4, mismas que a la fecha de la elaboración de la presente Recomendación se encuentran en integración.

28. El 27 de octubre de 2023, RVI presentó Recurso de Impugnación por la no aceptación de la Recomendación 058/2023. Cabe mencionar que el 22 de septiembre de 2023 el Organismo Local recibió la aceptación de la recomendación por parte de presidente Municipal de Jalacingo, 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 en la Fiscalía de Veracruz.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

29. 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.

30. Lo que se hace extensible, en términos de los artículos 3º, último párrafo, 6º, fracción V y 61 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 159, fracción IV, de su Reglamento Interno, para que el recurso de

impugnación proceda, también “*En caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita una recomendación emitida por un Organismo Local*”.

31. Del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2023/850/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 una 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, se contó con evidencias que permiten acreditar 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 RVI, V, VI1 VI2, VI3 y VI4.

32. En este orden de ideas se precisa que, por lo que hace al H. Ayuntamiento de Jalacingo, Veracruz, autoridad que también fue acreditada como responsable dentro de la Recomendación 058/2023 esta Comisión Nacional no se pronunciará, toda vez que la misma aceptó el mencionado instrumento recomendatorio y 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.

33. El 25 de agosto de 2023, la Comisión de Derechos Humanos Veracruz emitió la Recomendación 058/2023 a la Fiscalía de Veracruz por irregularidades y omisiones en la integración de la CI1 y CI2, que fueron acumuladas y dieron origen a la CI3 y su acumulada CI4, iniciadas con motivo de la desaparición y posterior muerte de V.

34. El 25 de septiembre de 2023, se recibió por parte del Organismo Local oficio FGF/CEAIDH/CDH7658/2023, en el que la AR, informó la NO ACEPTACION de la citada recomendación, lo que se notificó el día 28 de septiembre de 2023 a RVI mediante oficio CEDHV/DSC/2078/2023, interponiendo el 27 de octubre de 2023, RVI Recurso de Impugnación por la no aceptación de la Recomendación.

35. 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, prevén 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, por lo cual resulta indudable que, RVI se encontraba dentro del plazo normativo.

36. 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 fue RVI, quien interpuso la queja ante el Organismo Local, en su carácter de madre de V, por lo que resulta indudable que goza de legitimación activa dentro de la inconformidad que se resuelve por esta vía.

37. Por lo expuesto, la inconformidad presentada por RVI 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.

38. Se precisa que 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 058/2023, sino valorar con un enfoque lógico jurídico de máxima protección de las víctimas, si la NO aceptación de la Recomendación por parte de AR se encuentra justificada y si cumplió con el deber de fundar y motivar de forma adecuada su negativa, en virtud de que RVI 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.

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

39. 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, es decir, 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.”

40. A su vez, 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, el cual pueden hacer valer por la vía jurisdiccional o la no jurisdiccional indistintamente o a la par.

41. 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”*.

42. 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.”

43. 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 al 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

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

45. De igual forma, la SCJN 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*

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

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

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

46. 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 e impone a las autoridades del estado, en sus tres niveles de gobierno, el deber de respetar dichos procesos no jurisdiccionales y atender cabalmente sus determinaciones, de lo contrario estaríamos ante una figura ilusoria que impediría la consecución de los fines para los que fue creada y mermara el respeto irrestricto a los derechos humanos en un sistema democrático como el que nos rige.

47. Lo que lleva a reflexionar sobre la finalidad de la creación de los organismos públicos de derechos humanos. Si bien es cierto que sus resoluciones no están diseñadas para ser vinculantes para las autoridades responsables, esto no justifica que un ente del Estado desestime sus determinaciones. De lo contrario, estos organismos de protección a los derechos humanos se convertirían en instituciones vacías, cuyo respeto y obediencia quedarían sujetos a la discrecionalidad de las

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.

autoridades involucradas. Por ello, a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 102, apartado B, de la Constitución, con el objetivo de fortalecer el compromiso político con el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por estos organismos. Dicha reforma estableció mecanismos para garantizar que sus resoluciones sean acatadas y obliguen a las autoridades responsables a rendir cuentas en caso de no aceptar una recomendación, imponiéndoles, además, la obligación de fundar y motivar adecuadamente su negativa.

48. Siendo este mecanismo revisor, la solicitud de justificación de su negativa Senado de la República, tratándose de recomendaciones emitidas por la CNDH y las Legislaturas Locales en caso de tratarse de un Organismo Estatal de Protección de los Derechos Humanos, de tal suerte que traiga consecuencias públicas, políticas y morales el incumplimiento o rechazo de una recomendación, que si bien es cierto, continúan siendo no vinculantes para las autoridades, sí exige un escrutinio público que obliga a estas a dar una explicación fundada y motivada ante la soberanía legislativa, que funge como representantes del pueblo.

C. Legalidad de la Recomendación emitida por la Comisión Estatal.

49. 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 CEDHV con motivo de la substanciación del Recurso de Impugnación interpuesto por RVI, entre ellas, la Recomendación 058/2023, dirigida a la FGEV y el acuerdo mediante el cual la FGEV comunicó la no aceptación de las mismas, para estar en condiciones de establecer si la CEDHV, emitió en el ámbito de sus competencias la Recomendación con apego a los principios de legalidad y debido proceso, colmando los requisitos formales y de fondo que exige la normatividad aplicable.

50. Las instituciones públicas de derechos humanos, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, son medios cuasi jurisdiccionales, cuya competencia tiene fundamento en el artículo 102 apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 67, fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz. Así, ese Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado mexicano de salvaguarda a los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Estado de Veracruz.

51. El artículo 3 de la Ley de la CEDHV dispone que ese Organismo tiene competencia en todo el Estado de Veracruz para conocer y tramitar quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos que se atribuyan a servidores públicos estatales o municipales, por actos u omisiones de naturaleza administrativa.

52. Su objeto es la protección, vigilancia, defensa, promoción, difusión, estudio y cualquier otro asunto relacionado con los derechos humanos en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Asimismo, tiene como fin garantizar que ninguna persona o grupo social sea sujeto de discriminación o exclusión como consecuencia de un acto de autoridad.

53. Las atribuciones de la CEDHV se especifican de manera enunciativa en el artículo 4 de su Ley. Entre ellas, destacan las siguientes: recibir, conocer e investigar, ya sea a solicitud de parte o de oficio, peticiones o quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos; en caso de acreditar dichas violaciones, formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, así como presentar denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes, en los términos previstos por la Constitución Política Local. Además, puede solicitar al Congreso del Estado o, en su receso, a la Diputación Permanente, que cite a comparecer a las autoridades o servidores públicos que se nieguen a aceptar o cumplir sus recomendaciones, con el fin de que expliquen los motivos de su negativa.

54. Es de señalarse que conforme al capítulo VII del Reglamento Interno de la CEDHV, se desprende que para emitir una recomendación es necesario colmar determinados requisitos de forma y fondo.

55. En cuanto a los primeros se estableció con claridad en el artículo 176 del Reglamento Interno de la CEDHV, que los textos de las recomendaciones contendrán los siguientes elementos: I. Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos; II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a Derechos Humanos; III. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron; IV. Observaciones, valoración de evidencia y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporta la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada; V. Precedentes; y VI. Recomendaciones específicas, que son las acciones que se solicitan a la autoridad, para que sean llevadas a cabo para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos, y en su caso se instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables.

56. Al respecto, el artículo 172 del Reglamento Interno de la CEDHV establece que una vez concluida la investigación y reunidos los elementos de convicción necesarios para probar la existencia de violaciones de Derechos Humanos, la o el visitador iniciará la elaboración del proyecto de recomendación correspondiente; por su parte en sus artículos 177 y 178, se insta que una vez suscrita la recomendación por la o el Presidente, se notificará dentro de un plazo de cinco días a la autoridad responsable de las violaciones a Derechos Humanos y serán dadas a conocer a la sociedad con una versión pública, en la página web de la Comisión Estatal; mediante un boletín de prensa; o a través de las acciones que el área de comunicación acuerde con Presidencia.

57. Requisitos que quedaron colmados en su totalidad en la Recomendación que se estudia, por consiguiente, podemos dar por asentado que se cumplieron todos y cada uno de los requisitos de forma; y por cuanto, a los segundos requisitos de fondo, también se argumentó en lo referente a lo que atañe a la FGEV, que el artículo 20 de la CPEUM establece los principios que deberá regir el procedimiento penal, siendo sus objetivos principales el esclarecimiento de los hechos, proteger a las víctimas, procurar que el culpable no quede impune y reparar los daños causados por el delito, ahondando el numeral 21 del mismo cuerpo constitucional que la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal corresponden al Ministerio Público.

58. Por lo que la garantía de los derechos de las víctimas corre a cargo de esa representación social y en el caso que nos ocupa, de conformidad con el artículo 67 fracción I de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la FGEV es la autoridad jurídicamente responsable de esclarecer la desaparición y homicidio de V, garantizando en todo momento que las víctimas indirectas, tengan una participación eficaz y activa dentro del proceso, para lo cual la CrIDH afirma que la investigación de los delitos permite esclarecer las circunstancias en las que ocurrieron los hechos, y constituye un paso necesario para el conocimiento de la verdad por parte de los familiares de las víctimas y la sociedad, así como el castigo de los responsables y el establecimiento de medidas que prevengan la repetición de los actos ilícitos, siendo en este sentido, la obligación del Estado de investigar, una obligación de medios y no de resultados, pero que debe ser asumida como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa.

59. En esos términos, se deben utilizar todos los instrumentos legales, protocolos y directrices con independencia de si estos forman parte o no en sentido estricto al derecho positivo mexicano, al constituir instrumentos que regulan diversas directrices

para dar un tratamiento adecuado e investigar efectivamente un hecho criminal y ser un documento jurídicamente relevante que puede ayudar al cumplimiento pleno del derecho humano a una investigación oportuna, de tal forma que las labores de investigación no pueden limitarse a pedir informes por escrito, sino a hacer uso pleno de sus potestades investigativas con el fin de evitar toda omisión en la recaudación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación.

60. Ahora bien, se debe puntualizar que la recomendación emitida, no juzga, ni sanciona la falta de resultados, sino las omisiones que en la integración de la investigación se cometieron, así como la dilación en las diligencias que debió implementar de forma inmediata el Agente del Ministerio Público encargado de la misma, al tratarse de un caso de desaparición de personas, máxime que se tenía conocimiento que V, se encontraba bajo el resguardo de la Policía Municipal.

61. Quedando entonces, acreditado por parte de la CEDHV, la violación a los derechos humanos de la RVI, así como de VI1, VI2, VI3 y VI4 por una inadecuada procuración de justicia ante la omisión de iniciar de manera inmediata la investigación por la desaparición de V, a pesar de que como quedó acreditado la FGEV, tuvo conocimiento de esa desaparición desde el 16 de julio de 2018, pero inició la carpeta de investigación hasta el 30 de julio de 2018, por lo que ha quedado evidenciado que la FGEV tuvo pleno conocimiento de la no localización de V y no emprendió las acciones que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas establece, lo que tuvo como consecuencia un retardo injustificado en el inicio de las labores de búsqueda e investigación.

62. Lo anterior evidencia, en el cuerpo de la recomendación, la omisión de la FGEV de implementar los protocolos de actuación relativos a la desaparición de personas, tales como el *Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de*

Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, el Acuerdo 25/2011 y el Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas. Para sostener esta afirmación, basta remitirse a las constancias que integran la CI3, de las cuales se desprende que la PSP encargada de la investigación de la desaparición de V se limitó a ordenar únicamente una de las diligencias contempladas en la Ley General y en el Protocolo Homologado, consistente en la obtención de muestras biológicas de referencia de los familiares.

63. Sin embargo, se omitió diligenciar las acciones a las que se refiere el Protocolo Homologado y el Acuerdo 25/2011, que de forma ejemplificativa, se señalaran solo algunas de ellas, como solicitar la práctica de acciones urgentes e inmediatas para la investigación de la desaparición, entre éstas: ordenar la inspección del lugar de los hechos, requerir a las autoridades y particulares el resguardo y conservación de vídeos de cámaras de seguridad, realizar entrevistas a testigos o personas que conozcan de los hechos o aporten datos o elementos de prueba para la investigación; ordenar la recolección y resguardo de los datos relativos a todas y cada una de las comunicaciones telefónicas a las que tuvo acceso la víctima.

64. Los citados ordenamientos señalan que se deberá: solicitar inspecciones en centros de detención o lugares de la privación de la libertad; requerir la aplicación del cuestionario Ante Mortem, tanto a familiares como a personas cercanas a la víctima; en caso de contar con las huellas digitales de la víctima, realizar la confronta correspondiente por medio del Banco Nacional de Datos Forenses (BNDF), Registro AFIS el cual es un sistema automatizado capaz de determinar la identidad de un individuo a través de sus huellas digitales mediante el uso de la biometría u otros registros afines; entre otras que tenían que ser implementadas de forma inmediata sin dilación alguna y de las cuales la autoridad responsable no pudo justificar en su oficio de no aceptación de la recomendación.

65. Asimismo, fue demostrado por parte de la CEDHV en la Recomendación que se estudia, que existieron omisiones por parte de la autoridad responsable en la integración de la investigación del homicidio de V, así como periodos de inactividad por parte del Ministerio Público, que al momento de la emisión de la Recomendación en cita, sumaban 2 años, 10 meses, mismo que quedaron debidamente registrados y de los cuales no se pronunció la responsable al momento de rechazar el documento de referencia, aun y cuando la RVI hizo la precisión de que la última vez que se tuvo conocimiento del paradero de V, este había sido privado de la libertad por Policía Municipal.

66. Existen datos suficientes que permiten establecer que se cometieron irregularidades en la integración e investigación de las CI, CI2, CI3 y su acumulada CI4, que redundan en violaciones de derechos humanos en perjuicio de V, así como de RVI, VI1, VI2, VI3 y VI4, irregularidades que se han vuelto consuetudinarias y reiteradas por parte de la FGEV en este tipo de investigaciones y que ha sido renuente en atender, ante su insistencia de negar todo valor a los documentos recomendarios que sobre la materia ha emitido la CEDHV.

67. Por lo que en efecto, esta Comisión Nacional no advierte ilegalidad alguna en la Recomendación 058/2023, pues en las razones que motivaron a la CEDHV para su emisión y el valor otorgado a los datos de investigación en que se apoya esa determinación, no advierte deficiencia, como tampoco en la valoración de los datos aportados por la autoridad responsable, máxime que los datos de investigación aportados por la FGEV y en que se apoya tal determinación, se ofrecieron conforme a derecho; además las razones que motivaron su dictado tienen el debido sustento legal, sin que resulte necesario un análisis oficioso amplio de los requisitos de fondo que la CEDHV ya analizó para concluir que existieron violaciones de derechos humanos por parte de personal de la FGEV.

68. Del análisis de la Recomendación 058/2023 se advierte que no existe error o incorrección en su pronunciamiento que viole los principios de legalidad y debido proceso, al no observarse aplicación indebida de la ley, ni incorrecta fundamentación o motivación, por lo cual cabe concluir que, no existe agravio alguno que deba repararse oficiosamente, 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. Legalidad de la no aceptación de la Recomendación emitida por la Comisión Estatal.

69. La no aceptación de Recomendaciones emitidas por los organismos protectores de derechos humanos implica, para esta Comisión Nacional, una negativa a reparar el daño y garantizar el pleno respeto a los derechos humanos. Esta actitud conlleva el incumplimiento del principio de máxima protección de dichos derechos, 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.*” y desestima el trabajo de investigación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, vulnerando el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, impidiendo con ello el acceso a la justicia en su vertiente no jurisdiccional y protectora de derechos humanos.

70. Esta Comisión Nacional advierte con preocupación, que la FGEV ha desestimado investigaciones realizadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y por la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que existen diversos antecedentes en los que no solamente no aceptaron las recomendaciones del Organismo Local, sino también las que, derivadas de recursos de impugnación interpuestos ante esa falta de aceptación, fueron emitidas por esta CNDH (*dato a confirmar con CGSRyAJ*), por lo que consecuentemente, tampoco aceptó las recomendaciones emitidas por la CEDHV, mismas que después de un

análisis exhaustivo realizado por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se acreditó la legalidad de estas y la falta de una debida fundamentación y motivación de la autoridad responsable para la NO aceptación.

71. Lo que demuestra un desinterés y ausencia de respeto a las funciones de los Organismos Públicos Protectores de Derechos Humanos y al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos Humanos, que impactan de forma negativa en las víctimas de desaparición forzada, ya que al no atender las recomendaciones respecto a la forma correcta de integrar este tipo de investigaciones y a la utilización de apoyos adicionales como los son los protocolos señalados, conlleva a que se sigan integrado de forma deficiente las investigaciones relacionadas con personas desaparecidas, que redundan en falta de resultados y el esclarecimiento oportuno de los hechos.

72. En ese orden de ideas, el artículo 181 del Reglamento Interno de la CEDHV, establece que la autoridad a quien se haya dirigido una recomendación dispondrá de un plazo de quince días hábiles para responder si la acepta o no. De no ser aceptada la recomendación, la negativa se hará del conocimiento de la opinión pública, lo que no sucedió en la especie.

73. Sin que se regule dentro de la normatividad local aplicable, los requisitos que debe contener la no aceptación de las recomendaciones, por lo que debemos remitirnos a lo que dispone el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al ser esta la ley suprema que da vida a la Comisión Local resulta de observancia obligatoria y suple las deficiencias que pueda contener la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y su Reglamento Interno.

74. El precepto constitucional de referencia dispone que los organismos de protección de los derechos humanos formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas e impone la obligación a todo servidor público de 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.

75. En atención a este último punto, el estudio que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe realizar en el presente recurso de impugnación tiene como objetivo pronunciarse sobre la legalidad de la no aceptación de la Recomendación 058/2023, así como determinar si AR cumplió con su obligación de fundar y motivar adecuadamente su decisión.

76. Parar determinar la legalidad respecto a la NO aceptación de la Recomendación 058/2023, resulta necesario partir del contenido del derecho a la legalidad previsto en el párrafo primero del artículo 16 Constitucional, el cual establece que este consiste en que todo acto de autoridad debe encontrarse fundado y motivado, esto es, establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, a efecto de otorgar certeza y seguridad jurídica al destinatario frente al proceder de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios.

77. Por fundamentación debe entenderse la cita del precepto legal aplicable al caso y, por motivación, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la

autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento⁴.

78. Por otra parte, el derecho de acceso a la impartición de justicia previsto en el numeral 17 de la Constitución Federal establece diversos principios a cuya observancia están obligadas las autoridades que realizan actos jurídicos, entre los que se encuentra el de justicia completa.

79. El precepto constitucional en cita alberga el derecho fundamental de acceso efectivo a la jurisdicción, que en su acepción más amplia implica la oportunidad de los particulares a una administración de justicia, tanto jurisdiccional, como no jurisdiccional, con la característica de justicia completa en favor de los gobernados, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela que ha solicitado.

80. Ahora bien, si el citado derecho constitucional está encaminado a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de

⁴ Jurisprudencia 266, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 1239, Tomo I, Séptima Época del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-Septiembre 2011

derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales⁵, como en el caso que nos ocupa lo es la FGEV.

81. De allí, que con el propósito de analizar la constitucionalidad y legalidad de la NO aceptación de la recomendación 058/2013, por parte de AR, es pertinente precisar, que se debe observar el principio de congruencia, por virtud del cual sus resoluciones deben ser dictados en concordancia con los hechos sujetos a debate, esto es, deben ser acordes con las acciones o pretensiones intentadas y defensas o desahogos de vista; además, no debe contener consideraciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutiveos. El primer aspecto constituye la congruencia externa y el segundo, la interna.

82. Como se indicó, el principio de congruencia, que deriva del diverso de justicia completa que se garantiza en el artículo 17 constitucional y que radica, esencialmente, en que la resolución sea congruente no sólo consigo misma, sino también con la *litis*; lo cual implica, por una parte, en que no contenga consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos y, por otra, que al resolverse un asunto puesto a su potestad, se haga atendiendo a lo planteado por las partes, pero sin omitir ni añadir cuestiones no hechas valer.

83. Dicho lo anterior, una vez analizado las constancias que integran el recurso de impugnación que se atiende, principalmente el contenido de la recomendación 058/2023 y la no aceptación de esta por parte de la autoridad responsable, se llega a la conclusión que esta última carece de una debida fundamentación y motivación, por las razones que se expondrán con posterioridad.

⁵ Jurisprudencia 431, consultable en la página 1477, Tomo I, Novena época del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-Septiembre 2011

84. Sobre el particular, encontramos que el 22 de septiembre de 2023, por oficio FGE/FCEAIDH/CDH/7658/2023, AR informó a la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz la no aceptación de la Recomendación 058/2023, con el argumento de que no compartía las afirmaciones realizadas por el Organismo Local, pero sin atender puntualmente los razonamientos expuestos por la CEDHV.

85. Puntualizando que respecto a la CI3 y su acumulada CI4, consistente en una presunta omisión al deber de investigar con la debida diligencia los hechos puestos en conocimiento en fecha 30 de julio del año 2018 por RVI, respecto de la desaparición de V, y su posterior hallazgo sin vida, se niega haber incurrido en una conducta u omisión encaminada a la afectación a los derechos humanos de RVI, en virtud de la multiplicidad de diligencias realizadas dentro de estas, encaminadas al esclarecimiento de los hechos que derivaron en la muerte de V, 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.

86. De allí que no comparta la descripción realizada por esa Comisión Estatal de Derechos Humanos en el cuerpo de observaciones que compone la Recomendación, pues como fue debidamente informado a ese Organismo en los diversos informes rendidos durante el trámite del Expediente 1, la investigación, contrario a lo señalado por esa Comisión se ha desarrollado de manera oficiosa, oportuna y exhaustiva, sin dejar de observar y analizar la complejidad del ilícito investigado, sin embargo no señala a qué diligencias se refiere, ni justifica el por qué estas se realizaron con periodos de inactividad relevantes, lo cual fue el verdadero origen de la recomendación en cuestión y no la falta de resultados como erróneamente lo percibe AR.

87. Agregando, que tal y como pudo atestigüarse por parte del personal actuante de ese Organismo Estatal de Derechos Humanos, a través de los diversos informes

que le fueran remitidos durante la integración del Expediente 1, se permitió advertir a esa Comisión Estatal que el Ministerio Público como conductor de la investigación ha realizado las acciones de investigación a través de la Policía Ministerial del Estado, relativa a la obtención de testimonios y datos de prueba técnicos, así como el desahogo de las diligencias periciales necesarias con el apoyo de la Dirección General de los Servicios Periciales, todo ello encaminado a garantizar el derecho de las víctimas del acceso a la justicia y a la verdad, siendo que el concepto y alcances del estándar de debida diligencia, es una obligación de medios, y no de resultados, por lo que en todo momento tal y como lo pudo documentar ese Organismo Estatal en el caso de la investigación relacionada al caso, se asumieron como un deber jurídico propio.

88. Asimismo, se señaló que se realizaron de manera oficiosa y exhaustiva las diligencias necesarias y pertinentes para el esclarecimiento de los hechos; sin embargo, hasta el momento no ha sido posible determinar la identidad de las personas responsables o relacionadas con el fallecimiento de V, circunstancia que no es imputable a esa Representación Social, perdiendo de vista la autoridad responsable, que el motivo de la Recomendación, no fue el hecho de que aún no se hayan esclarecido los hechos o que no se realizaran diligencias dentro de las CI, sino que estas se realizaron de forma extemporánea y no atendieron a la Ley General, ni a los protocolos aplicables.

89. Sobre el particular y de la lectura íntegra del documento mediante el cual informa y pretende fundar y motivar su negativa a aceptar la Recomendación 058/2023, podemos apreciar, que la AR incumplió con el deber de respetar los principios de congruencia y exhaustividad, toda vez que el contenido de la recomendación en cita, en lo que respecta a la responsabilidad institucional de AR, la divide en cuatro cuestiones, contenidas en el apartado VIII, bajo el rubro violaciones

a los derechos humanos o personas ofendidas por parte de la Fiscalía General del estado, a saber:

1. *Respecto a la investigación de la desaparición contenidos en el apartado V.*
 - i. *Omisión de iniciar de manera inmediata la investigación por la desaparición de una persona.*
 - ii. *Omisión de Implementar los protocolos de actuación relativos a la investigación de la desaparición de personas*
 - a) *Omisión de implementar el Protocolo Homologado de investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares.*
 - b) *Omisión de dar cumplimiento a las diligencias establecidas en el Acuerdo 25/2011.*
 - iii. *Omisión de investigar con la debida diligencia el homicidio de V.*
 - iv. *Periodos de inactividad dentro de la investigación de los hechos.*

90. Sin embargo, AR, se limitó a rechazar la Recomendación, atendiendo exclusivamente al punto iii, antes señalado, omitiendo fundar y motivar la razón por la que los diversos aspectos incluidos en el cuerpo de la Recomendación, no debían ser aceptados por la Fiscalía General del Estado, referentes a la omisión de llevar a cabo las acciones pertinentes desde que tuvo conocimiento de la desaparición de V, así como de implementar de forma inmediata los protocolos de actuación sobre investigación de personas desaparecidas y a justificar o desvirtuar los periodos de inactividad en la investigación identificados por la CEDHV, siendo así que se incumple con el derecho humano de acceso a una justicia completa y a su deber de fundar y motivar adecuadamente su negativa a aceptar la Recomendación.

91. Del análisis de las constancias que obran dentro del Expediente 1, radicado en la Comisión de Derechos Humanos Veracruz, se advierte que se acreditó que la FGEV omitió realizar de forma inmediata todas y cada una de las diligencias enumeradas en el Protocolo Homologado y 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 probable participación de elementos de la policía Municipal del H. Ayuntamiento de Jalacingo, Veracruz, en los hechos denunciados por RVI, no solamente fue omisa en investigar diligentemente esa situación, sino que le fue negado en 5 ocasiones el derecho de RVI a interponer su denuncia e iniciar con la investigación por la desaparición de V, circunstancia de la cual no se pronunció la FGEV al momento de pretender fundar y motivar su negativa.

92. En vinculación con lo anterior, se pudo acreditar que la FGV tuvo conocimiento de la desaparición de V, toda vez que de las constancias que corren agregadas a las CI3 y su acumulada CI4, se advirtió que el 10 de agosto del 2018, la PSP declaró dentro de la CI3 y su acumulada CI4, que V compareció ante ella el día 12 de julio de 2018, reconociendo además que días después de que V compareció ante ella, familiares de éste se presentaron en sus oficinas para preguntar por su paradero y esta únicamente se limitó a canalizarlos a la Policía Municipal para que pidieran informes respecto a la detención de V, sin que haya levantado denuncia o canalizado a la instancia de la Fiscalía competente para tales fines, quedando con ello, acreditado que la FGE tuvo conocimiento de la desaparición de V, mucho antes del 30 de julio de 2018, cuando finalmente levantaron la denuncia por tales hechos.

93. Al respecto, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, vigente al momento de los hechos, ⁶, dispone que cualquier persona puede solicitar la búsqueda de una persona desaparecida o no localizada mediante noticia, reporte o denuncia y a pesar de ello, PSP no levantó el reporte

⁶ Artículo 80 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida Por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

correspondiente desde el primer momento en que tuvo conocimiento de ello, circunstancias que fueron hechas del conocimiento a la FGEV en el documento recomendatorio, pero que fue omisa en pronunciarse al momento de no aceptar la Recomendación 058/2023, lo que transgrede los principios de congruencia y exhaustividad.

94. En consideración de que el artículo 81 de la citada ley, establece que el reporte de desaparición o no localización de una persona, puede realizarse las 24 horas del día, todos los días del año, vía telefónica, por medios digitales o bien de manera presencial ante el Ministerio Público, PSP no tomó las medidas necesarias para levantar el reporte correspondiente el 16 de julio de 2018 e iniciar la investigación pertinente, además de que dejó pasar 14 días para que se iniciara la búsqueda cuando al fin le fue tomada la denuncia, limitándose a solicitar solamente las pruebas biológicas de referencia con familiares.

95. Lo anterior a pesar de que su obligación era no solo levantar el reporte desde que tuvo conocimiento por primera vez, sino también recabar por lo menos, datos generales de la persona que lo presenta, características físicas o cualquier otro dato que permita la identificación y localización de la persona que se reporta como desaparecida o no localizada, la narración pormenorizada de los hechos ocurridos, incluyendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar, la mención de las personas probablemente involucradas, entre otros, así como cualquier otra información, documentos o elementos que faciliten la búsqueda de las Personas Desaparecidas o No Localizadas y la investigación de los hechos; debiendo remitir el reporte de manera inmediata a través de cualquier medio tecnológico o de telecomunicación, a la comisión que corresponda e implementar, inmediatamente, las acciones de búsqueda, lo que en la especie no aconteció, porque la propia PSP reconoció que solamente se limitó a canalizarlos a la Policía Municipal, pero no inició el reporte, ni integró la Carpeta de Investigación correspondiente, circunstancia que no fue

tomada en consideración por la autoridad responsable para fundar y motivar su negativa a la aceptación de la Recomendación 058/2023.

96. Sin que ello sea obstáculo para omitir levantar el reporte y remitirlo a la autoridad competente, cabe señalar que, cuando RVI y VI4 acudieron por primera vez a la FGEV el 16 de julio de 2018, debido a la desaparición de V, la Comisión Estatal de Búsqueda del Estado de Veracruz aún no había sido creada. Por lo tanto, el reporte por la desaparición de V debió ser canalizado a la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual, a través de la Dirección General de Consolidación del Sistema de Justicia Penal y Derechos Humanos, asumió las funciones de la Comisión Local de Búsqueda en ese momento.

97. Resultando evidente, la responsabilidad institucional de la FGEV, por no haber iniciado de manera inmediata la investigación por la desaparición de una persona, por que como se señaló, de acuerdo con la declaración rendida por PSP, el día que los familiares de V comparecieron ante ella para preguntar por su paradero, esta se limitó a informarles que V no había sido puesto a su disposición y que sólo la policía municipal lo presentó a las oficinas de la Fiscalía de Jalacingo para hacerle saber las medidas de protección que se decretaron en favor de una persona considerada víctima y que el día que ella lo vio, en esa Fiscalía, este le pidió agua y le empezaron a temblar las manos, a lo que V le indicó que era porque necesitaba aguardiente; luego de lo cual procedió PSP a canalizar a los familiares a la Policía Municipal para que preguntaran por el paradero de V.

98. De lo que se advierte que PSP tuvo pleno conocimiento de la no localización de V desde el 16 de julio de 2018 y no emprendió las acciones que la Ley General establece, lo que tuvo como consecuencia un retardo injustificado en el inicio de las labores de búsqueda e investigación de la desaparición de V.

99. Por su parte, 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.

100. Tratándose de una investigación con motivo de una desaparición, ya sea forzada o cometida por particulares, los estándares internacionales⁷ 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, mismas que no fueron implementadas por la Fiscalía. Estas actuaciones deben partir de la presunción de vida de la persona desaparecida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha ocurrido.⁸

101. En el presente caso, AR señaló que su negativa de aceptar la Recomendación recaía en que desde el 30 de julio de 2018 cuando RVI presentó denuncia ante la Fiscalía de Veracruz por la desaparición de V, dentro de la CI1, y posteriormente a la localización del cuerpo sin vida de V, se realizaron múltiples diligencias encaminadas en el esclarecimiento de los hechos y a determinar la identidad de las

⁷ Artículo 3, Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

⁸ CrIDH Caso “González y otras (campo algodoner) vs México, Sentencia del 16 noviembre de 2009, Fondo Reparaciones y Costas, párrafo 283.

personas responsables o relacionadas con el fallecimiento de V, sin que enunciara o especificara a que diligencias se refería, agregando que no es responsabilidad de esa Representación Social, si no se han obtenido resultados favorables, porque su labor de investigación es una obligación de medios y no de resultados, pero no se pronunció respecto a la omisión de iniciar de manera inmediata la investigación por la desaparición de personas, así como implementar de forma inmediata los protocolos de actuación a la investigación de personas desaparecidas y a justificar o desvirtuar los periodos de inactividad en la investigación que fueron plenamente identificados en el cuerpo de la Recomendación 058/2023, reiterando que, la misma **†** no fue emitida por la falta de resultados, sino por las omisiones detectadas y los periodos injustificados de inactividad dentro de las Carpetas de Investigación.

102. Por lo que, 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 25/2011⁹ 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 30 de julio de 2018, cuando el Agente del Ministerio Público tomó la denuncia por la desaparición de V, limitándose a solicitar las pruebas biológicas de referencia con familiares, omitiendo implementar las diversas directrices que impone el Protocolo Homologado, el Acuerdo 25/2011 y la Ley General.

⁹ 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.

103. Por otro lado, en la misma línea argumentativa, en la no aceptación de la Recomendación 058/2023, AR fue omisa en fundar y motivar su negativa, respecto al hecho de no implementar los protocolos de actuación relativos a la investigación de la desaparición de personas, que fueron creados con la finalidad de que los servidores públicos de la FGE tuviesen una guía mínima de actuación en materia de investigación de desaparición de personas, fue así, que el 19 de julio del 2011, se publicó en el número ordinario 219 de la Gaceta Oficial del Estado, el Acuerdo 25/2011 mediante el cual se establecen Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas, emitido por el entonces *Titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz*.

104. Dentro de las consideraciones del Acuerdo, fue señalado que su emisión obedecía a la necesidad de promover la unificación de criterios de actuación para evitar la discrecionalidad en la aplicación del derecho por parte de quienes tienen la función de procurar justicia, así como atender a la población en forma inmediata y dar respuesta precisa, clara y certera a sus denuncias.

105. En el Acuerdo 25/2011 fueron establecidas las actuaciones mínimas a realizar por parte del Ministerio Público en casos de personas desaparecidas, mismas que deben realizarse de forma inmediata, exhaustiva, seria e imparcial. Esto, sin menoscabo del cumplimiento de los deberes establecidos en otros ordenamientos legales y reglamentarios, que son de observancia obligatoria.

106. Sin embargo, es necesario evolucionar y mejorar los sistemas de derecho, en especial, de procuración de justicia, por lo que el 17 de noviembre de 2017, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General, que establece la distribución de competencias y la coordinación entre autoridades de los distintos órdenes de gobierno para la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, que entró en vigor el 15 de enero de 2018.

107. Al respecto, la Ley General, en su sección segunda, artículo 99, párrafo segundo, establece que corresponderá a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia la elaboración del Protocolo Homologado de Investigación de los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, fue así que el 16 de julio de 2018, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares (Protocolo Homologado), que fue diseñado como una herramienta para guiar las actuaciones de los AMP ante los hechos que la ley señala como delitos de Desaparición Forzada de personas y Desaparición cometida por particulares, así como las directrices de coordinación entre las autoridades.

108. Como quedó establecido en párrafos anteriores, RVI, después de varios intentos, denunció la desaparición de V el 30 de julio del 2018, por lo que el Protocolo Homologado debía ser aplicado para la investigación de los hechos, lo que no sucedió en la especie y de lo cual no se pronunció la FGEV en su escrito de NO aceptación de la Recomendación 058/2023, a pesar de que el Protocolo Homologado establece que el Agente del Ministerio Público (AMP) debe solicitar la práctica de acciones urgentes e inmediatas para la investigación de la desaparición, entre éstas: ordenar la inspección del lugar de los hechos, requerir a las autoridades y particulares el resguardo y conservación de videos de cámaras de seguridad; realizar entrevistas a testigos o personas que conozcan de los hechos o aporten datos o elementos de prueba para la investigación; ordenar la recolección y resguardo de los datos relativos a todas y cada una de las comunicaciones telefónicas a las que tuvo acceso la víctima; solicitar inspecciones en centros de detención o lugares de la privación de la libertad;

109. En la misma tesitura, el Protocolo Homologado establece que se deberá: requerir la aplicación del cuestionario Ante Mortem, tanto a familiares como a

personas cercanas a la víctima; solicitar la toma de muestras biológicas de referencia de familiares a efecto de confrontarlas en el Banco Nacional de Datos Forenses (BNDF), en caso de contar con las huellas digitales de la víctima, realizar la confronta correspondiente por medio del BNDF, Registro AFIS u otros registros afines; pedir a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a través del Sistema de Atención de Requerimientos de Autoridades (SIARA), un informe de los movimientos en cuentas bancarias y/o tarjetas de crédito o débito, o cualquier otro registro financiero de la víctima, familiares, amigos o testigos relacionados a los hechos de investigación; sin embargo, tales actuaciones no se realizaron por parte del Agente del Ministerio Público encargado de la investigación, a pesar de que aún no tenían la noticia de su fallecimiento.

110. Estableciendo el mismo protocolo homologado que cuando se presume la comisión de una desaparición forzada, se deberá pedir a la autoridad señalada como responsable: órdenes de aprehensión, presentación o puesta a disposición; realizar entrevistas a los servidores públicos posiblemente involucrados, así como la inspección ministerial de las instalaciones de la dependencia a la que se encuentran adscritos los servidores públicos presuntamente responsables de la desaparición y a pesar de ello y que RVI, denunció que el último lugar donde se vio a V, fue en las instalaciones de la Policía Municipal, estas acciones no fueron realizadas, ya que la Fiscal a cargo de la CI1, solo ordenó una de las diligencias contempladas en la normatividad aplicable, es decir se limitó a solicitar la obtención de muestras biológicas de referencia de familiares, lo que evidencia que su primer actuación la realizó después de tres días de formalizada la denuncia y una vez que había sido encontrado el cuerpo sin vida de V, es decir, la Fiscalía no implementó la búsqueda de V, sino que la localización de este, fue hasta que encontraron un cuerpo sin vida y con las pesquisas se determinó que se trataba del V.

111. Circunstancias que se han hecho comunes en el actuar de la FGE, toda vez, que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene conocimiento de al menos tres asuntos similares¹⁰, en los que no se actuó con la debida diligencia en investigaciones relacionadas con personas desaparecidas, en las que no se implementaron de forma inmediata y adecuada los protocolos de actuación para este tipo de investigaciones, mismas de las cuales también se han emitido recomendaciones, lo que conlleva a una situación preocupante, porque no solamente la FGEV, ha omitido la realización de diligencias oportunas en la investigación de este tipo de delitos, sino que se encuentra renuente a aceptar las recomendaciones e implementar las medidas que sean necesarias para que se capacite e instruya a los Agentes del Ministerio Público encargados de este tipo de investigaciones, a que se sujeten a los protocolos de actuación en la materia y a las leyes que regulan este tipo de investigaciones, de tal suerte que no sean instituciones especializadas de ornato y que sus actuaciones no sean ilusorias.

112. Es importante señalar que este Organismo Nacional reconoce que los delitos de desaparición de personas no pueden limitarse a un plazo razonable, ya que sus efectos persisten hasta que la víctima es localizada. En este sentido, tanto en el presente documento como en la Recomendación 058/2023, no se señala que V no haya sido localizado con vida o que no se hayan realizado diligencias en las carpetas de investigación, sino que se enfatiza que la autoridad ministerial omitió realizar diligencias de manera oportuna desde que tuvo conocimiento de la desaparición o no localización de V. Esto, sumado a la ausencia de acciones suficientes, urgentes y eficaces dentro de la investigación, ha derivado en una inadecuada procuración de justicia en perjuicio de RVI, VI1, VI2, VI3 y VI4, así como en la vulneración del derecho de V a ser buscado y a que se le haga justicia.

¹⁰ CNDH.RECOMENDACIONES. 228/2024, 229/2024, 249/2024 Y 250/2024.

113. De igual forma, dentro de la CI1, CI2, CI3 y su acumulada CI4, no se realizaron de forma inmediata y oportuna las diligencias encaminadas a investigar la posible participación de las personas servidoras públicas de la Policía Municipal, dado que fueron señaladas directamente por los familiares de V como la última autoridad que tuvo contacto con ellos, diligencia que era primordial para su búsqueda efectiva y posible localización con vida de la víctima.

114. Por tanto, si bien existen diversas diligencias para la integración de las CI1, CI2, CI3 y su acumulada CI4, 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 inmediatez y exhaustividad en la investigación de los hechos denunciados por RVI el 30 de julio de 2018, así como la ausencia de acciones suficientes, urgentes y eficaces para acreditar la verdad histórica sobre la desaparición de V; todo lo anterior aunado a la negativa de AR de no aceptar la Recomendación, lo que repercute y limita el derecho de acceso a la justicia en agravio de V, RVI, VI1, VI2, VI3 y VI4.

115. El derecho de acceso a la justicia 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.¹¹

116. Por tanto, los argumentos manifestados por la Fiscalía de Veracruz, para justificar la negativa de la aceptación de la Recomendación 058/2023, carecen de una debida motivación y fundamentación, evidenciando la no aceptación de la Recomendación por parte de esa autoridad una clara falta de compromiso en el

¹¹ CNDH. Recomendaciones 237/2023, párr. 90; 18/2019, párr. 161.

cumplimiento de las leyes, así como una notoria 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.

117. 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 058/2023, 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 las CI, CI2, CI3 y su acumulado CI4 que iniciaron con motivo de la desaparición de V y su posterior hallazgo sin vida, 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.

118. Esto porque 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

119. 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*

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

*permitan esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades que correspondan.*¹³

120. En atención a las manifestaciones de AR en el sentido de que se han realizado múltiples diligencias para el esclarecimiento de los hechos e identificación de los responsables de la muerte de V, 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 así que tanto en la búsqueda, como en la investigación debe aplicarse la debida diligencia, lo que implica que se realicen las acciones de forma inmediata sin que medie tiempo entre ellas.

121. En ese sentido, de acuerdo con las constancias que integran el Expediente 1, se puede observar que la investigación de las CI, CI2, CI3 y su acumulada CI4 por parte de la autoridad responsable no han sido integradas con la debida diligencia, ni se han implementado todos los mecanismos e instrumentos con el objetivo de buscar a los responsables de la muerte de V, siendo así que a 6 años de que RVI denunciara los hechos, las carpetas de investigación continúan en integración, destacando que la suma de periodos de inactividad de la indagatoria al momento de la emisión de la Recomendación 058/2023, había sido de aproximadamente 2 años, 10 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 las Carpetas de Investigación.

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

122. Por otro lado, en lo que respecta al punto relativo a la omisión de investigar con la debida diligencia el homicidio de V, por parte de la FGE, que, dicho sea de paso, fue el único que atendió en su oficio mediante el cual pretende fundar y motivar la razón por la cual no acepta la recomendación, después de realizar un estudio exhaustivo de las razones y argumentos esbozados en el mismo, se llega a la conclusión que este no se encuentra debidamente fundado y motivado, por lo que no puede justificarse su rechazo a la determinación de la CEDHV, por las razones que se desarrollaran a continuación.

123. Los argumentos medulares en los que se basa la FGEV, para rechazar la Recomendación 058/2023, se pueden sintetizar en cuatro premisas principales, siendo estas las siguientes:

- a) *El Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas, no es obligatorio para la FGEV, por pertenecer al llamado Soft Law Internacional¹⁴ y no haber sido adoptado a través de un tratado internacional.*
- b) *No se puede fincar responsabilidad al personal actuante de la FGEV, por las omisiones en la aplicación de los lineamientos de investigación establecidos en el Protocolo de Minnesota, porque la CEDHV carece de elementos probatorios o de convicción que le permitan advertir la participación de elementos de la Policía Municipal de Jalacingo, Veracruz, en los hechos que perdiera la vida V.*
- c) *La obligación de investigar no es incumplida por el solo hecho de que no produzca un resultado satisfactorio.*

¹⁴ Actos que carecen de carácter obligatorio y cuyo incumplimiento no puede ser exigido por las autoridades.

d) *No pueden tomarse por ciertos los señalamientos efectuados por la CEDHV, respecto a que existen lapsos de inactividad injustificada, porque esta, tardó 5 años y 10 días en emitir la recomendación, de tal forma que, ante la inactividad de la CEDHV, relevan de responsabilidad al Ministerio Público de investigar con proactividad y exhaustividad la carpeta de investigación.*

D.1. Observancia del protocolo de Minnesota

124. En lo que respecta al primer argumento esgrimido por la autoridad responsable para fundamentar y motivar su negativa, relativo a que el *Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas* no es obligatorio para la FGEV por pertenecer al denominado *soft law* internacional y no haber sido adoptado mediante un tratado internacional, es importante señalar que dicho argumento no es suficiente para desvirtuar el contenido de la Recomendación, ni para concluir que no se cometieron violaciones a los derechos humanos en materia de procuración de justicia. Si bien es cierto que dicho protocolo, como señala la autoridad responsable, no es vinculante para el Estado mexicano, este último, a partir de la reforma al artículo 1º constitucional del 10 de junio de 2011, adquirió la obligación de interpretar todas las normas relativas a los derechos humanos de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia, garantizando en todo momento la protección más amplia a las personas. Esto da vida al principio *pro persona* y reafirma la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

125. De allí, que no pueda servir como justificación para dejar de implementar un instrumento internacional, el argumento de que este no forma parte del sistema jurídico nacional en términos del artículo 133 de la Constitución, ya que los principios

antes señalados, obligan a las autoridades mexicanas a implementar de manera exhaustiva todo instrumento, protocolo o directriz internacional que abone a una mayor protección a los derechos humanos de los gobernados y el Protocolo de Minnesota, al regular diversas directrices para dar un tratamiento adecuado e investigar efectivamente una presunta ejecución extrajudicial, es un documento jurídicamente relevante que puede ayudar al cumplimiento pleno del derecho humano a no ser privado de la vida arbitrariamente, de ahí que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el Protocolo de Minnesota contiene diversas directrices para investigar efectivamente ejecuciones extrajudiciales, por lo que puede ser considerado para el cumplimiento efectivo del derecho humano a no ser privado arbitrariamente de la vida¹⁵.

126. Asimismo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que si bien es cierto que el Protocolo de Minnesota pertenece al *soft law*, también lo es que constituye un documento jurídicamente relevante que contiene directrices para que las autoridades jurisdiccionales investiguen efectivamente una ejecución extrajudicial, por lo que de seguirse tales directrices por las autoridades competentes, se podrían hacer efectivos diversos derechos humanos contenidos en el parámetro de control de regularidad constitucional¹⁶.

127. Siendo estas razones, por las que resulta insuficiente que la autoridad responsable pretenda rechazar la Recomendación 058/2023, argumentando, que parte de esta se basó en un Protocolo que no resulta vinculante para el Estado mexicano, ya que el Protocolo de Minnesota, a pesar de no tener el carácter de obligatorio, sí constituye un documento jurídicamente relevante porque su contenido

¹⁵ Registro digital: 2026077. PROTOCOLO DE MINNESOTA. CONTIENE DIRECTRICES PARA INVESTIGAR EFECTIVAMENTE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES.

¹⁶ Registro digital: 2026076. PROTOCOLO DE MINNESOTA. CONSTITUYE UN DOCUMENTO JURÍDICAMENTE RELEVANTE QUE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES PUEDEN CONSIDERAR PARA ANALIZAR CASOS DE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES.

impacta en la forma como se pueden interpretar las obligaciones derivadas de las fuentes formales del derecho, sin perder de vista que los documentos que pertenecen al *soft law* han ido adquiriendo paulatinamente un valor tan significativo que han logrado posicionarse como un referente en las actividades cotidianas de las autoridades jurisdiccionales, de tal forma, que podamos acudir a estos documentos para garantizar derechos humanos o para mejorar sus contenidos, pudiendo ayudar al cumplimiento que tienen las autoridades competentes de llevar a cabo una investigación seria y efectiva en casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales.

128. Por lo tanto, como lo ha determinado la SCJN, ante la petición expresa de que se apliquen diversas reglas del Protocolo de Minnesota y con ello lograr una investigación eficaz, las autoridades competentes deberán fundar y motivar el por qué procede o no su aplicación y, en su caso, determinar si se cumplieron con los estándares nacionales e internacionales para llevar a cabo una investigación, lo que en el caso no sucedió, ya que solamente la AR se limitó a invocar que este protocolo no es vinculante y por ende no están obligados a su aplicación, lo que resulta contrario a los principio de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que toda autoridad debe garantizar.

129. Esto es así, porque si bien no es vinculantes en sentido estricto, sí exigen un diálogo con estándares que no pueden ignorarse, pero sí superarse. No obstante, ello no impide que el contenido de dichos instrumentos se emplee como un criterio orientador en sentido amplio, al tratarse de una doctrina especializada desarrollada por un organismo internacional de derechos humanos. Por tanto, si un Organismo Público de Protección de los Derechos Humanos dota de contenido un derecho humano de rango constitucional, partiendo de una interpretación que recoge los estándares derivados de los instrumentos de *soft law*, ese ejercicio debe ser calificado como una interpretación directa de la Constitución, no por el valor jurídico

del instrumento mismo, sino por el impacto que tuvo en la decisión de un órgano no jurisdiccional al momento de resolver un asunto.

130. De tal forma que de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su alcance protector en materia de derechos humanos, los agentes del Estado mexicano no sólo deben observar la normativa internacional de carácter obligatorio y la jurisprudencia interamericana, sino que en virtud de las máximas de universalidad y progresividad que también contempla, debe admitirse el desarrollo de principios y prácticas del derecho internacional de carácter no vinculante previstos en instrumentos, declaraciones, proclamas, normas uniformes, directrices y recomendaciones aceptados por la mayoría de los Estados¹⁷.

131. Ahora bien, con independencia de la obligatoriedad que revistan, su contenido puede ser útil para que los Estados, en lo individual, guíen la práctica y mejoramiento de sus instituciones encargadas de vigilar, promover y garantizar el apego irrestricto a los derechos humanos. Sin que ello implique desconocer la observancia primigenia del orden jurídico nacional, ni el principio de subsidiariedad de las normas supranacionales, según el cual, la protección internacional de los derechos humanos es aplicable después de agotada la tutela interna y, sólo en su defecto, debe acudir a aquélla, pues más allá de que la Constitución Federal y los tratados no se relacionen en términos jerárquicos, según definió el Máximo Tribunal del País en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.),¹⁸ la consulta de directrices no vinculantes sólo

¹⁷ Registro digital: 2008663. "SOFT LAW". LOS CRITERIOS Y DIRECTRICES DESARROLLADOS POR ÓRGANOS INTERNACIONALES ENCARGADOS DE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES SON ÚTILES PARA QUE LOS ESTADOS, EN LO INDIVIDUAL, GUÍEN LA PRÁCTICA Y MEJORAMIENTO DE SUS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE VIGILAR, PROMOVER Y GARANTIZAR EL APEGO IRRESTRICTO A LOS DERECHOS HUMANOS.

¹⁸ P./J. 20/2014 (10ª) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Abril de 2014, registro digital 2006224.
En el mismo sentido, se ha pronunciado la SCJN al resolver que: "*Derechos Humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales. Constituyen el parámetro de Control de Regularidad*

reporta efectos prácticos derivados de la experiencia acogida por órganos internacionales encargados de la promoción y protección de los derechos fundamentales, por lo que resulta inconcebible que la FGEV se empece en no utilizar este tipo de documentos en sus investigaciones, bajo el solo argumento de no ser vinculantes.

D.2. Inaplicación del protocolo de Minnesota

132. En cuanto al segundo argumento, relativo a que no se puede fincar responsabilidad al personal actuante de la FGEV por las omisiones en la aplicación de los lineamientos de investigación establecidos en el *Protocolo de Minnesota*, debido a que la CEDHV carece de elementos probatorios o de convicción que permitan advertir la participación de elementos de la Policía Municipal de Jalacingo, Veracruz, en los hechos en los que V perdió la vida, este resulta infundado e insuficiente. Contrario a lo que sostiene la autoridad responsable, para la investigación de una presunta ejecución extrajudicial no es necesario contar con plena certeza de que se trate de este tipo de delito; basta con la presunción de que agentes del Estado hayan participado en su consumación o lo hayan permitido para que se establezca una línea de investigación en la que se agoten las directrices aplicables.

133. Más aún, en el caso que nos ocupa, la denunciante precisó que la última vez que se tuvo conocimiento del paradero de V fue en las instalaciones de la Policía Municipal. El hecho de que, en su Recomendación, la CEDHV haya establecido que carecía de elementos probatorios o de convicción para advertir la participación de elementos de la Policía Municipal en los hechos que llevaron a la muerte de V no

Constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.

exime a la FGEV de realizar una investigación exhaustiva sobre dicho homicidio ni de descartar la posible participación de agentes del Estado. Por lo tanto, la falta de certeza sobre la responsabilidad de dichos elementos no justifica la inaplicación del *Protocolo de Minnesota*. Además, al momento de la denuncia por desaparición de V, se había identificado como su último paradero las celdas de la Policía Municipal, sin que existieran registros de su ingreso o egreso, circunstancias que no fueron atendidas ni investigadas por la Fiscalía.

134. Ahora bien, resulta inaceptable, que la autoridad responsable pretenda transferirle la obligación de investigar a la CEDHV, respecto a la identidad de las personas que privaron de la vida a V, ya que debemos circunscribirnos al ámbito de competencias de cada autoridad, es decir, de la CEDHV y de la FGEV, ya que no podemos perder de vista que los Organismos Públicos Protectores de Derechos Humanos, investigan violaciones a Derechos Humanos y no delitos, ya que la investigación de estos últimos recae a favor del Ministerio Público, de allí, que si la CEDHV, pudo identificar o no identificar quienes fueron los actores de la desaparición y posterior homicidio de V, resulta irrelevante para que la FGEV, ante la sola presunción de que pudieran haber participado agentes del estado en esta, debió o no implementar el Protocolo de Minnesota y haber seguido una línea de investigación que pudiera arrojar como resultado que se trataba de una desaparición forzada y/o una ejecución extrajudicial.

135. Esto en virtud que de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política y 67, fracción I de la Constitución Política del Estado de Veracruz, es la Fiscalía de Veracruz la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal corresponden al Ministerio Público y no así la CEDHV. Por lo que la garantía de los derechos de las víctimas corre a cargo de esa representación.

136. Esto es así, ya que los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no tienen como objetivo acreditar la responsabilidad individual - ni penal, ni administrativa- de los servidores públicos, sino que la determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial, una vez que el Agente del Ministerio Público haya formulado su imputación y/o acusación, en base a los datos y medios de prueba que arrojen su investigación; mientras que, en materia administrativa, es competencia de los Órganos Internos de Control o del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, según corresponda.

137. En virtud de lo anterior, el estándar probatorio que rige al procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida.

138. Al respecto, el pleno de la SCJN¹⁹ estableció que la función indagatoria y valorativa de violaciones a derechos humanos no está sometida al mismo rigor que para estos efectos prevé el derecho penal, en sus vertientes sustantiva y adjetiva, pues no se trata ésta de una averiguación de ese orden, ni con fines punitivos.

139. Bajo esta lógica, resulta pertinente destacar que, si bien en su Recomendación se analizó si la FGEV cumplió con su deber de investigar con la

¹⁹ SCJN. SOLICITUD DE EJERCICIO DE FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 3/2006. Resolución de 6 de febrero del 2007. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 2007.

debida diligencia la desaparición de una persona; con ello, esa Comisión Estatal no pretendió sustituir el criterio de la FGEV respecto al correcto desarrollo de las investigaciones.

140. De tal suerte, que el mandato constitucional de ese Organismo Local Autónomo es conocer de las quejas planteadas por las personas y determinar si de éstas se desprenden violaciones a sus derechos humanos, por acciones u omisiones de la autoridad y no así la comisión de un delito o la identificación de sus actores. En este sentido, se verificó que las acciones imputadas a la autoridad comprometieron la responsabilidad institucional de la FGEV y del H. Ayuntamiento de Jalacingo, Veracruz, a la luz de los estándares interamericanos y constitucionales en la materia, de ahí que resulte insuficiente para pretender evadir la responsabilidad en que incurrió el personal de la FGEV, el hecho de que la CEDHV, no haya podido identificar si participaron o no agentes del estado en los hechos denunciados, al ser esta responsabilidad exclusiva de la Fiscalía y menos aún para pretender justificar, que no agotaron esa línea de investigación, ni implementaron el Protocolo de Minnesota, porque la CEDHV, no determinó esa participación de los agentes del estado.

D.3. Obligación de investigación de la FGEV

141. Por su parte, en cuanto al tercer argumento, relativo a que no se puede aceptar la Recomendación porque la obligación de investigar no se incumple únicamente por la falta de un resultado satisfactorio, la autoridad responsable parte de una premisa errónea. Las violaciones a derechos humanos acreditadas no se sustentan en la falta de resultados o en la imposibilidad de identificar a los responsables de la desaparición y posterior homicidio de V, sino en la ausencia de debida diligencia en la investigación de estos hechos.

142. En particular, se acreditó que la FGEV no inició de manera inmediata la carpeta de investigación por la desaparición de V, sino hasta 14 días después de haber tenido conocimiento del caso. Fue hasta el 30 de julio de 2018 cuando se inició la CI1, cuya primera actuación ocurrió el 3 de agosto de 2018, es decir, cuatro días después de la presentación de la denuncia. Además, dicha actuación no se debió a una acción de búsqueda diligente, sino a que, en el marco de otra investigación, se localizó el cuerpo sin vida de una persona con las características de V. Ante ello, el Ministerio Público se limitó a recabar pruebas biológicas de los familiares, sin haber implementado previamente acciones de búsqueda dentro de la CI1.

143. Asimismo, en la CI1 no se llevaron a cabo de manera inmediata las diligencias establecidas en la Ley General, el Protocolo Homologado y el Acuerdo 25/2011. A ello se suman los periodos de inactividad identificados por la CEDHV en las CI2, CI3 y su acumulado CI4, los cuales fueron debidamente documentados y señalados en la Recomendación 058/2023.

144. Restando atender al último de los argumentos por los que AR niega aceptar la Recomendación 058/2023, en la que pretende minimizar su falta de diligencia y dilación en la integración de las carpetas de investigación, en el hecho de que la CEDHV, en la integración e investigación de la queja tardó 5 años y 10 días en emitir su Recomendación, siendo incongruente con este actuar, en señalar que existen lapsos de inactividad injustificada por parte de la Fiscalía, argumento que carece de fundamento, ya que con independencia de las actuaciones de la CEDHV, el deber del Ministerio Público, no se encuentra constreñido a dicho actuar sino que son procesos independientes que tienen vida procesal propia, pero en ningún caso puede relevar una posible responsabilidad del personal de la CEDHV de las responsabilidades u omisiones en las que haya incurrido la autoridad responsable, como lo pretende hacer valer AR al negarse a aceptar la Recomendación por las presunta dilación en que incurrió la CEDHV, máxime que la investigación de violaciones de derechos

humanos, no están ligadas a la investigación de los delitos, ni tienen como fin esclarecer los hechos delictivos.

145. Es por las razones expuestas con antelación, que resultan infundados los argumentos vertidos por la autoridad para no aceptar la Recomendación de referencia, al carecer esta de una debida fundamentación y motivación.

E. CULTURA DE LA PAZ.

146. 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).

147. 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).

148. 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.

149. “*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”.

150. 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.

151. 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.

V. Responsabilidad

A. Responsabilidad de las Personas Servidoras Públicas

152. 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 V, RVI, VI1, VI2, VI3 y VI4.

153. 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.

154. 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.*

155. De igual manera, con el rechazo de AR de la Recomendación 058/2023, y la obligación de hacerlo público, inobservó lo establecido en el artículo 46 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.

156. 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.

B. Responsabilidad institucional

157. 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”.

158. 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.

159. 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.

160. 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.

161. Como se mencionó con anterioridad este Organismo Nacional advierte con preocupación, el actuar que la FGEV ha demostrado recientemente por las investigaciones realizadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y por la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ello por los antecedentes de no aceptación de diversas Recomendaciones.

VI. Reparación integral del daño y formas de cumplimiento.

162. 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; 65, inciso c), de la Ley General de Víctimas, y 1, párrafo cuatro, de la Ley Estatal 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.

163. 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.

164. En la Recomendación 058/2023 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 de 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 en los siguientes términos:

a) Medidas de Restitución.

165. 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.

166. Por lo que se solicita, a la Fiscalía General del Estado de Veracruz, se sirva instruir para que se emita la aceptación en todos sus términos a la Recomendación 058/2023 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. En el entendido que dicha aceptación deberá ser integral y enfática para asumir el compromiso de cumplimiento a los puntos recomendatorios determinados en la Recomendación 058/2023. Lo anterior a fin de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio del presente documento.

b) Medidas de Satisfacción

167. 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 V, RVI, VI1 y VI2, por parte de personas servidoras públicas de la Fiscalía de Veracruz.

168. Asimismo, en caso de que persista la negativa de aceptar la Recomendación 058/2023 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 058/2023 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. A efecto de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio del presente instrumento.

169. De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, el punto 22 de los Principios de reparaciones de Naciones Unidas, y el artículo 73 de la Ley General de Víctimas, se considera como una medida de satisfacción a las declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas. Por lo cual, la formulación y publicación de la presente Recomendación, en sí misma constituye una medida de satisfacción, ya que ésta tiene como fin dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron en agravio de V, RVI, VI1 y VI2, 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

170. 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.

171. En tal contexto, es necesario que la FGEV emita una circular, en el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, mediante la cual se instruya a las personas servidoras públicas de esa institución a cumplir en tiempo y forma la Recomendación 058/2023, así como colaborar en todo momento con la Comisión Estatal en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas a la FGEV 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.

172. 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.

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

VII RECOMENDACIONES

PRIMERA. Deberá instruir a quien corresponda para que se emita la aceptación en todos sus términos a la Recomendación 058/2023 de la Comisión Estatal, en un plazo

de 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 058/2023. En caso de que persista la negativa de aceptar la Recomendación 058/2023 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 058/2023 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 FGEV mediante la cual se les instruya cumplir en tiempo y forma la Recomendación 058/2023, así como colaborar en todo momento con la Comisión Estatal en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas a la FGEV 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 la manera en que 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.

174. 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.

175. 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.

176. 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.

177. 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, esto en caso de que el Organismo Local no proceda conforme a lo que marca su legislación.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

RARR