



RECOMENDACIÓN NO. 8/2025

SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN DE RV, POR LA NO ACEPTACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN 026/2023 EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE VERACRUZ, ATRIBUIBLE A LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, VULNERANDO LOS DERECHOS HUMANOS DE RV Y V A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, Y EL DERECHO HUMANO AL ACCESO A LA JUSTICIA EN SU MODALIDAD DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA, A LA VERDAD Y EL DERECHO DE TODA PERSONA A SER BUSCADA EN PERJUICIO DE V, RV, VI1, VI2, VI3 Y VI4.

Ciudad de México, a 31 de enero de 2025

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

Apreciable Fiscal:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, 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/1/2023/585/RI** y su acumulado **CNDH/1/2023/586/RI**, relacionado con el Recurso de Impugnación de RV, por la no aceptación por parte de la Fiscalía General del Estado de Veracruz a la Recomendación 026/2023, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, en términos de lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II, de la Constitución Política; 4, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero, y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 3, 9, 11 fracción VI, 16, 113, fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, 1, 6, 7, 16, 17 y 18, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

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

Denominación	Claves
Persona Recurrente y Víctima	RV
Persona Víctima	V
Persona Víctima Indirecta	VI
Persona Autoridad Responsable	AR

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

Denominación:	Siglas, acrónimos o abreviaturas
Agente del Ministerio Público Estatal	AMPE
Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas del Estado de Veracruz	CEEAIIV
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	Comisión Estatal/Organismo Local
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional, Organismo Nacional, CNDH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Fiscalía Estatal/FGE

I. HECHOS

5. El 20 de septiembre de 2018, la Comisión Estatal inició la Queja Local, derivada de la inconformidad presentada por RV, quien señaló hechos que consideró violatorios de sus derechos humanos, atribuibles a personas servidoras públicas de la Fiscalía Estatal. Los hechos consistieron en que, de manera negligente, archivaron la Carpeta de Investigación 1 en marzo de 2011, lo que dio origen a la Carpeta de Investigación 2, en la cual se evidenció dilación.

6. Una vez que el Organismo Local integró la Queja Local, el 12 de mayo de 2023, emitió la Recomendación 026/2023, al haberse acreditado la vulneración de los derechos humanos de la víctima o de la persona ofendida, y derecho a una vida

libre de violencia en su modalidad de violencia institucional en los términos de los siguientes puntos recomendatorios:

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

“SEGUNDO. En atención a lo dispuesto en los artículos 63 fracción I, II, III y V y 152 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y con base en el acuerdo de cuantificación que emita la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, se pague una compensación a RV y VI en los términos establecidos en la presente Recomendación...

“TERCERO. Se instruya el inicio de procedimientos internos de Investigación Administrativa para determinar responsabilidad individuales de los servidores públicos responsables de los omisiones administrativas que han impedido la resolución de la Carpeta de Investigación 2. De resolver que la facultad sancionadora ha prescrito, ello no deberá impedir la integración y conclusión de una investigación objetiva y diligente que enuncie las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos involucrados en los hechos materia de la presente.

“CUARTO. Implemente con inmediatez la capacitación de los servidores públicos que participaron en la integración de la Carpeta de Investigación 2, a efecto de que su conducta se realice con diligencia y perspectiva de derechos humanos, asegurándose que cuenten con los conocimientos técnicos y legales necesarios para el desempeño de su labor, en especial, el análisis de contexto y el uso de la prueba circunstancial, indiciaria y presuntiva.

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

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

7. El 9 de junio de 2023, la Comisión Estatal recibió el oficio FGE/FCEAIDH/CDH/4654/2023, mediante la cual AR comunicó la no aceptación de la Recomendación 026/2023, debido a que no compartía las afirmaciones realizadas por la Comisión Estatal en citada determinación. En consecuencia, el 22 de junio de 2023 la Comisión Estatal de Derechos Humanos Veracruz notificó a RV mediante oficio CEDHV/DSC/1228/2023 respecto de la no aceptación de la Recomendación citada por parte de la Fiscalía Estatal señalado lo siguiente:

“(...) esta Fiscalía General del Estado no comparte las afirmaciones realizadas por esa Comisión Estatal de Derechos Humanos en la Recomendación 026/2024, en específico en el apartado marcado con el número VIII, corresponde a Derechos Violados respecto de las presuntas afectaciones a la esfera de derechos de los peticionarios, para lo que se procederá a la argumentación y fundamentación respectiva:

Por cuanto hace a la presunta afectación al derecho de la víctima y de la persona ofendida en relación con el derecho de acceso a la justicia y el derecho a la verdad, en específico a lo concerniente respecto al trámite de la [Carpeta de Investigación 2] actualmente del índice de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas Zona Norte Poza Rica, consistente en una presunta omisión al deber de investigar con la debida diligencia los hechos puestos en conocimiento en fecha 21 de enero del año 2011 por [RV] la desaparición de su hija [V] ocurrida en fecha 14 de enero del año 2011.

(...) Lo anterior se afirma tomando en consideración la multiplicidad de diligencias realizadas dentro de la Carpeta de Investigación 2 encaminadas al esclarecimiento de los hechos y a la localización 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, de allí que no se comparte con la descripción realizada por esa Comisión Estatal de Derechos Humanos en el cuerpo de observaciones que compone la presente Recomendación, pues como fue debidamente informado a ese Organismo en los diversos informes rendidos durante el trámite del [la Queja Local] (...) 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.

Asimismo, tal y como pudo atestiguar 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 de queja en que se actúa, así como con la consulta efectuada a las constancias que integran la [Carpeta de Investigación 2], se permitió advertir a esa Comisión Estatal que el Ministerio Público como conductor de la investigación ha solicitado la colaboración de diversas autoridades para la debida integración de la indagatoria y el esclarecimiento de los hechos, así mismo, ha realizado acciones de investigación a través de la Policía Ministerial del Estado, (...) la Dirección General de los Servicios Periciales, en específico aquéllas relacionadas a la obtención del perfil genético de los familiares de la persona desaparecida y su contraste con las bases de datos elaboradas con motivo del hallazgo de restos no identificados, generando coordinación con la Comisión Estatal de Búsqueda, todo ello encaminado a garantizar el derecho de las víctimas del acceso a la justicia y a la verdad.

Se han implementado los Acuerdos y Protocolos aplicables en la materia, esto es, se ha desahogado el contenido del Acuerdo 25/2011 que establece los Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas, así como el Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Desaparición Forzada de Personas y desaparición cometida por particulares, ambos instrumentos (Acuerdo 25/2011 y Protocolo Homologado) han sido debidamente desahogados (...)

Siendo importante precisar, que en la investigación de delitos de desaparición de personas no se puede limitar a un plazo razonable, ya que es un delito permanente, y por lo tanto, prolonga sus efectos en el tiempo, hasta en tanto no aparezca la víctima, es por ello, que la Fiscalía General del Estado, está obligada a continuar generando actos de investigación y búsqueda hasta lograr su localización.

Debiendo puntualizarse que esta Representación Social, continua realizando actos de investigación y en absoluta coordinación con la Comisión Estatal de búsqueda generando acciones para la búsqueda y localización de la persona desaparecida, para atender su derecho de acceso a la justicia, la búsqueda de la verdad, y desde luego para dar con el paradero, de la víctima directa [V], sin que pase desapercibido que la obligación de investigar, no es incumplida, por el solo hecho de que no produzca un resultado satisfactorio, de acuerdo a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988. Pues se reitera, que hasta el momento que se emite la Recomendación, aunque se han agotado diligencias necesarias para dar con el paradero de la víctima [V], sin poder lograr hasta este momento su

localización, se seguirán efectuando las mismas hasta dar con su paradero, por lo tanto, de acuerdo al razonamiento planteado por esa Comisión Estatal de Derechos Humanos, la razonabilidad de ese plazo solo lo sería la localización de la víctima.

Con independencia de lo anterior, el Fiscal a cargo de la indagatoria ha realizado las acciones necesarias dentro de su ámbito competencial para garantizar el derecho de las víctimas allí reconocidas para su acceso a los servicios que brinda la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas a través de la expedición de las Constancias de Víctima respectivas a los familiares en fechas 08 de marzo y 18 de junio del año 2019 y 22 de enero del año 2022, lo anterior en términos de lo establecido por la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas del Estado de Veracruz, según se aprecia del contenido de la Carpeta de Investigación 2 a la cual personal de esa Comisión Estatal de Derechos Humanos tuvo acceso.

Bajo estas consideraciones, la Fiscalía General del Estado de Veracruz no puede aceptar la Recomendación emitida por esa Comisión Estatal de Derechos Humanos, pues de manera respetuosa se considera que los posicionamientos realizados por ese Organismo Estatal, se encuentran alejados de los principios de la lógica, la experiencia, la legalidad y buena fe, que deben imperar en la investigación, valoración de las probanzas e integración de los expedientes de queja que radique ese Organismo Estatal hasta su resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 106 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

8. El 26 de julio de 2023, esta Comisión Nacional recibió correo electrónico en el que la Comisión Estatal remitió el Recurso de Impugnación que RV presentó el 11 de julio de esa anualidad, contra la no aceptación del documento recomendatorio, atribuible a AR.

9. El 15 de agosto de 2023, este Organismo Nacional admitió a trámite y radicó el Recurso de Impugnación **CNDH/1/2024/585/RI** y su acumulado **CNDH/1/2024/586/RI**, por lo cual se requirió la información y documentación correspondiente a la Fiscalía Estatal, información que será valorada en el capítulo de Observaciones y Análisis de Pruebas del presente documento.

II. EVIDENCIAS

- 10.** Recomendación 026/2023 emitida por la Comisión Estatal el 12 de mayo de 2023.
- 11.** Oficios CEDHV/DSC/1007/2023 y CEDHV/DSC/1010/2023, ambos de 17 de mayo de 2023, por medio de los cuales la Comisión Estatal notificó a la persona titular de la FGEV y a RV, respectivamente, la emisión de la Recomendación 026/2023.
- 12.** Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/4654/2023 de 8 de junio de 2023, mediante el cual AR, informó la no aceptación de la Recomendación.
- 13.** Oficio CEDH/DSC/1228/2023 de 12 de junio de 2023, mediante el cual personal de la CEDHV informó a RV que AR no aceptó el documento recomendatorio, oportunidad en la que se hizo de su conocimiento el derecho a interponer el Recurso de Impugnación.
- 14.** Correo electrónico recibido en esta CNDH el 26 de julio de 2023, a través del cual la Comisión Estatal remitió el Recurso de Impugnación que RV presentó el 11 de julio de esa anualidad, contra la no aceptación del documento recomendatorio, atribuible a AR.
- 15.** Oficio CNDH/PVG/DPPD/1826/2023 de 4 de octubre de 2023, a través del cual esta Comisión Nacional solicitó información a la Fiscalía Estatal, sobre la no aceptación de la Recomendación.

16. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/8063/2023 de 13 de octubre de 2023, signado por el Fiscal Visitador de Derechos Humanos de la Fiscalía Estatal, mediante el cual hace del conocimiento de este Organismo Nacional que esa Fiscalía no compartió las afirmaciones realizadas por la Comisión Estatal.

17. Oficio CNDH/PVG/DPPD/388/2024 de 25 de abril de 2024, a través del cual esta Comisión Nacional solicitó ampliación de información a la Fiscalía Estatal, sobre la no aceptación de la Recomendación.

18. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/2979/2024 de 9 de mayo de 2024, signado por el Fiscal Visitador de Derechos Humanos de la Fiscalía Estatal, mediante el cual remite su informe respecto de la ampliación de información hecha por esta Comisión Nacional.

19. Correo electrónico recibido en esta CNDH el 27 de diciembre de 2024, a través del cual se remitió el oficio FGE/FCEAIDH/CDH/8227/2024 por el que el Fiscal Visitador de Derechos Humanos de la Fiscalía Estatal, informó que esa dependencia mantenía su postura de no aceptar la Recomendación 026/2023.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

20. El 21 de enero de 2011, se inició la Carpeta de Investigación 1 en la Unidad Integral de Procuración de Justicia del Séptimo Distrito Judicial con sede en Poza Rica, Veracruz, la cual se remitió a la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas Zona Norte Poza Rica bajo la Carpeta de Investigación 2.

21. El 20 de septiembre de 2018, se recibió en la Comisión Estatal la Queja Local de RV, en la que señaló hechos que consideró violatorios a sus derechos humanos consistentes en la falta de debida diligencia en la integración de la Carpeta de Investigación 2. Una vez agotada la investigación correspondiente, el 12 de mayo de 2023, el Organismo Local emitió la Recomendación 026/2023 dirigida a la titular de la Fiscalía Estatal misma que fue recurrida por RV el 26 de julio de 2023.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

22. De conformidad con el artículo 102, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución Política, corresponde a esta Comisión Nacional conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas; en tales casos dichas inconformidades tendrán que substantiarse mediante los medios de impugnación previstos y regulados en el artículo 55 de la Ley de este Organismo Nacional, los cuales son el recurso de queja y el de impugnación.

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

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

24. 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, el recurso de impugnación procede: “En caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, una recomendación emitida por un organismo local”.

25. En este apartado se realiza un análisis de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/1/2024/585/RI** y su acumulado **CNDH/1/2024/586/RI**, con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de las víctimas, del principio *pro persona*, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por la Comisión Nacional, así como de los criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la CrIDH, respecto de la no aceptación de una Recomendación emitida por un organismo local, con fundamento en los artículos 3º, último párrafo y 6º, fracciones IV, 41, 42, 65, último párrafo y 66, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con el fin de determinar violaciones al derecho humano, derecho a una vida libre de violencia en su modalidad de violencia institucional, atribuibles a personas servidoras públicas de la Fiscalía Estatal, en agravio de V, RV, VI1, VI2, VI3 y VI4.

26. El objeto del presente instrumento recomendatorio recaído sobre el recurso de impugnación que se resuelve no tiene por objeto valorar nuevamente la actuación del personal de la FGE, pues de esa tarea se ocupó asiduamente el Organismo Local mediante la Recomendación 026/2023, aunado a que RV no manifestó expresa o tácitamente agravio en torno al fondo o sentido del instrumento recomendatorio, sino que enderezó su impugnación hacia la no aceptación de esa Recomendación.

27. Así las cosas, el artículo 159, fracción IV, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional, prevé que el recurso de impugnación procede “en caso de que una autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, una recomendación emitida por un organismo local”. En los artículos 64 de la Ley de la Comisión Nacional y 160, fracción II, de su Reglamento Interno, se establece que el recurso de impugnación debe ser interpuesto por quien haya tenido el carácter de quejoso o agraviado en el procedimiento seguido ante la Comisión Estatal, lo cual, en el presente caso es un requisito satisfecho, en virtud que RV funge como quejosa en la Queja Local, determinada el 12 de mayo de 2023 con la emisión de la Recomendación 026/2023, y por ende goza de legitimación activa dentro de la inconformidad que se resuelve por esta vía.

28. En el presente caso, RV se inconformó en contra de la no aceptación de la Recomendación 026/2023 por parte de la Fiscalía Estatal, circunstancia que le notificó la Comisión Estatal mediante oficio CEDHV/DSC/1228/2023 recibido por RV el 12 de junio de 2023, presentando en consecuencia el Recurso de Impugnación en ese Organismo Local el 11 de julio de 2023; visto el expediente iniciado al efecto, se advierte que la inconformidad fue presentada dentro del plazo de los 30 días naturales 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.

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

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

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

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

31. En el mismo sentido, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece: *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*. Asimismo, el numeral 25.1. de la referida Convención Americana reconoce que: *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”*.

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

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

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

fundamentados constitucional y legalmente...”.² De igual forma, el Máximo Tribunal también ha establecido que:

*En los sistemas jurídicos tradicionales el concepto “justicia” se ha asimilado al conjunto de instituciones, procedimientos y operadores que intervienen en la dinámica de la resolución de desacuerdos legales dentro del aparato jurídico formal. De acuerdo con esta concepción formalista, las únicas autoridades que se encontrarían obligadas a la observancia del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serían las que realizan funciones materialmente jurisdiccionales. No obstante, esta visión restringe la aplicación del principio de progresividad de los derechos humanos establecido en el artículo 1o., párrafo tercero, de la propia Norma Suprema, pues el acceso efectivo a la solución de desacuerdos constituye un derecho dúctil que tiende a garantizar la concreción de las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que posibiliten el reconocimiento y el ejercicio efectivo de derechos de los gobernados dentro de las organizaciones jurídicas formales o alternativas. Por tanto, en congruencia con el principio aludido, la protección del derecho fundamental citado debe extenderse a los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional que tengan por objeto atender una solicitud, aun cuando ésta no involucre una controversia entre partes.*³

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

35. Por todo lo anterior, se hará el análisis del presente caso conforme a las siguientes consideraciones:

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

³ Tesis I.1o.A.E.48 A, “ACCESO A LA JUSTICIA. LA PROTECCIÓN DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL DEBE EXTENDERSE A LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS DE TUTELA NO JURISDICCIONAL QUE TENGAN POR OBJETO ATENDER UNA SOLICITUD, AUN CUANDO ÉSTA NO INVOLUCRE UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital 2008956.

C. LEGALIDAD DE LA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL

36. De conformidad con lo que establece el artículo 65, último párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional analizó las documentales que remitió la CEDHV con motivo de la substanciación del Recurso de Impugnación interpuesto por RV, entre ellas, la Recomendación 026/2023, emitida el 12 de mayo de 2023, dirigida a la FGEV, de la que se constató su legalidad, debido a que estuvo apegada a lo que establece la ley y demás normatividad que regula el actuar del personal de la Comisión Estatal.

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

D. ANTECEDENTES DE PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH

38. Es importante destacar que, esta Comisión Nacional emitió previamente las Recomendaciones 237/2023⁴, 227/2024⁵, 228/2024⁶, 229/2024⁷, 249/2024⁸ y

⁴ Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-11/REC_2023_237.pdf

⁵ Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-10/REC_2024_227.pdf

⁶ Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-10/REC_2024_228.pdf

⁷ Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-10/REC_2024_229.pdf

⁸ Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-11/REC_2024_249.pdf

250/2024⁹ sobre los Recursos de Impugnación que presentaron diversas personas víctimas ante la no aceptación por parte de la Fiscalía Estatal a las Recomendaciones que emitió a su favor la Comisión Estatal, situación que evidencia que la FGE recurrentemente no acepta los pronunciamientos de dicho Organismo Local, vulnerando con ello los derechos de las personas víctimas, limitando su acceso a una real reparación integral del daño.

E. NEGATIVA POR PARTE DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO A ACEPTAR LA RECOMENDACIÓN 026/2023 EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL.

39. Los Organismos Estatales de protección de Derechos Humanos se encuentran dotados de las facultades que les confiere el artículo 102 Apartado B de la Constitución Política, para la defensa y protección de los Derechos Humanos en las entidades federativas, coadyuvando poderosamente en la erradicación de las violaciones a los derechos fundamentales, y facilitando que se otorgue a las víctimas la reparación integral del daño a los derechos vulnerados, cuando exista una recomendación de por medio.

40. De antemano, en el cuerpo de la propia Recomendación 026/2023 emitida por la Comisión Estatal, se estableció nítidamente en su Capítulo de Observaciones que los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no tienen como objetivo acreditar la responsabilidad individual—ni penal, ni administrativa— de las personas servidoras públicas, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde

⁹ Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-12/REC_2024_250.pdf

al Poder Judicial,¹⁰ mientras que, en materia administrativa, es competencia de los Órganos Internos de Control o del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, según corresponda.¹¹

41. En ese tenor, el estándar probatorio que rige el 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 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.¹²

42. En el sistema no jurisdiccional todo reposa en poderes extrajurídicos y no jurisdiccionales: “su autoridad”. Su actuación se funda no en la potestas (poder) de *coerctio* (coerción) que tienen otros organismos del Estado, sino en esa noción de su *auctoritas*.¹³ A mayor claridad, se podrá definir la autoridad como la verdad socialmente reconocida y la potestad como la voluntad de poder socialmente reconocida. El reconocimiento social es común a ambas, pero esto no basta para confundirlas, pues son esencialmente distintas.¹⁴

¹⁰ SCJN. Acción de Inconstitucionalidad 155/2007, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p 28.

¹¹ De conformidad con los artículos 6, 7 y 9 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

¹³ Para la distinción entre *auctoritas* (autoridad), como saber socialmente reconocido y *potestas* (potestad), como el poder socialmente reconocido, *vid.* D'ORS, ÁLVARO, “Escritos varios sobre el Derecho en crisis”, en *Cuadernos del Instituto Jurídico Español*, núm. 24, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Roma-Madrid, 1973, p.93.

¹⁴ *Idem*, Pág. 93.

43. En ese contexto, para emitir una resolución, las Comisiones Estatales deben llevar a cabo una investigación diligente y exhaustiva, con la finalidad de allegarse de todos los elementos de convicción necesarios para acreditar las violaciones en las que incurrieron las autoridades responsables y garantizar la protección a los Derechos Humanos; así, todas las autoridades deben encausar sus decisiones bajo el “*principio de efecto útil*”¹⁵, el cual implica la aceptación, implementación y cumplimiento de las resoluciones emitidas por los organismos de Derechos Humanos del país, de tal forma que en la práctica sean efectivamente protegidos.

44. Este Organismo Nacional hace hincapié en que la naturaleza jurídica de una Recomendación, como un documento integral o unitario, no debe dar pie a admisiones o rechazos fragmentados por parte de las autoridades; esto es así, porque deben ser aceptadas o, en su caso, rechazadas en su totalidad para alcanzar el perfeccionamiento de su pronunciamiento exigido por el mandato constitucional, en aras dotar de seguridad jurídica al compromiso de su cumplimiento; de otro modo se puede desnaturalizar su propósito tuitivo y reivindicatorio de derechos fundamentales.

45. En efecto, el estándar internacional denominado “Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección promoción de los derechos humanos” (Principios de París)¹⁶, concibe en su apartado A, numeral 3, inciso a), lo que a la letra dice:

¹⁵ CrIDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. P87

¹⁶ Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas

“A. Competencias y atribuciones

*“3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:
a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional...”*

46. Asimismo, ésta Comisión Nacional considera que la negativa de aceptación de la Recomendación emitida por la Comisión Estatal tiene un efecto adverso para la plena eficacia del sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos, previsto en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política, habida cuenta que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º de la citada Constitución, es obligación de todas las autoridades, sin excepción alguna, promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona.

47. Así del análisis efectuado al cúmulo de evidencias que integraron el Recurso de Impugnación que se estudia, este Organismo Nacional considera que los argumentos vertidos por la Fiscalía Estatal para no aceptar la Recomendación no son congruentes con el principio *pro persona* el cual consiste en garantizar la protección más amplia al gobernado, entre ellos, el derecho a un recurso efectivo, previsto en el numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

48. El 27 de octubre de 2023 y 28 de mayo de 2024, se recibió en esta Comisión Nacional los informes que remitió la Fiscalía Estatal en relación con el Recurso de Impugnación promovido por RV, en los que reiteró su negativa de aceptar la Recomendación 026/2023, en virtud de que la Fiscalía no comparte las afirmaciones realizadas por la Comisión Estatal en dicho instrumento, sin embargo, de su respuestas se advirtió que dan contestación de manera general a lo solicitado por este Organismo Nacional con argumentos ambiguos, señalando que se llevaron a cabo acciones tales como: *“multiplicidad de diligencias realizadas”, “la investigación se ha desarrollado de manera oficiosa, oportuna y exhaustiva”, “se ha solicitado la colaboración de diversas autoridades”, “se han realizado acciones de investigación a través de la Policía Ministerial del Estado”, se “han implementado los Acuerdos y Protocolos aplicables en la materia”*; sin que de alguna forma desvirtúen los señalamientos de RV, es decir no especificaron las diligencias practicadas en el caso en estudio.

49. Sin embargo, aunque mencionó que se llevaron a cabo múltiples diligencias, es importante considerar que su efectividad radica en la protección de la víctima, y que los daños causados no queden impunes, por lo que la cantidad de acciones realizadas no garantiza necesariamente la exhaustividad o la eficacia de la investigación. Por ello, los argumentos con los cuales AR pretende justificar su negativa de aceptar la Recomendación 026/2023, no son suficientes ni controvierten de manera efectiva los razonamientos expuestos por el Organismo Local, y solo han dilatado el acceso a la reparación del daño de las víctimas reconocidas en esa Recomendación.

50. La CrIDH ha establecido que la reparación del daño ocasionado por la transgresión a los derechos humanos, requiere siempre que esto sea posible, la plena restitución de los derechos vulnerados, lo que implica el restablecimiento, de la situación anterior; y de no ser factible, es procedente determinar la medidas que garanticen los derechos conculcados y la reparación de las consecuencias producidas; por lo que además de las indemnizaciones compensatorias; la obligación de investigar, las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y las medidas de no repetición tiene especial relevancia lo que en suma constituye el contenido esencial de la reparación integral.¹⁷

51. En efecto, la no aceptación de la Recomendación 026/2023, repercutiría de antemano en el consecuente incumplimiento sistemático e integral de la citada resolución, al verse impedida o frustrada la reparación coherente o plena del daño generado a las víctimas, en detrimento de los principios de interdependencia e indivisibilidad en los derechos humanos, especialmente en lo concernientes a los derechos de la víctima, transgresiones acreditadas en el instrumento recomendatorio que nos ocupa; ello, de conformidad a los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política, 4 fracción III de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz-Llave, en relación a los numerales 182 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, impactando la expresada no aceptación al instrumento recomendatorio que nos ocupa; es decir, afectando a todo su conjunto sistemáticamente de modo que tal negativa impediría la realización de su fin principal: el restablecimiento y reconocimiento de la dignidad humana.

¹⁷ CrIDH Caso “García Cruz y Sánchez Silvestre Vs Estados Unidos Mexicanos”, Sentencia del 26 noviembre de 2013, Fondo Reparaciones y Costas, párrafo 65.

52. En el mismo sentido, se ha pronunciado la SCJN al resolver que: *“es necesario que se cumpla con la satisfacción efectiva y eficiente de cada una de esas medidas [de satisfacción] cuando, dada la naturaleza de la violación, se haya determinado su procedencia. De modo que la reparación integral deja de ser tal, si tan sólo una de sus medidas se incumple, o es ineficiente y/o inefectiva [...] pues resultaría imposible y, por tanto, nugatoria, la reparación integral de las víctimas si la autoridad resolutora sólo se ocupara de prescribir actos o medidas tendentes a cumplir con sólo una o algunas de esas medidas, lo que se traduciría en una reparación del daño parcial o incompleta”*.¹⁸

53. A la luz del principio *pro persona*, en seguida se procede al análisis integral del asunto de mérito sobre la base de los razonamientos y fundamentos legales que sirvieron de sustento a la Comisión Estatal para emitir la citada Recomendación, en el sentido de que no integró con la debida diligencia la Carpeta de Investigación 2 que se inició con motivo de la desaparición de V.

54. En atención a las consideraciones expuestas, en términos de los artículos 66, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 167, de su Reglamento Interno, se declara insuficiente la justificación de la autoridad para no aceptar la Recomendación 0260/2023, emitida por el Organismo Local, lo cual, a su vez, trasciende a la vulneración del derecho humano de acceso a la justicia en su modalidad de procuración y una vida libre de violencia en su modalidad de violencia institucional, como a continuación se detalla.

¹⁸ 1a. XXXV/2020 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, páginas 280 y 283.

F. DERECHO HUMANO A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA

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

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

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

58. En la Opinión Consultiva OC-1803, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, al referirse al debido proceso legal, señaló que es el “conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier (...) acto del Estado que pueda afectarlos”. Y agregó “Asimismo, la Corte ha indicado que el elenco de garantías mínimas del debido proceso legal se aplica en la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (...)”.¹⁹

59. El derecho a la seguridad jurídica comprende el principio de legalidad, que implica que “(...) los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas”.²⁰

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

¹⁹ CrIDH. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de noviembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Párrafos 123 y 124.

²⁰ Cfr. CNDH. Recomendaciones 53/2015 del 29 de diciembre de 2015, p. 37 y 14/2019 del 16 de abril de 2019, p.77, entre otras.

de acuerdo con la ley, es donde nace el derecho de las personas a tener la seguridad de que a cada hecho u acto habrá una sola o varias consecuencias jurídicas que previamente estaban reguladas por una norma legal.

61. Los derechos de legalidad y seguridad jurídica, establecidos en los citados artículos 14 y 16 constitucionales, limitan el actuar de la autoridad, con la finalidad de que las personas tengan conocimiento de la consecuencia jurídica de los actos que realice. Este criterio fue establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia en materia constitucional de rubro siguiente: “Derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica. su contravención no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes”.²¹

62. De conformidad con lo anteriormente mencionado, este Organismo Nacional constató que de las constancias que integran el expediente de recurso de impugnación **CNDH/1/2024/585/RI** y su acumulado **CNDH/1/2024/586/RI** se acreditó que AR no aceptó la Recomendación 026/2023, emitida por la Comisión Estatal, en agravio de RV, V, VI1, VI2, VI3 y VI4 y con ello la violación a sus derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica.

63. La violación a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica en agravio de RV y V se concretó en el momento en el que AR, no aceptó la Recomendación 026/2023, es por ello que para esta Comisión Nacional es responsable por la violación de los derechos humanos antes mencionados.

²¹ Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2017 y registro 2014864.

64. Si bien no existe una obligación constitucional y legal para aceptar las Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los demás organismos estatales protectores de los derechos humanos, sí existe una obligación constitucional y jurídica establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²² de fundar y motivar las razones por las cuales AR no aceptó el instrumento recomendatorio y hacerlo público, vulnerando así el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, este Organismo Nacional considera que los argumentos expuestos por AR para no aceptar la Recomendación 026/2023 no se encuentran debidamente fundados ni motivados, ya que en el informe que rindió AR ante la CEDHV, en la que precisó que se habían realizado multiplicidad de diligencias en la Carpeta de Investigación 2, no obstante, de la Recomendación se evidenció que en la investigación la Fiscalía Estatal ha omitido integrar con debida diligencia la Carpeta de Investigación 2, con lo que se desprendieron las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de RV y V.

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

²² “Artículo 102.-

(...).

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

(...)”.

en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

66. Por lo anterior, esta Comisión Nacional contó con evidencia suficiente para acreditar la violación a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica por parte de AR, en agravio de RV y V, por la no aceptación a la Recomendación 026/2023.

G. VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN SU MODALIDAD DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA, A LA VERDAD Y EL DERECHO DE TODA PERSONA A SER BUSCADA, EN PERJUICIO DE V, RV, VI1, VI2, VI3 Y VI4, ATRIBUIBLES A PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS DE LA FISCALÍA ESTATAL.

67. La CrIDH ha establecido que *“para que la investigación se conduzca con la debida diligencia y como un deber jurídico propio, el derecho de acceso a la justicia requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan en tiempo razonable²³”,* asimismo, considera que una demora prolongada, como la que se ha dado en este asunto, *constituye en principio, por si una violación a las garantías judiciales. El acceso a la justicia es un derecho fundamental que se relaciona con todos los derechos, pues se erige como instrumento para su protección y garantía. Su tutela requiere el desarrollo de mecanismos que vayan*

²³ Corte IDH. Caso “Veliz Franco y otros vs Guatemala”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014, párr. 217.

más allá de la mera previsión de vías procesales en las leyes de diversas materias y que garanticen que todas las personas que lo requieran puedan acceder a ellas de manera adecuada, a fin de obtener una resolución que atienda integralmente sus pretensiones²⁴. Resulta claro que el acceso a la justicia en un derecho humano y, por lo tanto, esencial. Siempre y en todo caso se debe procurar el acceso a ella de la mayor parte, si no de todos los habitantes de un país y, procurar que la solución sea acordada en un tiempo razonable²⁵.

G.1. DERECHO HUMANO DE LAS VÍCTIMAS

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

69. El artículo 5 de la Ley General de Víctimas establece la Debida diligencia en el que el Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable, para lograr el objeto de esa Ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho. El artículo 10 de la Ley General de Víctimas establece que las “*víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, a cargo de autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer*

²⁴ <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/programas-investigacion/accesoalaJusticia>.

²⁵ Jorge A. Marabotto Lugaro, Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. p. 11

la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos”.

G.2. DERECHO A LA VERDAD

70. Desde la cima del orden jurídico nacional, el derecho a conocer la verdad se encuentra de manera implícita en el artículo 20 apartado C de la Constitución Política contempla como un derecho de las víctimas del delito, el ser informadas del desarrollo del procedimiento penal, es decir, que es su derecho tener pleno conocimiento de las investigaciones realizadas con el fin de llegar a la verdad de lo sucedido.

71. 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.

72. El derecho a la verdad se contempla en los artículos 7 fracción III, 21 fracción III, 22, 23 y 25 de la Ley General de Víctimas, donde se le define como el derecho de las víctimas de conocer los hechos constitutivos del delito y de las violaciones a derechos humanos de que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión, así como tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

73. Una investigación eficaz requiere el desarrollo de vías racionales de investigación; un análisis detenido de los hechos, y una amplia obtención de pruebas, incluidas opiniones de personas expertas en los distintos componentes, antecedentes y consecuencias de la desaparición, así como en los elementos necesarios y eficientes para la búsqueda. De esta forma, el Estado debe asegurar no sólo que las autoridades encargadas de la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas y de la investigación sobre los hechos que culminaron con su desaparición tengan a su alcance los medios requeridos para llevarlas a cabo, sino que éstos sean efectivamente utilizados para realizar las diligencias y averiguaciones con prontitud. Los errores, descuidos, dilaciones injustificadas de estas investigaciones conllevan violaciones al derecho a la verdad e impiden el acceso a la justicia.²⁶

74. La CrIDH se ha pronunciado sobre el derecho a conocer la verdad, en el caso Velásquez Rodríguez donde el mencionado Tribunal señaló la existencia de un derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos²⁷; de igual forma, en el caso Blake vs Guatemala consideró la obligación de investigar como una forma de reparación,

²⁶ SCJN Primera Sala, Amparo en revisión 51/2020, pag. 55.

²⁷ CrIDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Op. Cit. párr 181.

ante la necesidad de remediar la violación del derecho a conocer la verdad en el caso concreto²⁸.

75. Así mismo, la referida Corte²⁹ ha resuelto que toda persona tiene derecho a conocer la verdad, y que una modalidad de las reparaciones es precisamente que el Estado satisfaga dicho derecho. La Corte Interamericana ha resuelto también que el derecho de las víctimas y/o sus familiares a obtener de los órganos competentes el esclarecimiento de los hechos violatorios de los derechos humanos y las responsabilidades correspondientes es justamente el núcleo del derecho a la verdad. Además, como este Organismo Nacional ha sostenido ³⁰, en consonancia con la CrIDH que *la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no puede hacerse depender de la iniciativa procesal de la víctima, de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios*.³¹

G.3. DERECHO A LA BÚSQUEDA

76. La conexión de este derecho con la desaparición de personas se deriva de la incertidumbre que sobre el destino de una persona desaparecida genera en los familiares, amigos y personas cercanas a ésta, y provoca sentimientos de sufrimiento, angustia, inseguridad, frustración y temor, lo cual impacta en las relaciones sociales y laborales y altera la dinámica de las familias, considerándose por la CrIDH que *la privación continua de la verdad acerca del destino de un*

²⁸ CrIDH. Caso Blake Vs. Guatemala. Sentencia de 24 de enero de 1998. (Fondo) párr. 97

²⁹ Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70.

³⁰ Véase Recomendación 20/2023 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en línea: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-02/REC_2023_020.pdf

³¹ CrIDH. Caso de la masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. párr. 80.

*desaparecido constituye una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos.*³²

77. Por otra parte, el artículo 5, fracción II, de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, establece que en toda investigación y proceso penal que se inicie por los delitos previstos en dicha Ley, las autoridades deben garantizar su desarrollo de manera autónoma, independiente, inmediata, imparcial, eficaz, y realizados con oportunidad, exhaustividad, respeto de derechos humanos y máximo nivel de profesionalismo.³³ El derecho a la búsqueda ha sido reconocido por la SCJN, y lo ha configurado como:

*“...el derecho de toda persona desaparecida y de sus personas queridas a que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, con todos los recursos y medios institucionales disponibles y en completa coordinación, ejecuten sin dilación –incluso de oficio– de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiendo la participación sin reservas de las víctimas, todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de la persona reportada como desaparecida, bajo la presunción de que está viva, salvo que exista evidencia en contrario; en ese caso, el derecho a la búsqueda incluye la obligación por parte del Estado de desarrollar e implementar todos los mecanismos e instrumentos requeridos para encontrar, identificar y preservar los restos de las víctimas en condiciones de dignidad mientras son entregadas a sus personas queridas...”*³⁴

³² CrIDH. *Caso Anzualdo Castro vs Perú*. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) párr. 113

³³ Véase Recomendación de la CNDH 20/2023. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-02/REC_2023_020.pdf

³⁴ Desaparición forzada de personas. el derecho a no ser víctima de desaparición forzada comprende el derecho a la búsqueda como parte de su núcleo esencial. Registro digital: 2023814 Instancia: Primera Sala Undécima Época Tesis: 1a./J. 35/2021 (11a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Noviembre de 2021, Tomo II, página 1198

78. En este sentido, la CrIDH ha señalado 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*³⁵ lo cual como se revisará en párrafos posteriores no sucedió en el asunto en estudio.

79. De la inspección documental efectuada al instrumento recomendatorio 026/2023, se advirtió que la Comisión Estatal identificó tanto los derechos humanos violentados como las omisiones en que incurrió la FGE, a manera de ejemplo se citan algunos de ellos en la siguiente tabla:

Derechos de la Víctima o Persona Ofendida	
Incumplimiento del acuerdo 25/2011	Se aprecia periodos de inactividad, lo es que la Carpeta de Investigación 2, permaneció inactiva durante dos años cinco meses, reactivándose el 4 de julio de 2013, gracias a la comparecencia de RV. Se reiteró después de tres años cinco meses el oficio solicitando la búsqueda de V, en servicios de transporte, Albergues, Hospitales, Centros Comerciales, Hoteles. No se practicaron más diligencias dentro de la Carpeta de Investigación 2 durante seis meses. Hasta el 29 de enero de 2024 se activó la investigación, nuevamente gracias a una declaración en ampliación de RV.

³⁵ CrIDH. *Ticona Estrada y otros vs Bolivia*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008 (Fondo, Reparaciones y Costas). párr. 80.

Derechos de la Víctima o Persona Ofendida	
	El 30 de enero de 2014, se acordó reiterar el oficio y solicitar por tercera ocasión a la Agencia Veracruzana de Investigación la búsqueda y localización de V, posteriormente, no se llevo a cabo ningún acto de investigación durante cinco meses.
Omisión en el seguimiento de líneas lógicas de investigación.	A pesar de que la Fiscalía contaba con los nombres, direcciones de los probables testigos de la desaparición de V, incurrió en periodos injustificados de dilación para allegarse de esos testimonios. Se omitió integrar a la indagatoria declaraciones de testigos que dieron datos relevantes para la localización de los presuntos responsables; mismas que tuvieron que ser aportadas por RV.
Omisión de practicar diligencias solicitadas por las víctimas.	El 8 de marzo de 2019 RV compareció ante la AR para solicitarle que se entrevistara a un sujeto recluso en el C.E.R.E.S.O. de Poza Rica Veracruz, quien había identificado a V, a través de una fotografía, AR dirigió un oficio al director de Prevención y Reinserción Social del Estado de Veracruz para que informara si el sujeto se encontraba recluso y a disposición de que autoridad, oficio que fue respondido el 26 de marzo de 2019 informando que se encontraba recluso en ese Centro, en etapa de ejecución, por lo anterior durante seis meses veintiún días la AR solicitó al Juez de Ejecución y Sanciones de Poza Rica, Veracruz, que le permitiera recabar una entrevista, toda vez que existían datos que presuntamente contaba con información relativa a la Carpeta de Investigación 1. La respuesta a la solicitud fue emitida el 25 de noviembre de 2019, en el cual el Juez de Ejecución notificó el auto donde se acordó

Derechos de la Víctima o Persona Ofendida	
	procedente requerir al sujeto que refirió reconocerla en una fotografía a V para que manifestará su voluntad para declarar. Del último informe rendido por la FGEV en fecha 10 de marzo de 2023, no emprendió ninguna diligencia tendiente a dar seguimiento al citado auto.

80. Aunado a lo anterior, este Organismo Nacional envió requerimientos a la Fiscalía Estatal para que informara los argumentos por los que no aceptó la Recomendación 026/2023, siendo que dicha institución al rendir sus respuestas incurrió en falta de fundamentación y motivación sobre las razones legales y/o fácticas que justificaran su actuar, en consecuencia, dicho órgano de procuración de justicia inobservó lo establecido en el artículo 5, fracciones I, III, V, y VII, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 deslindar las responsabilidades administrativas ante la autoridad competente.

81. Por otra parte, el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, en su numeral 71 señala que las Fiscalías tienen tanto la obligación de buscar como de investigar; lo que no se limita a un periodo histórico, toda vez que conforme al numeral 33 del mismo instrumento las personas desaparecidas antes de la entrada en vigor del Protocolo Homologado tienen el mismo derecho a una búsqueda eficiente y eficaz que aquéllas cuya ausencia haya

llegado al conocimiento de la autoridad en fechas posteriores, y esto sin importar cuánto tiempo haya pasado desde el momento en que se perdió contacto con ellas.³⁶

82. En efecto, este Organismo Nacional considera que aunado al análisis y estudio de las violaciones a derechos humanos determinadas en la Queja Local 1 a cargo de la Comisión Estatal, no debe pasar desapercibido, si bien los hechos analizados ocurrieron en el año 2011, las violaciones a derechos humanos acreditadas se consideran continuas, hasta en tanto no se logre dar con el paradero de V, aunado al hecho de que en el presente asunto, el derecho a la búsqueda de las víctimas directas y el derecho a la verdad de sus familiares continúa vigente y por ende es exigible su reparación.

83. En el caso Rosendo Radilla Pacheco contra México, la CrIDH señaló que la privación continua de la verdad acerca del destino de un desaparecido constituye una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos.³⁷

84. El acceso a la justicia es un derecho fundamental previsto en el artículo 17, párrafo segundo, de la constitución política una prerrogativa a favor de las personas de acudir y promover ante las instituciones del Estado 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 los derechos que estimen le fueron violentados.

³⁶ Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 2020. Disponible en línea: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020#gsc.tab=0.

³⁷ Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

85. Se encuentra reconocido en los artículos 8.1 y 25.1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos humanos; XVIII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 4 y 6 , de la “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder” así como 3, inciso b), Inciso c), 10 y 12, inciso c), de los “Principios directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos” que en términos generales describen que toda persona tiene derecho aún recurso que los proteja contra aquellos actos que transgredan sus derechos fundamentales.

86. En materia penal, el derecho al acceso a la justicia no sólo debe ser garantizado al imputado, sino también a las víctimas de delito y, en su caso, en sus familias cuando esto proceda; ello toda vez que constituye una obligación del Estado conforme a lo establecido en el artículo 20 inciso C de la Constitución Política. Así, el derecho de acceso a la justicia no se agota con la simple tramitación de procesos internos, por ende, debe hacerse lo indispensable para conocer la verdad de lo sucedido, a través de las diligencias que sean procedentes de conformidad con los estándares del debido proceso, ya que los Agentes del Ministerio Público tiene la obligación de actuar con la debida diligencia como un presupuesto básico de este derecho.³⁸

87. El artículo 127 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que es competencia del Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o

³⁸ CNDH. Recomendación 18/2019, p. 161.

participó en su comisión. En ese sentido, la obligación del Estado de investigar, aunque es una obligación de medios y no de resultados, debe de ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa.³⁹

88. Ahora bien, este Organismo Nacional reconoce que dos de las principales características o atribuciones del Ministerio Público son la unidad y la indivisibilidad, lo cual significa que el Ministerio Público constituye una unidad colectiva conformada por cada uno de sus agentes, cuyos actos se despliegan en representación del interés único de la Institución, lo cual revela que la actuación de los agentes del Ministerio Público representa una continuidad con relación a sus similares. La indivisibilidad del Ministerio Público conlleva a que, no obstante, la diversidad o multiplicidad de agentes del Ministerio Público, posee indivisibilidad de funciones, esto es, que pueden ser sustituidos en cualquier momento sin que afecte la validez de sus actuaciones.

89. Es importante señalar que para esta Comisión Nacional las personas que integran la institución del Ministerio Público, a fin de garantizar una adecuada procuración de justicia, *deben cumplir en el desarrollo de su labor con las diligencias mínimas para: a) evitar la dilación en el trámite de la averiguación previa, de tal manera que no existan omisiones en la práctica de diligencias por periodos prolongados, b) garantizar el desahogo de las diligencias de investigaciones necesarias para acreditar el delito y la probable responsabilidad del sujeto. c) preservar los indicios del delito a fin de asegurar que las líneas de investigación puedan agotarse, d) propiciar el desahogo de los análisis y dictámenes periciales,*

³⁹ Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, párr. 144.

*e) dictar las medidas de auxilio y protección a las víctimas del delito y a los testigos
f) garantiza el acceso a la justicia y a las víctimas del delito mediante la eliminación de la práctica de elaborar actas circunstanciadas en lugar de averiguaciones previas
g) evitar enviar el archivo o a la reserva las averiguaciones previas si no se han agotado las líneas de investigación y h) propiciar una mayor elaboración de investigación por parte de los elementos de la policía que tengan a su cargo dicha función⁴⁰ lo que no aconteció en el caso que nos ocupa.*

90. La falta de exhaustividad en la investigación de los hechos denunciados así como la ausencia de acciones suficientes urgentes y eficaces para acreditar la verdad histórica de los hechos, afectó la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los Derechos Humanos, responsabilidad, lealtad e imparcialidad en el desempeño de su cargo, conforme a lo dispuesto en los artículos 21 párrafo noveno parte final de la Constitución Política en relación con los artículos 128, 129 y 131 fracción XXIII del código Nacional de Procedimientos Penales y 4 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

91. En el presente caso, se advirtió por este Organismo Nacional que la Fiscalía Estatal no ajustó su actuar conforme a los parámetros normativos y estándares citados, estableciendo medidas o acciones encaminadas a determinar el destino o paradero de V, lo cual transgredió en su perjuicio su acceso al derecho fundamental de toda persona desaparecida a ser buscada, trasgresión que concomitantemente a los familiares de las personas agraviadas, porque hasta el momento de la emisión del presente instrumento se sigue verificando tal situación.

⁴⁰ CNDH. Recomendación 16 “Sobre el plazo para resolver una averiguación previa” del 21 de mayo de 2009, p. 7.

H. CULTURA DE LA PAZ

92. 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). 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).

93. 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.

94. “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”. 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.

95. 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

V.1. Responsabilidad de las personas servidoras públicas

96. 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”*.

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

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

99. A partir de las evidencias del expediente **CNDH/1/2023/585/RI** y su acumulado **CNDH/1/2023/586/RI**, este Organismo Nacional acreditó las violaciones a los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica cometidas en agravio de RV, V, VI1, VI2, VI3 y VI4, atribuible a AR, por la falta de fundamentación y motivación, así como el deber jurídico de hacer públicas las razones legales y/o fácticas por las cuales no acepto la Recomendación 026/2023.

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

V.2. Responsabilidad Institucional.

101. El artículo 1° de la CPEUM, en su párrafo tercero mandata que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley; en el mismo sentido, el artículo 1 de la Comisión Americana de Derechos Humanos señala que los Estados están comprometidos a respetar los derechos humanos, y garantizar su libre y pleno ejercicio, a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna. Estas obligaciones generales y específicas no sólo rigen a las personas servidoras públicas en su actuación pública, sino también a las instituciones de las que forman parte, las cuales tienen una especial posición garante frente a los deberes de prevención, atención, investigación y sanción de los actos violatorios de derechos humanos cometidos en el ámbito de las atribuciones de sus personas servidoras públicas.

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

103. 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.

104. 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.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

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

restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

106. Para tal efecto, en términos de los artículos 1, párrafos tercero y cuarto; 2, fracción I, 7, fracciones I, III y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), además fracciones VII y IX, del artículo 74, 75 fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130 y 131 de la Ley General de Víctimas; 78, párrafo quinto, de la Ley Estatal de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso en concreto en la materia, al acreditarse la violación al derecho humano a la legalidad y a la seguridad jurídica por la no aceptación de la Recomendación 026/2023, existe la obligación de reparar a las víctimas de una forma integral, a través de las medidas de restitución, satisfacción y de no repetición. A fin de que la autoridad esté en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometa y efectúe sus obligaciones en la materia, establecidas en las citadas leyes.

107. 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.

108. La CrIDH ha indicado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras de cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Por ello, la reparación comprende diversos “modos específicos” de reparar que “varían según la lesión.

109. En la Recomendación 026/2023 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 “*reparación integral del daño*” 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, Ignacio de la Llave, donde específicamente se prevén medidas rehabilitación, medidas de restitución, medidas de compensación, medidas de satisfacción y medidas de no repetición, las cuales fueron determinadas por el Organismo Local de Derechos Humanos y que no fueron aceptadas por la Fiscalía Estatal, lo cual no obstante, conforme al principio de progresividad es menester que todas las medidas sean aceptadas y eventualmente cumplidas integralmente, por lo que esta Comisión Nacional emite este pronunciamiento en el sentido de que se emita la total aceptación correspondiente al instrumento recomendatorio. Lo anterior para dar cumplimiento a los puntos Primero y Segundo recomendatorios del presente instrumento.

110. Esta Comisión Nacional considera procedente la reparación de los daños, en los términos siguientes:

VI.1 Medidas de restitución.

111. De conformidad con lo establecido en el artículo 27, fracción I; 61 fracción II de la Ley General de Víctimas; así como en el precepto 25, fracción I, de la Ley Estatal de Víctimas, “la restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos humanos”.

112. La Fiscalía General del Estado sirva instruir a quien corresponda para que se emita la aceptación en todos sus términos a la Recomendación 026/2023 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en un plazo de quince 15 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente, y se informe a esta Comisión Nacional. Lo anterior a fin de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio del presente documento.

VI.2 Medidas de satisfacción.

113. 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, por parte de personas servidoras públicas de la Fiscalía Estatal.

114. Asimismo, 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 026/2023 y solicite a la Legislatura de esa entidad federativa su comparecencia ante dicho órgano legislativo, acorde a lo previsto en el artículo 67, fracción II, inciso c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz, de aplicación sistemática con el numeral 19 fracción VIII de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Lo anterior, como mecanismo reforzado de optimización al principio *pro persona*, por la vía parlamentaria y así incentivar la eventual aceptación total y cumplimiento del instrumento recomendatorio materia de la impugnación que se resuelve. Lo anterior para dar cumplimiento al punto primero recomendatorio del presente instrumento.

115. De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, el punto 22 de los Principios de reparaciones de Naciones Unidas, y el artículo 73 de la Ley General de Víctimas, se considera como una medida de satisfacción a las declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas. Por lo cual, la formulación y publicación de la presente Recomendación, en sí misma constituye una medida de satisfacción, ya que ésta tiene como fin dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron en agravio de RV, V, VI1, VI2, VI3 y VI4, por parte de personas servidoras públicas de la Fiscalía Estatal, para lo cual se debe conjuntar con los otros tipos de medidas que componen la reparación integral del daño a las víctimas.

VI.3. Medidas de no repetición.

116. De conformidad con lo establecido en los artículos 27, fracción V, 74 al 78 de la Ley General de Víctimas; 73 de la Ley Estatal de Víctimas, éstas consisten en implementar las medidas que sean indispensables para evitar la no repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención; por ello, el Estado deberá adoptar las medidas legales, administrativas y de otra índole, para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas.

117. De tal manera, la autoridad recomendada deberá emitir una circular en el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, dirigida al personal de la FGEV mediante la cual se les instruya a cumplir en tiempo y forma la Recomendación 026/2023, así como colaborar en todo momento con la Comisión Estatal en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas a la FGE con motivo de la acreditación a violaciones de derechos humanos, esto a fin de garantizar a las personas víctimas su derecho a la reparación integral del daño. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió; a fin de dar cumplimiento del punto recomendatorio segundo.

118. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que las medidas de no repetición previamente descritas, constituyen una oportunidad para que las autoridades en el respectivo ámbito de sus competencias puedan fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y, en consecuencia, sumarse a una cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos que conjunten valores, actitudes y comportamientos para su protección y garantía, así como la adhesión a

los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, con la finalidad de evitar hechos similares a los analizados en el presente instrumento recomendatorio.

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

VII. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Instruya a quien corresponda para que, en el plazo de quince 15 días hábiles, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se realicen las acciones conducentes, a fin de que se acepte en sus términos la Recomendación 026/2023 emitida por la CEDHV, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento. En caso de que persista la negativa de aceptar la Recomendación 026/2023 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 026/2023 y solicite a la Legislatura de esa entidad federativa su comparecencia ante dicho órgano legislativo.

SEGUNDA. De tal manera, la autoridad recomendada deberá emitir una circular en el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, dirigida al personal de la FGEV mediante la cual se les instruya a cumplir en tiempo y forma la Recomendación 026/2023, así como colaborar en todo

momento con la Comisión Estatal en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas a la FGE con motivo de la acreditación a violaciones de derechos humanos, esto a fin de garantizar a las personas víctimas su derecho a la reparación integral del daño. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

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.

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

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

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

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

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

CEFM