

SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN DE RV1 Y RV2, POR LA NO ACEPTACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN 052/2023 EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE VERACRUZ, VULNERANDO CON ELLO EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN SU MODALIDAD DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA, A LA DEBIDA DILIGENCIA Y A LA VERDAD EN AGRAVIO DE RV1 Y RV2, ATRIBUIBLE A DICHA FISCALÍA.

Ciudad de México, a 19 de febrero de 2025

LIC. VERÓNICA HERNÁNDEZ GIADÁNS
FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ

Apreciable Fiscal:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, párrafo cuarto, 6°, fracciones III, IV y V, 15, fracción VII, 24, fracción IV, 26, 41, 42, 55, 61 al 66 inciso d) de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 129 a 133, 148, 159, fracción I, 160 a 168 y 170 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2023/646/RI**, sobre el recurso de impugnación interpuesto por RV1 y RV2, en contra de la no aceptación de la Recomendación 052/2023 emitida por la Comisión Estatal de los 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 se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6º, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1º, 3º, 9º, 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; 1º, 6º, 7º, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

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

DENOMINACIÓN	CLAVE
Expediente de queja radicado en la Comisión Local	Expediente de Queja
Persona autoridad responsable	AR
Persona Recurrente y Víctima	RV
Persona Víctima	V

4. En la presente Recomendación la referencia a distintas dependencias e instancias de gobierno, así como el marco jurídico se hará con siglas, acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas de acuerdo a lo siguiente:

DENOMINACIÓN	SIGLAS, ACRÓNIMO O ABREVIATURA
Carpeta de investigación	CI
Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas de Veracruz	CEEAIIV
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	Comisión Local/ Organismo Local/ CEDHV
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Organismo Nacional/ Comisión Nacional/ CNDH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Fiscalía General del Estado de Veracruz	FGEV
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

I. HECHOS

5. El 13 de junio de 2020, se recibió en la CEDHV el escrito de queja de RV, en el cual se expusieron hechos considerados violatorios de derechos humanos, los cuales atribuyó a personas servidoras públicas de la FGEV, debido a la falta de debida diligencia en la integración de dos CI radicadas en la Sub-Unidad Integral de Procuración de Justicia en Boca del Río, Veracruz.

6. Una vez que el Organismo Local integró el referido expediente de queja, el 7 de agosto de 2023, emitió la Recomendación 052/2023, al acreditarse que la FGEV no investigó de manera diligente las CI1 y CI2 instauradas por los delitos 1 y 2, vulnerando con ello, los derechos humanos de la víctima o persona ofendida.

7. Con motivo de lo anterior, la CEDHV emitió a la FGEV, los siguientes puntos recomendatorios en el citado instrumento recomendatorio 052/2023:

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

a) Realizar los trámites y gestiones necesarias ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas para que [RV1] y [RV2] sean inscritos en el Registro Estatal de Víctimas con la finalidad de que puedan acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención. Ello con fundamento en los

artículos 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 114 fracción IV y 115 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

b) Llevar a cabo las acciones pertinentes para investigar diligentemente los hechos denunciados por [RV1] y [RV2].

c) Iniciar a la brevedad y de forma diligente un procedimiento administrativo en contra de todos y cada uno de los servidores públicos involucrados, con la finalidad de determinar el alcance de la responsabilidad derivada de las conductas violatorias de derechos humanos demostradas en el presente caso.

El procedimiento deberá resolver lo que en derecho corresponda en un plazo razonable y tomar en cuenta que las violaciones acreditadas son de tracto sucesivo, ello en relación con las hipótesis previstas en los artículos 39 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz y 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

d) Capacitar y profesionalizar a los servidores públicos involucrados en la presente Recomendación, en materia de derechos humanos, especialmente en lo relativo a los derechos de la víctima o persona ofendida.

e) Evitar cualquier acción u omisión que cause una victimización secundaria [RV1] y [RV2].

TERCERA. Con fundamento en los artículos 2 y 83 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, remítase copia de la presente Recomendación a la CEEAIV para que, con base en los artículos 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 100, 101, 105 fracción V, 114 fracción IV y 115 de la misma Ley se inscriba en el Registro Estatal de Víctimas a [RV1] y [RV2], con la finalidad de que puedan acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención.”

[...]

8. El 4 de septiembre de 2023, la Comisión Estatal recibió el oficio FGE/FCEAIDH/CDH/6947/2023, mediante el cual la Fiscalía en Asuntos Indígenas y de Derechos Humanos, comunicó la no aceptación de la Recomendación 052/2023, haciendo del conocimiento las razones de ello.

9. Mediante Oficio CEDHV/DSC/1980/2023 la Comisión Estatal notificó el 8 de septiembre de 2023 a RV, la determinación de la FGEV de no aceptar la Recomendación 052/2023.

10. El 6 de octubre de 2023, RV presentó Recurso de Impugnación por la no aceptación por parte de la FGEV a la Recomendación 052/2023.

11. Este Organismo Nacional admitió a trámite y radicó el Recurso de Impugnación **CNDH/6/2023/646/RI**, y a fin de documentar las violaciones a los derechos humanos, se solicitó informe a la Comisión Estatal y a la autoridad

señalada como responsable, cuya valoración lógica-jurídica, será objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de Pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

12. Oficio CEDHV/DSC/2206/2023, recibido en esta Comisión Nacional el 31 de octubre de 2023, mediante el cual la Comisión Estatal remite su informe, del que destacan las constancias siguientes:

12.1 Escrito de queja recibido por la Comisión Estatal el 13 de junio de 2020, en el cual RV relató hechos que considera violatorios de derechos humanos y que atribuye a personal adscrito a la FGEV debido a la dilación en dos CI, así como de otras autoridades de carácter estatal.

12.2 Recomendación 052/2023 del 7 de agosto de 2023, dirigida a la titular de la FGEV por la vulneración a los derechos humanos de la víctima o persona ofendida, ante la omisión de investigar con la debida diligencia las CI radicadas en la Sub-Unidad Integral de Procuración de Justicia del XVII Distrito Judicial con sede en Boca del Río, Veracruz.

12.3 Oficio CEDHV/DSC/1640/2023 de 10 de agosto de 2023, mediante el cual la Comisión Local notificó a la FGEV la emisión de la Recomendación 052/2023, con acuse de recibido del 11 de agosto de 2023.

12.4 Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/6947/2023 de 1° de septiembre de 2024 y recibida en la Comisión Local el 4 de septiembre de ese mismo año, mediante

el cual la Fiscalía en Asuntos Indígenas y de Derechos Humanos de la FGEV, comunicó la no aceptación de la Recomendación 052/2023.

12.5 Oficio CEDHV/DSC/1980/2023 del 8 de septiembre de 2023, la Comisión Estatal notificó por Correos de México a RV, con acuse de recibo el 25 de septiembre de ese mismo año, la determinación de la FGEV de no aceptar la Recomendación 052/2023.

12.6 Recurso de Impugnación recibido en la Comisión Estatal el 6 de octubre de 2023, mediante el cual RV se inconforma por la no aceptación a la Recomendación 052/2023.

13. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/8874/2023 del 17 de noviembre de 2023, mediante el cual la Fiscalía Coordinadora Especializada en Asuntos Indígenas y Derechos Humanos, informa que la situación jurídica que permanece en la Recomendación 052/2023, es la de No Aceptación, toda vez que las CI en la Sub-Unidad Integral de Procuración de Justicia del XVII Distrito Judicial con sede en Boca del Río, Veracruz fueron determinadas con fechas 25 y 28 de agosto de 2023, dejando a salvo los derechos de RV para recurrir dichas determinaciones.

14. Acta Circunstanciada del 5 de marzo de 2024, en la cuales personal de este Organismo Nacional hizo constar la comunicación telefónica sostenida con RV, quien dio a conocer que promovió medio de impugnación ante las determinaciones en las CI, en el que se resolvió que las mismas deben de reabrirse, sin que la FGEV haya realizado las diligencias correspondientes.

15. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/3926/2024-III del 20 de junio de 2024, por el que

la Fiscalía Coordinadora Especializada en Asuntos Indígenas y Derechos Humanos, reitera que las CI se encuentran determinadas desde el 25 y 28 de agosto de 2023, resoluciones que fueron impugnadas por RV.

16. Acta Circunstanciada del 26 de agosto de 2024, en la cual personal de este Organismo Nacional hizo constar la comunicación telefónica sostenida con RV, quien manifestó que continuaban vulnerándose sus derechos humanos, que han sido revictimizados al no llevarse a cabo las investigaciones en las CI1 y CI2 porque dicha Fiscalía sigue sin investigar, que constantemente hay cambios de fiscales lo que impide que hagan un estudio sobre sus denuncias y se lleve cabalmente la indagatoria, por lo que requiere se sean indemnizados por los daños ocasionados por todos los años que la propia FGEV no ha realizado las diligencias correspondientes, de igual forma, dio a conocer que están siendo acompañados y asistidos por el personal de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas de Veracruz.

17. Acta Circunstanciada del 10 de septiembre de 2024, en la cual personal de este Organismo Nacional hizo constar la comunicación telefónica sostenida con RV1, a quien se le hace de conocimiento el informe rendido por la FGEV, a lo que RV1 reiteró que dicha Fiscalía sigue sin investigar y que interpuso aproximadamente en el mes de agosto de 2024 un JA ante el Juzgado Sexto contra la determinación del Juez de Control que confirmó el No Ejercicio de la Acción Penal.

18. Acta Circunstanciada del 10 de octubre de 2024, en la cual personal de este Organismo Nacional hizo constar la falta de respuesta de la FGEV a la solicitud de este Organismo Nacional para llevar a cabo una mesa de trabajo en la que se tratara

el Recurso de Impugnación **CNDH/6/2023/646/RI** con motivo de la No Aceptación a la Recomendación 052/2023 emitida por la CEDHV.

19. Acta Circunstanciada del 30 de enero de 2025, en la que se hace constar la consulta que personal de este Organismo Nacional realizó en el sistema de consulta de datos del Consejo de la Judicatura Federal, a efecto de verificar el estado que guarda el JA, radicado ante el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Veracruz, de la que se advirtió que el mismo no ha sido resuelto. Lo anterior respecto a la CI1, por la determinación del No Ejercicio de la Acción Penal.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

20. Escrito de queja presentado por RV1 y RV2 el 13 de junio de 2020 ante la CEDHV, en la que señalaron hechos que consideraron violatorios a sus derechos humanos. Una vez agotada la investigación correspondiente, el 7 de agosto de 2023, el Organismo Local emitió la Recomendación 052/2023 dirigida a la titular de la FGEV.

21. El 25 de agosto de 2023 la persona Fiscal a cargo de la CI2 determinó el no ejercicio de la acción penal. Inconforme con ello RV1 interpuso recurso de impugnación innominado, celebrándose la audiencia de impugnación el 17 de junio de 2024, modificándose el no ejercicio de la acción penal, por un archivo temporal.

22. El 29 de agosto de 2023, se notificó la determinación del no ejercicio de la acción penal sobre la CI1, por lo que en fecha 11 de septiembre del año 2023, con base en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales se impugnó dicha determinación formándose el cuadernillo administrativo a cargo de la Jueza

de control, quien confirmó el no ejercicio de la acción penal dentro de la audiencia celebrada el día 26 de abril del 2024. Inconforme RV1 tramitó JA el cual hasta el 30 de enero de 2025, no ha sido resuelto.

23. El 4 de septiembre de 2023, la Comisión Estatal recibió el oficio FGE/FCEAIDH/CDH/6947/2023, mediante el cual la Fiscalía en Asuntos Indígenas y de Derechos Humanos, comunicó la no aceptación de la Recomendación 052/2023.

24. Mediante Oficio CEDHV/DSC/1980/2023 la Comisión Estatal notificó el 8 de septiembre de 2023 a RV, la determinación de la FGEV de no aceptar la Recomendación 052/2023.

25. El 6 de octubre de 2023, RV presentó Recurso de Impugnación por la no aceptación por parte de la FGEV a la Recomendación 052/2023.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

26. De conformidad con el artículo 102, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a esta Comisión Nacional conocer “(...) *de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalente en las entidades federativas (...)*”; dichas inconformidades tendrán que substantiarse mediante los medios de impugnación previstos y regulados en el artículo 55 de la Ley de la CNDH; los cuales son los recursos de queja y de impugnación.

A. Antecedentes de pronunciamientos de la CNDH ante la FGEV

27. Es importante destacar que, esta Comisión Nacional emitió previamente las Recomendaciones 237/2023¹, 227/2024², 228/2024³, 229/2024⁴, 249/2024⁵ y 250/2024⁶ 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.

B. Oportunidad en la presentación y procedencia del Recurso de Impugnación

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

29. En este apartado se realizará un análisis de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2023/646/RI**, con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de las víctimas, del principio *pro persona*, a la luz de los

¹ Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-11/REC_2023_237.pdf

² Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-10/REC_2024_227.pdf

³ Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-10/REC_2024_228.pdf

⁴ Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-10/REC_2024_229.pdf

⁵ Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-11/REC_2024_249.pdf

⁶ Disponible en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-12/REC_2024_250.pdf

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 3°, último párrafo y 6°, 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 de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, atribuibles a personas servidoras públicas adscritas a la FGEV, en agravio de RV.

30. 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 FGEV, pues de esa tarea se ocupó asiduamente el Organismo Local mediante la Recomendación 052/2023, 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; no obstante, bajo el principio *pro persona*, este Organismo Nacional estima necesario precisar y dotar de mayor certidumbre jurídica a la concreción de los derechos humanos determinados como violados por el Organismo Local, porque en el instrumento recomendatorio observó la violación al derecho de la víctima o de la persona ofendida, lo cual amerita un grado de especificidad reforzada.

31. 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*”.

32. 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 7 de agosto de 2023 con la emisión de la Recomendación 052/2023, y por ende goza de legitimación activa dentro de la inconformidad que se resuelve por esta vía.

33. En el presente caso, RV se inconformó en contra de la no aceptación de la Recomendación 052/2023 por parte de la FGEV, circunstancia que le notificó la Comisión Estatal mediante oficio CEDHV/DSC/1980/2023 recibido por RV el 25 de septiembre de 2023, presentando en consecuencia el Recurso de Impugnación en la CEDHV el 6 de octubre 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.

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

34. 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 primera 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.

35. 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.

36. 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”.

37. 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”.*

38. 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.”*⁷

39. 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 fundamentados constitucional y legalmente...”*⁸

⁷ CrIDH. “Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Párrafo 69

⁸ 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.

40. De igual forma, el Poder Judicial Federal 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.⁹

41. 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.

⁹ 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.

42. Bajo tales consideraciones, esta Comisión Nacional advierte que el 4 de septiembre de 2023, mediante oficio FGE/FCEAIDH/CDH/6947/2023 la Fiscalía en Asuntos Indígenas y de Derechos Humanos de la FGEV, informó al Organismo Local la no aceptación de la Recomendación 052/2023, al sustentar que las CI fueron determinadas los días 25 y 28 de agosto de 2023 respectivamente, con base en los siguientes argumentos:

- *Como se hizo de conocimiento de ese Organismo Estatal de Derechos Humanos en el momento procesal oportuno, la [CI2] [...] tuvo su inicio en fecha 6 de mayo del año 2019, en la Subunidad Integral de Procuración de Justicia del XVII Distrito Judicial con sede en Boca del Río, Veracruz, derivado de la denuncia interpuesta por RV, por la presunta comisión del delito [2] en su agravio.*
- *Asimismo, en fecha 23 de marzo de 2021, en la Subunidad Integral de Procuración de Justicia perteneciente al XVII Distrito Judicial, se inició la indagatoria [...], con motivo de la denuncia interpuesta por RV, tras la probable comisión de hechos delictivos en su agravio.*
- *Bajo esas consideraciones, la Fiscalía General del Estado de Veracruz discrepa de lo señalado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, al referir la existencia de lapsos injustificados de inactividad en el trámite de dichas indagatorias, pues resulta por demás oportuno precisar que con base en las obligaciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, ante la naturaleza de los presuntos ilícitos investigados, se realizaron todas aquéllas diligencias y actos de investigación necesarios, oportunos y pertinentes para el esclarecimiento de los hechos, y en su caso*

la determinación de la existencia o no de una conducta delictiva en agravio de los peticionarios.

- *En consecuencia, las [CI] del índice de la Subunidad Integral con sede en Boca del Río, Veracruz, perteneciente al XVII Distrito Judicial, fueron determinadas en fechas 25 y 28 de agosto del año en curso respectivamente, quedando a salvo los derechos de los interesados para recurrir dichas determinaciones en términos a lo establecido por el artículo 258 del Código Adjetivo Penal.*

43. Contrario a lo que estima la FGEV, independientemente de que hayan sido determinadas las CI1 y CI2, el sentido de la Recomendación 052/2023 era para que los hechos denunciados por RV se investigaran con la debida diligencia y evitar una victimización secundaria.

44. Acorde con ello, la CEDHV determinó vulnerados los derechos humanos a de la víctima o persona ante la omisión de investigar con la debida diligencia las CI, aunado a que las medidas de reparación integral y puntos recomendatorios son acordes a tales prerrogativas.

45. Es preciso destacar las siguientes fechas:

- La Recomendación 052/2023 emitida por la Comisión Estatal fue notificada a la FGEV el 11 de agosto de 2023.
- Las CI fueron determinadas los días 25 y 28 de agosto de 2023.

- La No Aceptación de la Recomendación por parte de la FGEV fue emitida el 1° de septiembre de ese mismo año, es decir, que esa Fiscalía determinó las CI con posterioridad a haber recibido la Recomendación 052/2023.

D. Legalidad de la Recomendación emitida por la CEDHV

46. De conformidad con lo que establece el artículo 65, último párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional analizó las constancias que remitió la CEDHV con motivo de la substanciación del recurso de impugnación interpuesto por RV1 y RV2, entre ellas, la Recomendación 052/2023, 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.

47. La FGEV violó el derecho humano de la víctima o persona ofendida, al no llevar a cabo las acciones pertinentes para investigar con la debida diligencia los hechos denunciados por RV en las CI radicadas en la Sub-Unidad Integral de Procuración de Justicia del XVII Distrito Judicial con sede en Boca del Río, Veracruz.

48. Lo anterior debido a que la FGEV no cumplió con los principios generales de la debida diligencia en las investigaciones judiciales, tales como: oficiosidad (debe desarrollarse de oficio por parte de las autoridades competentes); oportunidad (debe iniciarse de manera inmediata, ser llevada a cabo en un plazo, razonable y ser propositiva); competencia (debe ser realizada por profesionales competentes y empleando los procedimientos apropiados); independencia e imparcialidad de las autoridades investigadoras; exhaustividad (debe agotar todos los medios para esclarecer la verdad de los hechos e imponer castigo a los responsables); y

participación (debe desarrollarse garantizando el respeto y participación de las víctimas).¹⁰

49. En tal contexto, este Organismo Nacional comparte el criterio sustentado por el Organismo Local cuya consecuencia derivó en los puntos recomendatorios señalados en la Recomendación 052/2023 por la vulneración a los derechos humanos de la víctima o persona ofendida, ante la omisión por parte de la FGEV de investigar con la debida diligencia las CI.

E. Negativa por parte de la FGEV a aceptar la Recomendación emitida por la Comisión Estatal

50. Los Organismos Estatales de protección de Derechos Humanos se encuentran dotados de las facultades que les confiere el artículo 102 Apartado B de la CPEUM, para la defensa y protección de los Derechos Humanos en las entidades federativas, coadyuvando 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.

51. 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 al Poder Judicial,¹¹ mientras que, en materia administrativa, es

¹⁰ Cfr. De León, Gisela; Krsticevic, Viviana; y Obando, Luis. Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos, CEJIL, Buenos Aires, 2010, pp. 21-34.

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

competencia de los Órganos Internos de Control o del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, según corresponda.¹²

52. *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.*¹³

53. 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*”¹⁴, 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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ CrIDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. P87

54. 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 de dotar de seguridad jurídica al compromiso de su cumplimiento; de otro modo se puede desnaturalizar su propósito tuitivo y reivindicatorio de derechos fundamentales.

55. 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)¹⁵, concibe en su apartado A, numeral 3, inciso a), lo que a la letra establecen:

“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...”

¹⁵ 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 en 1993. Visto en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/2011/5037.pdf> 14 de febrero de 2024, 17:06 horas.

56. Como argumentos de AR para no aceptar la recomendación emitida por la Comisión Estatal, son que dicha Comisión realizó todas las diligencias y actos de investigación, necesarios, oportunos y pertinentes para el esclarecimiento de los hechos, por lo que las CI1 y CI2 fueron determinadas el 25 y 28 de agosto de 2023.

57. Esta 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 CPEUM, habida cuenta que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1° de la citada Constitución, es obligación de todas las autoridades, sin excepción alguna, promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona.

58. 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 FGEV 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.

59. Tanto el 17 de noviembre de 2023, como el 20 de junio de 2024, esta Comisión Nacional recibió los informes que remitió la Fiscalía en relación con el Recurso de Impugnación promovido por RV, en el que reiteró su negativa de aceptar la Recomendación 052/2023, en virtud de que la Fiscalía no comparte las afirmaciones realizadas por la Comisión Estatal, toda vez que las CI radicadas en la

Sub-Unidad Integral de Procuración de Justicia del XVII Distrito Judicial con sede en Boca del Río, Veracruz fueron determinadas con fechas 25 y 28 de agosto de 2023, las cuales fueron impugnadas por RV.

60. La CrIDH ha establecido que la reparación del daño ocasionado por la transgresión a los derechos humanos, requiere siempre que esto sea posible, la plena restitución de los derechos vulnerados, lo que implica el restablecimiento, de la situación anterior, y de no ser factible, es procedente determinar la medidas que garanticen los derechos conculcados y la reparación de las consecuencias producidas; por lo que además de las indemnizaciones compensatorias; la obligación de investigar, las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición tiene especial relevancia lo que en suma constituye el contenido esencial de la reparación integral.¹⁶

61. Ahora bien, respecto al pronunciamiento de AR adscrita a la FGEV respecto a la no aceptación de la Recomendación 052/2023 con motivo de que las CI fueron determinadas y cuyas resoluciones fueron impugnadas por RV1 y RV2, es necesario precisar que, las violaciones a derechos humanos fueron materia de estudio de la CEDHV, quien únicamente se pronunció por la falta de la debida diligencia en la investigación de los hechos denunciados y no por el sentido de la determinación, o por la determinación en sí. Razón por la cual esta CNDH no se pronunciará sobre aspectos de competencia jurisdiccional como son los medios de defensa jurisdiccionales con los que cuente RV para combatir las resoluciones emitidas en las CI, sino será por la no aceptación de esa Recomendación bajo el principio *pro*

¹⁶ CrIDH Caso “García Cruz y Sánchez Silvestre Vs Estados Unidos Mexicanos”, Sentencia del 26 noviembre de 2013, Fondo Reparaciones y Costas, párrafo 65.

persona, a fin de dotar de mayor certidumbre jurídica a la concreción de los derechos humanos determinados como vulnerados por el Organismo Local.

62. En efecto, la no aceptación de la Recomendación 052/2023, 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 concerniente a los derechos de la víctima o persona ofendida, transgresiones acreditadas en el instrumento recomendatorio que nos ocupa; ello, de conformidad a los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la CPEUM, 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 052/2023; 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.

63. 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”.*¹⁷

64. 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 052/2023, en el sentido de que la FGEV no integró con la debida diligencia las CI que se iniciaron con motivo de los hechos denunciados por RV1 y RV2.

F. Violación al derecho humano de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, en perjuicio de RV atribuibles a personas servidoras públicas de la Fiscalía Estatal.

65. 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 razonable”*¹⁸, asimismo, considera que una demora prolongada, como la que se ha dado en este asunto, constituye en principio, por sí una violación a las garantías judiciales.

66. 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 más allá de la mera previsión

¹⁷ 1a. XXXV/2020 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, páginas 280 y 283.

¹⁸ Corte IDH. Caso “Veliz Franco y otros vs Guatemala”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014, párr. 217

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 pretensiones.¹⁹

67. 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 razonable.²⁰

68. El acceso a la justicia es un derecho fundamental previsto en el artículo 17, párrafo segundo, de la CPEUM 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.

69. Dicha prerrogativa se encuentra reconocida 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

¹⁹ <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/programas-investigacion/accesoalaJusticia>

²⁰ Jorge A. Marabotto Lugaro, Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. p. 11

tiene derecho aún recurso que los proteja contra aquellos actos que transgredan sus derechos fundamentales.

70. 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 CPEUM.

71. 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, respetando los derechos de las víctimas y sancionando a los responsables, 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.²¹

72. 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 participó en su comisión.

73. 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

²¹ CNDH. Recomendación 18/2019, p. 161.

un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa.²²

74. 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.

75. 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; e) dictar las medidas de auxilio y protección a las víctimas del delito y a los testigos;

²² Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, párr. 144.

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 función²³ lo que no aconteció en el caso que nos ocupa.

76. La falta de exhaustividad en la investigación de los hechos denunciados, 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 CPEUM en relación con los artículos 128, 129 y 131 fracción XXIII del código Nacional de Procedimientos Penales así como 4 fracciones I incisos h) y l), así como 4 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

77. 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, lo que conllevó a la falta de la debida diligencia de la FGEV en la investigación de ambas indagatorias.

G. Derecho de las víctimas o persona ofendida

²³ CNDH. Recomendación 16 “Sobre el plazo para resolver una averiguación previa” del 21 de mayo de 2009, p. 7.

78. El artículo 20, apartado C, de la CPEUM, 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.

G.1. Debida diligencia en la investigación de los delitos

79. El artículo 1º. de la CPEUM, previene que es deber del Estado mexicano garantizar el respeto y observancia de los derechos humanos, aplicando todos los medios oficiales a su alcance para prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a dichas prerrogativas.

80. En este sentido, es claro que la obligación del Estado de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos implica la prevención de las violaciones a los derechos humanos, para lo cual debe activar todo el aparato institucional y probar que hizo todo lo que está a su alcance para no incurrir en una responsabilidad, de ahí surge el principio de debida diligencia, el cual implica que se ha actuado en forma diligente en todos sus procesos, tanto preventivos de violaciones, como para investigarlos cuando ya ocurrieron, tal como lo ha hecho valer esta Comisión Nacional en diversas recomendaciones.²⁴

81. En materia penal los artículos 109, fracción II y 129 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establecen que los agentes estatales están obligados a facilitar el acceso a la justicia a las víctimas u ofendidos bajo los principios de

²⁴ CNDH, Recomendación 29/2024, párrafos 80, Recomendación 237/2023, párrafos 58-59; Recomendación 182/2023, párrafos 59-63, y 169, párrafos 81-85, entre otras.

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia, perspectiva de género y eficacia, así como conducir la investigación con la debida diligencia.

82. 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

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

84. Este Organismo Nacional considera que los argumentos expuestos por AR para no aceptar la Recomendación 052/2023 no se encuentran debidamente fundados ni motivados, dado que tal como lo señaló la CDHV, la FGEV incurrió en dilación en la integración de las CI1 y CI2.

G.2. Derecho a la verdad

85. El derecho a conocer la verdad se encuentra de manera implícita en el artículo 20 apartado C de la Constitución Federal contemplado 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.

86. Este derecho 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 de 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.

87. Consecuentemente 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 CPEUM en relación con los artículos 128, 129 y 131 fracción XXIII del código Nacional de Procedimientos Penales así como 4° fracciones I incisos h) y l) de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

H. Cultura de la paz

88. 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).

89. 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).

90. 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.

91. *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.*

92. 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.

93. 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.

V. RESPONSABILIDAD

V.1 Responsabilidad de las personas servidoras públicas

94. 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.

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

96. En el presente caso de las evidencias analizadas por este Organismo Nacional, se advierte que los argumentos vertidos por AR para no aceptar la

Recomendación 052/2023 evidencian su falta de compromiso para garantizar el acceso al derecho a la justicia en su modalidad de procuración conforme a las consideraciones vertidas en los párrafos que anteceden, al no apegar su desempeño a la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en los artículos 1o, párrafo tercero, 102 apartado B, de la CPEUM.

97. 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

98. 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.

99. 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.

100. 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.

101. La determinación de responsabilidades por violaciones a derechos humanos que realizan los organismos públicos referidos en el artículo 102, apartado B, de la CPEUM, es de naturaleza distinta a la que realizan los órganos jurisdiccionales, entre otras, sobre la responsabilidad penal y a los que se les reconoce la facultad exclusiva de la imposición de penas. Asimismo, es de alcance diverso a la función de la autoridad a la que compete determinar la responsabilidad administrativa de las personas servidoras públicas, y a la cual corresponde imponer sanciones de carácter disciplinario. Una resolución emanada de un órgano jurisdiccional o bien de órganos formalmente administrativos con funciones materialmente jurisdiccionales de ninguna manera restringe la validez de una Recomendación emitida por un organismo protector de los derechos humanos, pues estas provienen de vías distintas concebidas por el sistema jurídico mexicano, que no se condicionan o excluyen recíprocamente entre sí, tal como lo dispone el artículo 32 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

102. 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 CPEUM; 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.

103. 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.

104. En la Recomendación 052/2023 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 previstas en el apartado denominado “VIII. Reparación Integral del Daño” de dicho instrumento recomendatorio; mismas que se encuentran contempladas en los artículos 60, fracción II, 72, 73 y 74 , fracción IV de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz, Ignacio de la Llave, donde específicamente se prevén medidas restitución, 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 FGEV, 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.

a) Medidas de Restitución

105. De conformidad con lo establecido en los artículos 27, fracción I y 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”*.

106. Por lo anterior, se solicita que, dentro del plazo de quince 15 días hábiles, contados a partir de la recepción del presente instrumento, se instruya a quien

corresponda para que acepte a la Recomendación 052/2023 de la Comisión Estatal en todos sus términos, y se informe de ello a esta Comisión Nacional. Dicha aceptación deberá ser integral y enfática para asumir el compromiso de cumplimiento a los puntos recomendatorios PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO y QUINTO.

b) Medidas de Satisfacción

107. En los artículos 27 y 73, fracción V, de la Ley General de Víctimas se establece que las medidas de satisfacción buscan reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, por lo que, entre otras, comprenderán la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos.

108. Asimismo, en caso de que persista la negativa de aceptar la Recomendación 052/2023 por parte de esa Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos remitirá copia de la presente Recomendación a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, para que bajo sus atribuciones y tomando en cuenta las observaciones plasmadas en el presente instrumento, requiera a la persona Titular de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para que funde, motive y haga pública su negativa de aceptación a la Recomendación 052/2023 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.

109. De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, el punto 22 de los Principios de reparaciones de Naciones Unidas, y el artículo 73 de la Ley General de Víctimas, se considera como una medida de satisfacción a las declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas. Por lo cual, la formulación y publicación de la presente Recomendación, en sí misma constituye una medida de satisfacción, ya que ésta tiene como fin dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron en agravio de RV1 y RV2 por parte de personas servidoras públicas de la Fiscalía de Veracruz, para lo cual se debe conjuntar con los otros tipos de medidas que componen la reparación integral del daño a las víctimas.

c) Medidas de no Repetición

110. De conformidad con los artículos 27, fracción V, 74 fracciones VIII y IX y 75 fracción IV, de la Ley General de Víctimas, así como 25, fracción V, y 73 y 74, fracción IV de la Ley General de Víctimas del Estado de Veracruz, las medidas de no repetición tienen por objeto que el hecho punible o la violación de derechos humanos sufrida por las víctimas no vuelva a ocurrir, por ello, el Estado debe adoptar todas las medidas legales y administrativas, para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas, a fin de evitar la repetición de actos de la misma naturaleza.

111. En apego al artículo 74 fracción IX de la Ley General de Víctimas, las medidas de no repetición pueden consistir también en acciones encaminadas a fomentar el conocimiento de los derechos humanos y evitar los hechos que propician sus vulneraciones.

112. En consecuencia, la FGEV deberá emitir una circular, en el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, mediante la cual se les instruya a las personas servidoras públicas de esa institución a cumplir en tiempo y forma la Recomendación 052/2023, así como colaborar en todo momento con la Comisión Estatal en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas a la FGEV con motivo de la acreditación a violaciones de derechos humanos, esto a fin de garantizar a las personas víctimas su derecho a la reparación integral del daño. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió; a fin de dar cumplimiento al punto segundo.

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

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

VII. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Sirva instruir a quien corresponda para que se emita la aceptación en todos sus términos a la Recomendación 052/2023 emitida por 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 de ello a esta Comisión Nacional. Dicha aceptación deberá ser integral y enfática para asumir el compromiso de cumplimiento a los puntos recomendatorios PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO y QUINTO determinados en la expresada Recomendación 052/2023. En caso de que persista la negativa de aceptar la Recomendación 052/2023, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos remitirá copia de la presente Recomendación a la Comisión Estatal, 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 052/2023 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, y remita a esta Comisión Nacional las pruebas de cumplimiento correspondientes.

SEGUNDA. Sirva instruir a quien corresponda para que en el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una circular, mediante la cual se les instruya a las personas servidoras públicas de esa institución a cumplir en tiempo y forma la Recomendación 052/2023, así como colaborar en todo momento con la Comisión Estatal en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas a la FGEV con motivo de la acreditación a violaciones de derechos humanos, esto a fin de garantizar a las personas víctimas su derecho a la reparación integral del daño. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

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

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

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

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

118. 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 a la Legislatura 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

ARCR