



Expediente: CEDH/1VG/DAM/0475/2018

Recomendación 141/2020

Caso: Integración de una Carpeta de Investigación sin debida diligencia.

Autoridad responsable: Fiscalía General del Estado de Veracruz

Víctimas: V1, NNA1

Derechos humanos violados: Derechos de la víctima y de la persona ofendida e inobservancia del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

	Proemio y autoridad responsable	1
I.	Relatoría de hechos.....	1
II.	Competencia de la CEDHV:.....	3
III.	Planteamiento del problema	4
IV.	Procedimiento de investigación	4
V.	Hechos probados.....	5
VI.	Derechos violados.....	5
	Derechos de la víctima o de la persona ofendida e inobservancia del interés superior de las niñas, niños y adolescentes	7
VII.	Obligación de Reparar a las Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos	15
	Recomendaciones específicas.....	17
VIII.	RECOMENDACIÓN N° 141/2020.....	18

Proemio y autoridad responsable

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a veintiún del mes de julio de dos mil veinte, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Primera Visitaduría General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita¹ constituye la **RECOMENDACIÓN N° 141/2020**, que se dirige a la siguiente autoridad:

2. **FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 67 fracción I, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 30 fracciones XIV y XV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 3 de su Reglamento; y 126 fracción VIII, de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

3. Con fundamento en los artículos 3 fracción XIX, 9 fracción VII, 11 fracción VII, 67 y 68 fracciones I, III, V y VII, 69, 70, 71 y 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 19 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz y 39 de la Ley Estatal de Víctimas, en la presente Recomendación se menciona el nombre y datos de la persona agraviada toda vez que no existió oposición de su parte, omitiendo el nombre de la persona menor de edad involucrada, con fundamento en el artículo 64 de la Ley de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

I. Relatoría de hechos

4. El treinta de abril de dos mil dieciocho, personal de este Organismo adscrito a la entonces Dirección de Atención a Mujeres, Grupos Vulnerables y Víctimas, hoy Dirección de Atención a Víctimas y Grupos en Situación de Vulnerabilidad, elaboró un acta circunstanciada en la que hizo constar lo que a continuación de transcribe:

“[...] comparece la C. VI, quien manifiesta presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos adscritos a la Fiscalía General del Estado, toda vez que

¹ En términos de lo establecido en los artículos 1 y 102 apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución o CPEUM); 4 párrafo octavo y 67 fracción II inciso b) de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 1, 5, 15, 16 y 177 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

indica que nunca investigaron de manera diligente la omisión de cuidado que cometió su ex esposo con su hija, ya que indica que mediante un juicio se la quitó para posteriormente abandonarla frente a su casa, enferma y al borde de la muerte, señala que nunca hizo la Fiscalía para ayudarla, asimismo refiere que hace un año la mandaron a llamar para notificarle algo pero que no recuerda que es, solo cuando fue no le explicaron nada y le dijeron que su proceso iba a empezar de cero. Por lo que le digo que es necesario que me traiga alguna constancia sobre la carpeta de investigación, ya que no la recuerda, y también le pido que me traiga la notificación que le hizo la Fiscalía para saber cuál fue la razón de que la citaran; por lo anterior se comprometo a acudir en los próximos días, a traer la documentación solicitada y en su momento interponer queja. Con lo anterior se da por finalizada la presente. [...] [sic]

5. El ocho de mayo de dos mil dieciocho, se recibió en la referida Dirección, escrito de queja signado por la C. VI, por hechos que considera violatorios de derechos humanos y que atribuye a personal de la Fiscalía General del Estado, manifestando lo siguiente:

“[...] por medio del presente comparezco a interponer formal queja en contra de los Fiscales que estuvieron a cargo de la carpeta de Investigación [...], por los siguientes hechos:

En fecha cinco de junio del año dos mil trece presenté denuncia ante la [...] quien entonces era Agente Primera del Ministerio Público Investigador Especializado en Delitos contra la Libertad, la Seguridad Sexual, y contra la Familia, por el delito de omisión de cuidado cometido en contra mi hija [NNA1], por su padre [A1].

Lo anterior lo hice en virtud de que el padre de mi hija la dejó abandonada afuera de mi casa en estado de cetoacidosis diabética con un cuadro cruzado de infección, con deshidratación severa, producto de vómito y diarrea, estando al borde de la muerte. Quiero señalar que previamente él estuvo a su cargo durante cuatro años, ya que la sustrajo aprovechando que se la dejé en vacaciones, en ese tiempo la alienó para que existiera un rechazo de mi hija hacia mi persona; también es importante señalar que yo sufrí por esta persona violencia familiar y ese fue el motivo de nuestra separación.

En el transcurso de la investigación, presenté copia del expediente clínico del CEM donde estaba asentado que tuvo en el lapso de un año seis hospitalizaciones registradas como graves que en su caso eran cetoacidosis diabética; mi hija acudió en varias ocasiones a la Fiscalía para hacer su declaración y que le hiciera exámenes psicológicos y médicos, se

presentaron testigos, acudió la policía ministerial para pedirme datos sobre la denuncia, no obstante pasó el tiempo y yo no veía resultados en la carpeta de investigación, hace más de un año se me citó para que compareciera a la Fiscalía para notificarme un acuerdo, lo anterior con apercibimiento de multa, por lo que acudí a la cita, me pidieron firma la notificación y se me dijo que era para darle continuidad a mi asunto, que ya como es nuevo sistema que había cambio y que se debía proceder de diferente forma, pero que me iban a orientar para darle continuidad a mi caso, por lo que firmé y la Licenciada que me atendió de la cual no recuerdo su nombre, me dijo que sólo dejara mi número telefónico y mis datos para contactarme y darme nueva cita y orientarme. Aproximadamente a finales del año pasado volví a ir con la fiscal que me había atendido aquella vez, aprovechando que me vine a vivir a Xalapa, y me dijo amablemente que todo mi asunto tenía que empezar de cero, que con las reformas, los cambios, el nuevo sistema, y que tenía que ir a la Fiscalía que se encuentra en arco sur y ahí iniciar mi trámite de cero.

Posteriormente acudí a las oficinas que me indicaron, se me dijo que la Fiscal que estaba a cargo de mi asunto estaba ocupada y no podía atenderme, pero que volviera después pero no he vuelto a acudir, por temor, por decepción de todo lo que me ha pasado durante este tiempo y no se me ha hecho justicia, por el trato que recibí en el pasado por la Fiscalía, y a mi sentir se le ha dado carpetazo a mi asunto.

Por lo antes narrado solicito la intervención de este Organismo, a fin de que se investigue las omisiones de la Fiscalía en mi asunto, así como se me ayude para saber cuál es el estado de la carpeta de investigación, y en su caso realizar la recomendación pertinente [...]” [sic]

II. Competencia de la CEDHV:

6. Las instituciones públicas de derechos humanos como esta Comisión, son medios *cuasi* jurisdiccionales y su competencia está fundamentada en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Así, este Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado mexicano de salvaguarda de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

7. Ahora bien, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley de la CEDHV, este Organismo se declara competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

- a) En razón de la **materia** –*ratione materiae*- toda vez que se trata de hechos presuntamente violatorios a los derechos de la víctima o de la persona ofendida e inobservancia del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.
- b) En razón de la **persona** –*ratione personae*- porque los actos de violación son atribuidos a los servidores públicos de la Fiscalía General del Estado.
- c) En razón del **lugar** –*ratione loci*- porque los hechos ocurrieron en el municipio de Xalapa, Veracruz.
- d) En razón del **tiempo** –*ratione temporis*- en virtud de que los hechos materia de esta queja se consideran de tracto sucesivo hasta en tanto no se determine la carpeta de investigación objeto de la misma

III.Planteamiento del problema

8. Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para conocerlos, de conformidad con la normatividad aplicable, se inició el procedimiento de investigación encaminado a recabar los elementos de prueba que permitieran a esta Comisión determinar si los hechos investigados constituyen, o no, violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, los puntos a dilucidar son:

- a) Establecer si la FGE ha actuado con debida diligencia en la integración de la carpeta de investigación [...] del índice de la Fiscalía Segunda Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y de Trata de Personas en Xalapa, Veracruz.
- b) Determinar si además, se ha observado el interés superior de las niñas, niños y adolescentes durante la integración de la citada indagatoria.

IV.Procedimiento de investigación

9. A efecto de documentar y probar los planteamientos expuestos por este Organismo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Se recibió la queja de la C. V1.
- Se solicitaron informes a la Fiscalía General del Estado.

V.Hechos probados

10. Del acervo que corre agregado en el expediente que se resuelve, se desprenden como probados los siguientes hechos:

- a) La Carpeta de Investigación [...] del índice de la Fiscalía Segunda Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y Trata de Personas, no ha sido integrada con debida diligencia.
- b) Además, la citada Fiscalía, no observó el interés superior de las niñas, niños y adolescentes durante la substanciación de dicha indagatoria.

VI.Derechos violados

11. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostiene que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los Instrumentos Internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende de un mandato constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a cada individuo².

12. Es importante señalar que el propósito de los procedimientos no jurisdiccionales de defensa a los derechos humanos, no es acreditar la responsabilidad individual, penal o administrativa de los servidores públicos, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial³; mientras que en materia administrativa es facultad del superior jerárquico del servidor público responsable⁴.

13. Así, el objetivo de esta Comisión es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violen los derechos humanos que comprometan la responsabilidad institucional del Estado⁵.

14. En este sentido, 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

² V. SCJN. Contradicción de Tesis 293/2011, sentencia del Pleno de 3 de septiembre de 2013.

³ Cfr. SCJN. Acción de Inconstitucionalidad 155/2007, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

⁴ V. SCJN. Amparo en Revisión 54/2016, Sentencia de la Primera Sala de 10 de agosto de 2016.

⁵ Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 78.

individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida⁶.

15. De conformidad con el artículo 102 apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz; 4 fracción III de la Ley 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; y 172 del Reglamento Interno, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene competencia para emitir recomendaciones cuando las autoridades incurran en actos u omisiones –de naturaleza administrativa- que violen los derechos humanos reconocidos por el parámetro de control de regularidad constitucional.

16. Estas violaciones ocurren mediante el incumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía que la CPEUM y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, imponen a todas las autoridades del Estado Mexicano. Como se detalla en el siguiente apartado, la FGE violó el derecho de la víctima y/o de la persona ofendida de la C. VI y NNA1, quienes denunciaron hechos posiblemente constitutivos del delito de omisión de cuidado e incumplimiento de la obligación de dar alimentos, omitiendo además observar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

17. Consecuentemente, esta Comisión estima pertinente plantear una Recomendación, y no una Conciliación. En efecto, de conformidad con el artículo 160 del Reglamento Interno, la emisión de Conciliaciones es una potestad de este Organismo en los casos que no versen sobre violaciones a los derechos a la vida, la integridad física u otras que se consideren especialmente graves.

18. De tal suerte que, el artículo 160 del Reglamento Interior no establece un deber de plantear Conciliaciones. Ello limitaría la materia de las Recomendaciones a un número muy reducido de derechos y a supuestos muy específicos.

19. Al contrario, las Recomendaciones son el principal instrumento con el que los organismos públicos defensores de derechos humanos cuentan para cumplir con sus objetivos legales y constitucionales. Las Recomendaciones no están reservadas a los casos en los que se acrediten violaciones especialmente graves; de hecho, ante la acreditación de violaciones a derechos humanos

⁶ Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la CrIDH, 20 de marzo de 2013, párr. 90. SCJN. Incidente de inexecución 493/2001, Sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.

–cualquiera que sea su naturaleza- emitir Recomendaciones es la regla general, y emitir Conciliaciones la excepción.

20. Expuesto lo anterior, se desarrolla el derecho humano que se considera vulnerado, así como el contexto en el que se desarrolló tal violación y las obligaciones concretas para reparar el daño.

Derechos de la víctima o de la persona ofendida e inobservancia del interés superior de las niñas, niños y adolescentes

21. La normatividad local vigente reconoce como víctimas a todas aquellas personas que de manera directa o indirecta, han sufrido un daño, menoscabo o lesión en sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de un delito o violación a sus derechos humanos⁷.

22. El artículo 20 apartado C de la CPEUM reconoce que las víctimas gozan de un cúmulo de derechos consistentes en pretensiones de reclamación o de resarcimiento que constituyen la piedra angular de la defensa de las personas que han sufrido afectaciones a sus derechos humanos.

23. Esto incluye la posibilidad de que las víctimas o sus familiares denuncien o presenten querrelas, pruebas, peticiones o cualquier otra diligencia, con la finalidad de participar procesalmente en las investigaciones con la pretensión de esclarecer la verdad de los hechos y obtener reparación por los daños sufridos⁸.

24. De acuerdo con el artículo 21 de la CPEUM, la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal corresponden al Ministerio Público, por lo que la garantía de los derechos de las víctimas corre a cargo de esa representación social. En el Estado de Veracruz, de conformidad con el artículo 67, fracción I, de la Constitución Política Local, la procuración de justicia está a cargo a la Fiscalía General del Estado (FGE).

25. Respecto a ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostiene que el deber de investigación es de medios, no de resultados⁹. Es decir, el simple hecho de que no se obtengan los efectos deseados, no implica que el Estado haya incumplido su deber de indagar.

⁷ Cfr. Artículo 4 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

⁸ Corte IDH. *Caso Mendoza y otros Vs Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260. Párr. 217.

⁹ Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y Otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C. No. 192. Párr. 100.

26. Sin embargo, esta condición exige que las autoridades agoten todas las líneas de investigación razonables y desahoguen todas las diligencias necesarias para esclarecer la verdad de los hechos y en su caso, juzgar y sancionar a los responsables.

27. Por lo tanto, el Estado debe asumir la investigación como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de la víctima, de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad busque efectivamente la verdad¹⁰. Al contrario, ésta debe ser una investigación seria, imparcial y efectiva, orientada al esclarecimiento de la verdad y el eventual castigo de los culpables¹¹.

28. En otras palabras, el Estado tiene la obligación de realizar todas las actuaciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral en un tiempo razonable¹².

29. Resulta importante establecer que este Organismo Autónomo no pretende sustituir el criterio de la Fiscalía General del Estado (FGE) respecto al correcto desarrollo de las indagatorias. El mandato constitucional de esta Comisión es conocer de las quejas planteadas por las personas y determinar si de éstas se desprenden violaciones a sus derechos humanos, por acciones u omisiones de la autoridad. Así, se verificará si los hechos probados en este expediente comprometen la responsabilidad institucional de la FGE¹³, a la luz de los estándares interamericanos y constitucionales aplicables.

a) Desarrollo de la carpeta de investigación sin debida diligencia

30. La noción de la debida diligencia es un estándar para medir el grado de cumplimiento del deber de investigación. Ésta exige que la investigación sea inmediata, exhaustiva, proactiva y se desarrolle dentro de un plazo razonable.¹⁴

31. En el presente asunto, el once de junio del año dos mil trece, V1 acudió ante la Agente Segunda del Ministerio Público Investigador Especializada en Delitos contra la Libertad, Seguridad Sexual y contra la Familia, adscrita a la Unidad Integral de Procuración de Justicia número uno del

¹⁰ Corte IDH. *Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C. No. 4. Párr. 177.

¹¹ Cfr. Corte IDH. *Caso Gutiérrez y Familia Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C. No. 271. Párr. 98.

¹² Artículo 2 fracción II de la Ley No. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹³ Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 78.

¹⁴ Cfr. Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, párr. 283.

Distrito Judicial Décimo Primero en el Estado de Veracruz, para interponer una denuncia por el delito de omisión de cuidado, presuntamente cometido por A1 en agravio de NNA1, iniciándose la Carpeta de Investigación [...].

32. En su denuncia la señora V1 expuso que A1 es padre de NNA1 y que tenía la guarda y custodia legal derivada de un procedimiento judicial desde el año dos mil once, por lo que vivía con él y se encontraba bajo su cuidado. Expuso además que, sin previo aviso, el cinco de junio de dos mil trece A1 abandonó a NNA1 afuera de su domicilio, presentando un cuadro de *cetoacidosis diabética*, derivado de un diagnóstico de *diabetes mellitus tipo I* que padece desde los seis años de edad, poniendo en riesgo su vida.

33. Al inicio de la indagatoria, la FGE giró oficios a la Dirección General de los Servicios Periciales para la elaboración de un dictamen clínico y la valoración psicológica de NNA1, realizándose éstos los días once y trece de junio de dos mil trece, respectivamente.

34. El diez de julio siguiente, V1 compareció ante la FGE para presentar copia certificada del expediente médico de su menor hija, expedido por el Centro de Especialidades Médicas “Doctor Rafael Lucio”. En éste se encuentra la información de la evolución del padecimiento de NNA1 y las veces que había sido ingresada a ese nosocomio.

35. El diecinueve de julio de dos mil trece, la Fiscalía recibió un informe de la Directora del Centro de Atención a Víctimas de Delito (CEAVD), en el que indicó que se había otorgado atención integral multidisciplinaria a NNA1 y a su madre; se instruyó al área jurídica asesorar, acompañar y dar seguimiento a la indagatoria y el proceso penal y; se programó cita para la atención psicológica de la afectada.

36. Durante los siguientes cinco meses no se llevó a cabo ninguna actuación. El cuatro de diciembre de dos mil trece se giró un oficio a la Trabajadora Social de la DGSP a efecto de que realizara visitas domiciliarias con características de investigación de campo respecto de los hechos denunciados.

37. Hasta el dieciséis de enero de dos mil catorce, -seis meses después de presentada la denuncia-, la FGE citó a la C. V1 para que presentara a NNA1 a su entrevista como víctima directa. El veinticinco de enero siguiente, se giró –por primera vez– un oficio al Delegado Regional de la entonces Agencia Veracruzana de Investigaciones (AVI), para que se avocara a la investigación de los hechos denunciados y localizara el domicilio del presunto responsable. Es decir, fue hasta este

punto –a más de medio año de presentada la denuncia-, que la Fiscalía solicitó el inicio de las investigaciones de campo.

38. Quince días después, se recibió el informe de la Policía Ministerial (PM). En este se indicaron las diligencias que -sin éxito- se habían realizado para conocer el paradero de A1. El diez de febrero de dos mil catorce compareció un testigo y se entrevistó a NNA1.

39. El catorce de marzo de dos mil catorce, la Policía Ministerial señaló que se había constituido en el domicilio de A1, donde fueron informados que hacía aproximadamente un año éste ya no vivía en ese lugar. Indicaron que se entrevistaron con el padre del sujeto denunciado, quien señaló que no había tenido comunicación con su hijo y que sabía que éste se encontraba fuera del país.

40. Esta Comisión observa que la pronta práctica de las diligencias antes descritas, pudo haber arrojado resultados favorables para la presentación del sujeto denunciado.

41. El veintidós de mayo de dos mil catorce, V1 compareció ante la FGE para ampliar su denuncia. Refirió que desde el cinco de junio de dos mil trece, fecha en que A1 dejó a NNA1 en su domicilio, no le había proporcionado alimentos a su hija. Asimismo, se amplió la entrevista a NNA1, quien indicó entre otras cuestiones, que días antes había visto a A1 en un restaurante en la ciudad de Xalapa, Veracruz.

42. A partir de estos señalamientos, la FGE giró oficios para la valoración psicológica de NNA1; la elaboración de un Estudio Socioeconómico; la investigación del domicilio de A1; y el establecimiento de medidas de protección. El dieciséis de junio de dos mil catorce se solicitó información al centro educativo al que acudía NNA1.

43. Cinco días después se rindió un informe por parte de la institución educativa; la valoración psicológica de NNA1 se realizó el once de agosto de dos mil catorce y, en virtud de no haberse llevado a cabo, el dos de diciembre del mismo año se reiteró la solicitud de investigación del domicilio de A1 por parte de la PM.

44. Durante aproximadamente dos años no se llevó a cabo ninguna actuación. El siete de septiembre de dos mil dieciséis, sin contar con el dictamen de la Trabajadora Social, el Estudio Socioeconómico, ni la información de la investigación del domicilio de NNA1, la Fiscalía de conocimiento determinó el Archivo Temporal de la carpeta. En la misma fecha giró oficios a la

Policía Ministerial y a la Trabajadora Social, reiterando sus solicitudes sin atender. El doce de septiembre de ese año se le notificó a la C. VI la determinación de Archivo.

45. Dos años más tarde, el doce de diciembre de dos mil dieciocho, se acordó reabrir la carpeta de investigación para continuar con la indagatoria (después de iniciada la presente queja y haberse solicitado información a la FGE por parte de este Organismo). Se ordenó la reiteración de oficio a la Policía Ministerial y al Director General de los Servicios Periciales (DGSP), que seguían sin haberse realizado desde el veintidós de mayo de dos mil catorce.

46. Nuevamente, ocho meses después (veinte de agosto de dos mil diecinueve) se reiteraron los oficios para la elaboración del Estudio social del entorno familiar de NNA1, el Estudio socioeconómico correspondiente y la investigación de los hechos con motivo de la probable comisión de los delitos de omisión de cuidado e incumplimiento de la obligación de dar alimentos.

47. El veintiuno de agosto de ese año, la Policía Ministerial informó que de las investigaciones realizadas, no se obtuvo dato alguno que abonara a la indagatoria. El veintiséis de agosto siguiente el Director General de los Servicios Periciales informó que no se tenía registro de las solicitudes de estudios en materia de trabajo, esto debido a que habían sido recibidas por personal que ya no se encontraba adscrito a tal institución, por lo que indicó la designación de una Perito para llevar a cabo las periciales solicitadas.

48. Después de once meses de inactividad, el dos de julio de dos mil veinte, se giró citatorio al denunciado para que compareciera a rendir su declaración como acusado; se solicitó a la PM realizara la entrega del mismo; y se solicitó a la DGSP designara perito para la realización de dictamen en Trabajo Social.

49. Como puede observarse, hasta la fecha de la emisión de la presente Recomendación, la FGE no ha realizado las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados con debida diligencia. En efecto, a más de cuatro años (tiempo en que ha estado activa la carpeta) la Fiscalía de conocimiento, no ha podido determinar la carpeta [...].

50. En el presente caso, la investigación de las probables conductas delictivas denunciadas por la C. VI, se solicitó a la Policía Ministerial más de medio año después después de realizada la denuncia, y sus resultados fueron ineficaces. Al respecto, la Corte IDH¹⁵ ha establecido que no iniciar de manera inmediata las investigaciones de hechos delictivos representa una falta al deber de

¹⁵ Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 189;

debida diligencia, pues se impiden actos fundamentales como la oportuna preservación y recolección de pruebas, identificación de testigos o localización de los probables responsables.

51. Así, la falta del desahogo de algunas diligencias, prolongó irreparablemente la obtención de la verdad de los hechos y conocer el paradero del sujeto denunciado, que de haberse realizado con inmediatez, habrían abonado a su presentación y la determinación, en su caso, de la probable responsabilidad. Entre estas: la investigación inmediata por parte de la PM, la elaboración de la pericial en trabajo social y el estudio socioeconómico.

52. Pueden advertirse además diversos periodos de dilación e inactividad en el desarrollo de la indagatoria. Para establecer si éstos se justifican a la luz del estándar del plazo razonable, es necesario considerar: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal de las partes; c) la conducta de las autoridades; y d) la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo¹⁶.

53. El caso que nos ocupa no reviste de una complejidad tal que justifique su falta de resolución en más de siete años. En efecto, de las constancias que obran en autos se advierte el padecimiento de salud de NNA1, así como quién era la persona que tenía a su cargo la patria potestad; se tiene certeza de la identidad de la persona denunciada, el lugar en el que laboraba y el domicilio de sus progenitores.

54. La FGE demoró meses e incluso años en realizar diversos actos de investigación, tales como la pericial en trabajo social y la obtención del domicilio de la persona denunciada, incurriendo además, en periodos de total inactividad¹⁷: del dos de diciembre de dos mil catorce, al siete de septiembre de dos mil dieciséis (un año y nueve meses); del doce de septiembre de ese año al doce de diciembre de dos mil dieciocho (dos años y tres meses); del catorce de diciembre de dos mil dieciocho al veinte de agosto de dos mil diecinueve (ocho meses); y de esa fecha al dos de julio dos mil veinte (once meses).

55. Al respecto, la Corte IDH ha expresado que una demora prolongada sin justificación constituye, por sí misma, una violación a las garantías judiciales¹⁸, por lo que los periodos de inactividad en la presente investigación evidencian una falta al principio de debida diligencia¹⁹.

¹⁶ Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y Otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de septiembre de 2008. Serie C. Párr. 155.

¹⁷ V. Evidencias 10.1.

¹⁸ Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. SJF y su Gaceta. Libro XV. Diciembre de 2012.

¹⁹ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C. No. 124, párr. 153.

56. En suma, la conducta evidenciada por la FGE ha sido omisa, tardía, negligente e infructuosa. Esto se refleja a través del paso de los años, la pérdida de evidencias y el daño acrecentado de las víctimas. En tal virtud, la falta de determinación de la Carpeta de Investigación [...] del índice de la Fiscalía Segunda Especializada en Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y de Trata de Personas en Xalapa, Veracruz, no se justifica a la luz del estándar del plazo razonable, constituyendo así una violación en su calidad de víctimas a los derechos humanos de V1 y NNA1.

b) Inobservancia del Interés superior de las niñas, niños y adolescentes

57. En todas aquellas actuaciones del Estado en las que se encuentren involucrados directa o indirectamente niñas, niños y adolescentes (NNA), las autoridades deben observar el interés superior de la niñez. Su propósito es que todos los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno, emprendan acciones para asegurar el bienestar de los NNA. Esto obedece a que, por su condición de menores de edad, el Estado debe implementar medidas especiales de protección tendientes a minimizar esas condiciones de vulnerabilidad para que puedan ejercer sus derechos con libertad²⁰.

58. El derecho internacional de los derechos humanos reconoce que el Estado tiene el deber de adoptar estas medidas especiales de protección. En particular, el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) reconoce que la familia, la sociedad y el Estado deben proteger a los NNA, otorgando las medidas de cuidado que su propia condición requiere. En este sentido, debe aplicarse un estándar más alto para la calificación de las acciones que atentan contra su integridad personal²¹, en atención a su interés superior.

59. Por su parte, el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN) señala que la vigencia de los derechos de los NNA es el eje rector que debe orientar todas las decisiones de los Estados. De igual forma, el artículo 19 establece que las autoridades deben aplicar todas las medidas necesarias –ya sean administrativas, legislativas, sociales o educativas– para proteger a las niñas, niños y adolescentes contra toda forma de perjuicio.

60. En el ámbito constitucional, el artículo 4º, párrafo noveno de la CPEUM establece que en las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez. De acuerdo con la Primera Sala de la SCJN, este principio ordena a todas las autoridades

²⁰ Corte IDH. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrs. 56-61.

²¹ Corte IDH. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004.

estatales realizar la protección de los derechos del niño a través de medidas “*reforzadas*”, y proteger los intereses de los NNA con la mayor intensidad²².

61. Esta obligación descende a la legislación ordinaria a través del artículo 2 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y del artículo 2 de su homóloga para el Estado de Veracruz.

62. Cualquier situación que demande la protección de los derechos de NNA debe abordarse desde esta óptica, de tal manera que permee todo el análisis de los elementos fácticos y jurídicos relevantes en cada caso.

63. De igual forma la Corte IDH afirma que en los casos en los que se encuentren inmersos niñas, niños o adolescentes, es primordial atender su interés superior sobre otras consideraciones y derechos, fundándose en la propia dignidad, propiciando un desarrollo con pleno aprovechamiento de sus potencialidades²³. Así pues, el Estado debe garantizar una protección reforzada hacia los NNA²⁴.

64. Bajo estas consideraciones, en virtud de que los hechos denunciados relativos a la omisión de cuidado e incumplimiento de la obligación de dar alimentos tiene como víctima directa a una persona menor de edad (NNA1), la FGE tenía una obligación reforzada de debida diligencia para dotar de una efectiva procuración de justicia a la hija de la señora V1.

65. Las omisiones y dilación en que incurrió la FGE en la carpeta de investigación [...], no sólo son contrarias a su deber de debida diligencia, sino que además, no fue aplicado un enfoque reforzado para proteger el interés superior de la víctima directa de los hechos denunciados.

66. Lo anterior es así, porque de acuerdo con lo dispuesto en el *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a niñas, niños y adolescentes*²⁵, existen previsiones generales que deben aplicarse en toda ocasión en la que un niño, niña o adolescente participe en un procedimiento de investigación de naturaleza penal, entre las que destacan: ser informado o informada; recibir asistencia; proveer medidas de protección; así como brindar las medidas necesarias para proteger su intimidad y bienestar.

²² SCJN. Amparo Directo 35/2014. Sentencia de la Primera Sala del 15 de mayo de 2015, p. 28.

²³ *Ídem*. Párrs. 107 y 108 del Expediente.

²⁴ Griesbach, Margarita. La obligación reforzada del Estado frente a la infancia. P. 15. Extracto de Bienes públicos regionales para la atención integral de la primera infancia: lineamientos comunes, garantías mínimas y protocolos regionales, México, Cepal, Sede Subregional México/ ONU, 2013.

²⁵ SCJN, Febrero 2012. Tal documento orientador se refiere a profesionistas que se encargan de la procuración de justicia desde la etapa de investigación hasta los procesos jurisdiccionales, aunado a que en las Reglas de actuación generales, en el apartado 1 inciso b), se señala que se trata de procedimientos relativos a la investigación y el juicio.

67. En ese contexto, se advierte que la autoridad tardó más de seis meses desde la presentación de la denuncia en solicitar la declaración NNA1 como víctima directa; además, no dictó ninguna medida para su protección y salvaguarda. Ante ello, NNA1 continuó siendo afectada por la ineficaz investigación de los hechos denunciados desde el año dos mil trece. Así, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos concluye que, en el caso, la FGE omitió observar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

VII.Obligación de Reparar a las Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos

68. En un Estado constitucional de Derecho, toda persona debe tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos, gozará de la posibilidad de reclamar que se reparen los daños sufridos.

69. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz establecen el derecho general de las personas a la reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos sufridas. En esta misma línea el artículo 25, de la ley en cita contempla las siguientes medidas de reparación; restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

70. Por lo que, con base en el artículo 114 fracción IV de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, esta Comisión Estatal les reconoce a la C. V1 y NNA1 la calidad de víctimas. En tal virtud, con fundamento en el artículo 105 fracción II y 126 fracción VIII de la citada Ley, deberán inscribirse en el Registro Estatal de Víctimas, para que tengan acceso a los beneficios de Ley que garanticen su derecho a la reparación integral por las violaciones a sus derechos humanos determinadas en la presente recomendación, en los siguientes términos:

RESTITUCIÓN

71. Estas De conformidad con la jurisprudencia internacional, las medidas de restitución implican el restablecimiento de las cosas al estado anterior en que se encontraban antes del evento dañoso, y se encuentra consagrado en el artículo 60 fracción II de la Ley Estatal de Víctimas. Por eso, la FGE debe realizar acciones dentro de la Carpeta de Investigación [...] del índice de la Fiscalía Segunda Especializada en Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y

de Trata de Personas en Xalapa, Veracruz, tendentes a lograr la determinación definitiva de la indagatoria, debiendo informar lo relativo oportunamente a la C. VI y NNA1.

72. Para ello, se deberá tomar en cuenta lo siguiente:
- a. Los servidores públicos a cargo de su integración y aquellos que tengan participación en ésta, tienen la obligación de actuar con debida diligencia y contar con los recursos materiales, logísticos, científicos o de cualquier otra índole, necesarios para el desarrollo de sus funciones.
 - b. Que la finalidad de la investigación diligente es la obtención de la verdad, y en su caso, identificar, juzgar y sancionar a los responsables de los hechos denunciados.
 - c. Que deberá garantizarse la seguridad y protección de quienes participen en la investigación de los hechos, así como de los familiares y testigos, a través de mecanismos y/o protocolos serios y confiables.
 - d. Además, deberá realizarse la investigación con un enfoque basado en el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, observando los protocolos y normativa correspondiente.

SATISFACCIÓN

73. Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de la reparación, que busca resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas.

74. Así mismo, la instrucción de procedimientos sancionadores constituye una medida que permite a los servidores públicos tomar conciencia del alcance de sus actos cuando a través de ellos se lesionan los derechos de las personas. Ello impacta en el ejercicio de sus funciones y les permite desarrollarlas con perspectiva de derechos humanos, de acuerdo con los estándares legales nacionales e internacionales en la materia.

75. Por lo anterior, con base en el artículo 72 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Fiscalía General del Estado deberá iniciar, integrar y resolver un procedimiento administrativo a efecto de establecer de manera individualizada, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados en las violaciones a derechos demostradas en este caso y que continúen al servicio de dicha institución.

GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

76. Las garantías de no repetición son consideradas tanto una de las formas de reparación a las víctimas como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías a diferencia de las de más medidas que comprende una reparación, se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito que no se repitan la vulneración de los derechos de las víctimas, así como eliminar y superarlas causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.

77. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de prevenir las violaciones a los derechos humanos y la dimensión reparadora se refiere a acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas en violación a sus derechos humanos, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.

78. Bajo esta tesis, con fundamento en los artículos 73 y 74, fracción IV, de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, la Fiscalía General del Estado deberá 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 las víctimas y el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

79. Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

Recomendaciones específicas

80. Por lo antes expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 y 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I, III, 6 fracciones I, II, IX, 7 fracción II, 12, 13, 14, 25, y demás aplicables de la Ley de la CEDHV; 1, 5, 14, 15, 16, 23, 25, 59, 172, 173, 176 y demás relativos del Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

VIII. RECOMENDACIÓN N° 141/2020

FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ P R E S E N T E

PRIMERA. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 126, fracción VIII, de la Ley Estatal de Víctimas; y los relativos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave y de su Reglamento Interior, deberá girar instrucciones a quien corresponda, para cumplir con lo siguiente:

- a. Se realicen las diligencias necesarias dentro de la Carpeta de Investigación [...] del índice de la Fiscalía Segunda Especializada en Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y de Trata de Personas en Xalapa, Veracruz, tendentes a lograr la determinación definitiva de la indagatoria, con observancia al interés superior de las niñas, niños y adolescentes.
- b. Instruir el inicio de una investigación interna, diligente, imparcial y exhaustiva, a fin de determinar la responsabilidad administrativa individual de quienes incurrieron en las violaciones a los derechos humanos de la C. V1 y NNA1. En caso de advertir la actualización de hechos delictuosos, se deberá dar vista a la Fiscalía que corresponda.
- c. Implementar con inmediatez la capacitación de los servidores públicos que participaron en la integración de la Carpeta de Investigación materia de la presente, 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, en el derecho de la víctima o la persona ofendida.
- d. Evitar cualquier acción u omisión que revictimice a la C. V1 y NNA1.

SEGUNDA. De conformidad con los artículos 4 fracción III de la Ley de esta CEDHV y 181 de su Reglamento Interno, disponen de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifieste si la aceptan o no.

TERCERA. En caso de aceptarla, disponen de QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES para hacernos llegar las pruebas que corroboren su cumplimiento.

CUARTA. En caso de que no se reciba respuesta o que esta Recomendación no sea cumplida en los términos planteados y dentro del plazo legalmente señalado, de conformidad con lo que dispone el artículo 102 apartado B) de la CPEUM, deberán fundar, motivar y hacer pública tal negativa.

QUINTA. En este último supuesto, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el H. Congreso del Estado de Veracruz, a efecto de que explique el motivo de la misma.

SEXTA. De conformidad con lo que establece el artículo 180 del Reglamento Interno antes invocado, notifíquese a la víctima un extracto de la presente Recomendación.

SÉPTIMA. Toda vez que la presente Recomendación posee carácter de interés público, elabórese la versión pública de la misma, de conformidad con los artículos 3, fracción XXXIII; y 56, fracción III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Dra. Namiko Matsumoto Benítez

Presidenta