



Expediente: CEDH/1VG/DAM/1168/2018

Recomendación 94/2020

Caso: Retardo injustificado en la integración y determinación de una Carpeta de Investigación.

Autoridad responsable: **Fiscalía General del Estado de Veracruz**

Víctimas: **V1, NNA1 y NNA2**

Derechos humanos violados: **Derechos de la víctima y/o 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:.....	2
III.	Planteamiento del problema	3
IV.	Procedimiento de investigación	4
V.	Hechos probados.....	4
VI.	Derechos violados.....	4
	DERECHOS DE LA VÍCTIMA Y/O DE LA PERSONA OFENDIDA E INOBSERVANCIA DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	6
VII.	Recomendaciones específicas.....	15
VIII.	RECOMENDACIÓN N° 94/2020.....	15

Proemio y autoridad responsable

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a veinticinco de mayo 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° 94/2020**, 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. **RESGUARDO DE INFORMACIÓN.** 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 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la presente Recomendación se menciona el nombre y datos de la parte quejosa, toda vez que no existió oposición de su parte. Con respecto a las personas menores de edad identificadas como NNA1 y NNA2, se omitirá mencionar su nombre y datos, 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, y 8 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz.

I. Relatoría de hechos

4. El cinco de septiembre del año dos mil dieciocho, se recibió en la entonces Dirección de Mujeres, Grupos Vulnerables y Víctimas de este Organismo, la solicitud de intervención de la C.

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.

V1, por hechos que considera violatorios de sus derechos humanos y que atribuye a personal de la Fiscalía General del Estado (FGE), manifestando lo siguiente:

“[...] por medio del presente interpongo queja en contra de las Fiscales Inv. de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y de Trata de Personas encargadas de integrar las carpetas de investigación [...], la primera iniciada por violencia familiar cometida por el C. [...], y la segunda iniciada por el delito del incumplimiento de la obligación de dar alimentos a mis hijos menores de edad de nombre [NNA1] e [NNA2], cometido por el C. [...], por los siguientes hechos:

Aproximadamente en el mes de marzo del año dos mil dieciséis denuncié al papá de mis hijos el C. [...], por el delito de violencia familiar, toda vez que me agredió físicamente y me intentó violar, por lo que se inició la carpeta de investigación [...], posterior a esa denuncia dejé el domicilio donde vivíamos juntos, y el dejó de agredirme a mí y a mis hijos, pero pese a darle seguimiento el asunto en Fiscalía, ya han pasado más de dos años y no ha habido ninguna resolución por parte de dicha autoridad.

Por otra parte, quiero señalar que inicié aproximadamente en el mes de febrero del año dos mil dieciséis un juicio civil en contra del papá de mis hijos, con el motivo de que les diera pensión alimenticia, no obstante al no recibir la pensión alimenticia decidí en el mes de septiembre del año dos mil dieciséis denunciar al C. [...], por el incumplimiento de la obligación de dar alimentos a mis hijos menores de edad de nombre [NNA1] e [NNA2], iniciándose la carpeta de investigación [...], no obstante tampoco he visto avances por parte de la Fiscalía, siendo que hasta esta fecha no ha habido resolución alguna.

Es por lo antes narrado que solicito la intervención de este Organismo para que investigue las omisiones e irregularidades que hayan cometido los servidores públicos de la Fiscalía General del Estado, en las carpetas de investigación antes señaladas y de ser conducente, se emita la recomendación pertinente. [...]” (sic)

II. Competencia de la CEDHV:

5. 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 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.

6. 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 de los derechos de la víctima y/o de la persona ofendida.
- 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 de Veracruz.
- 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 sean determinadas las indagatorias de referencia.

III. Planteamiento del problema

7. 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 constituyeron, o no, violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, el punto a dilucidar es:

- a) Establecer si la FGE ha actuado con debida diligencia en la integración de las Carpetas de Investigación [...] y [...], de las Fiscalías Sexta y Segunda Especializadas en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y Trata de Personas en Xalapa, Veracruz, respectivamente.
- b) Determinar si la FGE ha observado el interés superior de las niñas, niños y adolescentes durante la integración de la citada carpeta [...].

IV.Procedimiento de investigación

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

- Se recibió la queja por escrito de la C. VI.
- Se solicitaron informes a la Fiscalía General del Estado.

V.Hechos probados

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

- a) La carpeta de investigación [...] a cargo de la Fiscalía Segunda Especializada en la Investigación de Delitos contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y Trata de Personas en Xalapa, Veracruz, no ha sido integrada con debida diligencia.
- b) En consecuencia, la citada Fiscalía, no observó el interés superior de las niñas, niños y adolescentes durante la substanciación de dicha indagatoria.
- c) La diversa [...] a cargo de la Fiscalía Sexta Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y Trata de Personas en Xalapa, Veracruz, fue determinada para el No ejercicio de la Acción Penal, por lo que no existe materia para pronunciarse.

VI.Derechos violados

10. 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 individuo.²

11. 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

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

servidores públicos, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial,³ mientras que en materia administrativa es facultad del superior jerárquico del servidor público responsable.⁴

12. 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 Estado.⁵

13. 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 individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida.⁶

14. 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.

15. 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. V1 y las personas menores de edad NNA1 y NNA2, quienes denunciaron hechos posiblemente constitutivos del delito de incumplimiento de la obligación de dar alimentos.

16. 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

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.

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 inejecución 493/2001, Sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.

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.

17. 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.

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

19. 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 y/o de la persona ofendida e inobservancia del interés superior de las niñas, niños y adolescentes

20. 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 humanos.⁷

21. 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.

22. 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 sufridos.⁸

23. 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

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.

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).

24. Respecto a ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostiene que el deber de investigación es de medios, no de resultados.⁹ Es decir, el simple hecho de que no se obtengan los efectos deseados, no implica que el Estado haya incumplido su deber de indagar.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. 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 FGE,¹³ a la luz de los estándares interamericanos y constitucionales aplicables.

a) Desarrollo de la investigación.

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.

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.

29. De En el presente caso, el trece de septiembre de dos mil dieciséis se inició la carpeta de investigación [...] por la entonces Fiscal Segunda Especializada en Delitos contra la Libertad, Seguridad Sexual y Contra la Familia,¹⁴ adscrita a la Unidad Integral de Procuración de Justicia número uno del Distrito Décimo Primero del Estado de Veracruz. En ésta, V1 denunció a su exesposo, por hechos probablemente constitutivos del delito de incumplimiento de la obligación de dar alimentos, en su agravio y de sus menores hijos NNA1 y NNA2.

30. El día de su inicio, se le notificaron a la víctima los mecanismos alternos de solución de conflictos; se solicitó información al Poder Judicial del Estado respecto de un procedimiento civil iniciado en contra del denunciado; y se giró oficio a la Trabajadora Social adscrita a la Dirección General de los Servicios Periciales (DGSP) para realizarle un estudio socioeconómico a la señora V1.

31. Después de esto, **no se llevó a cabo ninguna otra diligencia durante más de seis meses**, hasta el seis de abril de dos mil diecisiete. En esa fecha se reiteró la solicitud de información al Poder Judicial. Ésta se atendió el doce de mayo de dos mil diecisiete, remitiendo copias de un juicio ordinario civil promovido por la señora V1 en contra del denunciado. Sin embargo, la Fiscalía integradora no realizó actuación alguna en consecuencia.

32. **Un año y cuatro meses más tarde**, el dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, la FGE reiteró a la DGSP la necesidad de practicar un estudio socioeconómico a la víctima. Diecisiete días después, la Trabajadora Social informó que se encontraba imposibilitada para realizarlo, pues no le había sido posible localizar a la señora V1.

33. El ocho de noviembre de dos mil dieciocho, **dos años y dos meses después de presentada la denuncia**, se giró citatorio a la persona denunciada para que compareciera a rendir su declaración. El trece de noviembre siguiente se hizo constar que no fue localizado en el domicilio referido por la víctima, por lo que se solicitó a la Policía Ministerial (PM) investigara su nueva residencia. En la misma fecha se requirió a la DGSP para que tratara de realizar el estudio socioeconómico a la señora Leticia.

34. El veintinueve de enero de dos mil diecinueve –después de dos reiteraciones– la PM informó que, pese a las actividades realizadas para conocer el domicilio del denunciado, no obtuvo resultados positivos.

¹⁴ Con motivo del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial el 18 de noviembre de dos mil dieciséis, se cambió tal denominación a Fiscalías Especializadas en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y Trata de Personas.

35. Después de cuatro meses de inactividad, el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, se recibió el estudio socioeconómico realizado a la víctima. Casi tres meses después, se giró nuevamente citatorio al denunciado por conducto de la PM.

36. Sin realizar alguna otra actuación, el veinte de noviembre del mismo año se remitió la carpeta de investigación a la Fiscal de Litigación. Dos semanas después, la indagatoria fue devuelta al señalarse que no era posible ejercitar la acción penal sin contar con evidencia de la notificación de la denuncia y lectura de derechos de la persona señalada como presunto responsable.

37. El cuatro de marzo de dos mil veinte se volvió a girar un citatorio al denunciado, a efecto de obtener su declaración.

b) Falta de debida diligencia y plazo razonable

38. De 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.¹⁵

39. Como se observa en el desarrollo de la indagatoria que nos ocupa, la FGE tardó más de dos años en girar citatorio a la parte denunciada, lo que puede verse directamente relacionado con el hecho de que éste, hasta la fecha de la presente, no haya sido localizado. Así, después de más de tres y medio años no ha sido posible obtener su comparecencia¹⁶, aunado a que no se tiene constancia de que se haya realizado una investigación efectiva para poder localizarlo.

40. El estudio socioeconómico requerido a la DGSP se realizó dos años y ocho meses después de presentada la denuncia, y si bien en un primer momento no pudo ser localizada la víctima, la FGE tardó dos años en reiterar la solicitud.

41. Aunado a lo anterior, han existido diversos periodos de inactividad¹⁷: del trece de septiembre de dos mil dieciséis, al seis de abril de dos mil diecisiete (siete meses); de esa fecha al dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho (un año y cinco meses); del veintidós de enero de dos mil diecinueve al diecinueve de agosto siguiente (siete meses); y del seis de diciembre de dos mil diecinueve al cuatro de marzo de la presente anualidad (2020) (tres meses).

¹⁵ Cfr. Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, párr. 283.

¹⁶ Conforme a lo dispuesto en el artículo 90 del Código Nacional de Procedimientos Penales vigente al momento de los hechos, toda persona está obligada a presentarse ante el Ministerio Público cuando sea citada.

¹⁷ V. Evidencias 10.7.

42. 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 diligencia.¹⁹

43. Para determinar si la demora en la integración de una investigación se justifica a la luz del estándar del plazo razonable, debe considerarse: 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 mismo.²⁰

44. Como se ha podido evidenciar, el caso en estudio no reviste de una complejidad tal que justifique su irresolución en más de tres y medio años, pues se tiene identificada a la parte denunciada así como a las personas agraviadas y el parentesco correspondiente. La demora y falta del desahogo de algunas diligencias, ha prolongado la obtención de pruebas que, de haberse realizado con inmediatez, podrían permitir la determinación de la investigación.

45. Además, la señora V1 aportó testimonios y diversos elementos de prueba a su alcance, sin que la Fiscalía actuara en consecuencia.

46. Por todo lo expuesto anteriormente, al no haberse integrado la investigación con debida diligencia, y ante la falta de una determinación en un plazo razonable, el personal adscrito a la Fiscalía General del Estado violó los derechos humanos de la C. V1, NNA1 y NNA2 en su calidad de víctimas.

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

47. 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 libertad.²¹

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.

²⁰ Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y Otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de septiembre de 2008. Serie C. Párr. 155.

²¹ 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.

48. 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 personal²², en atención a su interés superior.

49. 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.

50. 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 estatales realizar la protección de los derechos del niño a través de medidas “reforzadas” o “agravadas”, y proteger los intereses de los NNA con la mayor intensidad.²³

51. 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.

52. 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.

53. 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 potencialidades. Así pues, el Estado debe garantizar una protección reforzada hacia los NNA.²⁴

54. Bajo estas consideraciones, en virtud de que los hechos denunciados relativos al incumplimiento de la obligación de dar alimentos incluyen como víctimas directas a dos personas

²² Corte IDH. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004.

²³ SCJN. Amparo Directo 35/2014. Sentencia de la Primera Sala del 15 de mayo de 2015, p. 28.

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.

menores de edad (NNA1 y NNA2), la FGE tenía una obligación reforzada de debida diligencia para dotar de una efectiva procuración de justicia a los hijos de la señora V1.

55. 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, resulta evidente que no fue aplicado un enfoque reforzado para proteger el interés superior de dos de las víctimas de los hechos denunciados.

56. 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 respecto de las medidas necesarias para proteger su intimidad y bienestar.

57. En ese contexto, puede afirmarse que las víctimas menores de edad continúan siendo afectadas por la inactividad investigadora frente a los hechos denunciados desde el año dos mil dieciséis. Por lo que, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos concluye que, en el caso, la FGE omitió observar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Obligación de Reparar a las Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos

58. 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.

59. 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.

60. 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, NNA1 y NNA2 la

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.

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

61. 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 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Por eso, la FGE debe realizar acciones dentro de la Carpeta de Investigación [...] a cargo de la Fiscalía Segunda Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y de Trata de Personas de la Fiscalía Coordinadora en Xalapa, Veracruz, tendentes a establecer la verdad de los hechos. Para ello, se deberán agotar todas las líneas de investigación que contribuyan a la determinación definitiva de la indagatoria, y allegarse de todos los elementos necesarios para tal efecto, informando oportunamente a la C. V1.

62. Para tal fin, 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.

Rehabilitación

63. Las Estas medidas consisten en otorgar atención médica, psicológica, asesoría jurídica y servicios sociales tendientes a reparar las afectaciones físicas y psíquicas de las víctimas, así como facilitar el pleno ejercicio de sus derechos.

64. De esta manera, de conformidad con los artículos 41, 42 y 61 fracciones I y II de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la FGE deberá gestionar en favor de las víctimas la designación de un/a asesor/a jurídico/a que las represente dentro de la carpeta de

investigación y, de ser necesaria, la atención psicológica que requieran. En caso de que las instituciones públicas que puedan brindar estos servicios no cuenten con los recursos humanos y materiales suficientes para su atención, se deberá recurrir a la prestación de servicios particulares o privados que deberán ser financiados por las autoridades responsables.

Satisfacción

65. 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.

66. 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.

67. 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

68. 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.

69. 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.

70. Bajo esta tesitura, 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.

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

VII. Recomendaciones específicas

72. 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 Número 483 de la CEDHV; 1, 5, 14, 15, 16, 23, 25, 59, 172, 173, 176 y demás relativos de nuestro Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

VIII. RECOMENDACIÓN N° 94/2020

ENCARGADA DE DESPACHO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ PRESENTE

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

- a) Se realicen las diligencias necesarias dentro de la Carpeta de Investigación [...] a cargo de la Fiscalía Segunda Especializada en la Investigación de Delitos en contra de la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y de Trata de Personas de la Fiscalía Coordinadora en Xalapa, Veracruz, tendentes a esclarecer la verdad de los hechos denunciados y lograr su determinación conforme a derecho, en los términos precisados en el apartado de medidas de restitución.

- b) Instruir el inicio y conclusión 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, NNA1 y NNA2.
- 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 y/o la persona ofendida, así como en la observancia del interés superior de los niños, niñas y adolescentes.
- d) Evitar cualquier acción u omisión que revictimice a la C. V1, NNA1 y NNA2.

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

TERCERA. En caso de aceptarla, dispone 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.



Expediente: CEDH/1VG/DAM/1168/2018
Recomendación 94/2020

Dra. Namiko Matsumoto Benítez

Presidenta