



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN No. 4 /2018
SOBRE EL CASO DE VIOLACION AL
DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN
SU MODALIDAD DE PROCURACIÓN DE
JUSTICIA EN AGRAVIO DE V1, V2, V3 Y V4,
EN LA INVESTIGACIÓN DE LA
DESAPARICION DE V1, OCURRIDA EN EL
ESTADO DE VERACRUZ

Ciudad de México, a 28 de Febrero de 2018

LIC. JORGE WINCKLER ORTIZ
FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ

Distinguido Fiscal General:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero; 102, apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, segundo párrafo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 14, 89, 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente de queja CNDH/5/2016/2413/Q, relacionado con el caso de V1, activista en el Estado de Veracruz que fue víctima de desaparición.

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 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 147 de su Reglamento Interno, en relación con los numerales 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como 3 y 11, fracción VI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha información se pondrá en conocimiento de las

autoridades recomendadas a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

I. HECHOS.

3. El 25 de marzo de 2016, se publicó en el portal de internet del medio notiver.com.mx una nota que refería que el 23 de marzo de ese mismo año fue privada de la libertad V1, activista que colaboraba con varias organizaciones que brindan acompañamiento a personas desaparecidas o ausentes en el Estado de Veracruz, por un grupo de personas armadas, desconociéndose hasta el momento su paradero.

4. El 28 de marzo de 2016, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) solicitó al Fiscal General del Estado de Veracruz (en adelante FGEV) la implementación de medidas cautelares en favor de V1, a efecto que se realizaran las acciones que fueran necesarias para ubicar su paradero, se respetaran sus derechos y se establecieran medidas de seguridad en favor de sus familiares.

5. Tales medidas fueron aceptadas por la FGEV, instancia que informó que por estos hechos el 24 de marzo de 2016 se inició la IM1, con motivo de la denuncia presentada por V2, indagatoria que se integra conforme a las diligencias establecidas en el Acuerdo 25/2011, en el cual se establecen los lineamientos para la atención inmediata de personas desaparecidas.

6. La citada Fiscalía también informó que en relación con las medidas de protección solicitadas en favor de los familiares de V1, en ampliación de su declaración rendida el 25 de marzo de 2016, V2 refirió que no era su deseo tener medidas de seguridad por temor de poner en riesgo la vida de V1.

7. El 29 de marzo de 2016, personal de esta Comisión Nacional se constituyó en la Agencia del Ministerio Público Primera Investigadora en Veracruz, donde AR1 informó que el 24 de marzo de 2016 se inició la IM1 ante la denuncia presentada por V2. Asimismo, en dicha agencia investigadora se encontraba V3, quien refirió que el 23 de marzo de ese año recibió una llamada de un familiar para avisarle que “habían levantado” a V1, razón por la que regresó a Veracruz de manera inmediata y agregó que V1 “es activista” y ayuda a difundir en redes sociales información de personas desaparecidas.

8. El 30 de marzo de 2016, personal de esta Comisión Nacional se constituyó en la Agencia del Ministerio Público Primera Investigadora en Veracruz con el fin de consultar la IM1 relacionada con el presente caso, de la que se desprende esencialmente que V2 presentó la denuncia a las 11:00 horas del 24 de marzo de 2016, ya que V1 no llegó a dormir el día anterior a su casa; posteriormente, se enteró que unas personas se habían llevado a V1 de su lugar de trabajo aproximadamente a las 19:00 horas del 23 de marzo de 2016.

9. El 30 de marzo de 2016, este Organismo Nacional emitió el acuerdo de inicio de oficio y de atracción en el presente caso, en virtud de que se trata de una presunta violación a derechos humanos donde existe una repercusión al derecho a realizar actividades de acompañamiento de familiares y víctimas de violaciones a derechos humanos, que el caso trasciende el interés de la entidad federativa y que tiene una incidencia en la opinión pública nacional.

10. Con el fin de documentar las violaciones a derechos humanos en el presente caso, la CNDH solicitó información a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y a la FGEV, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

11. Nota publicada el 25 de marzo de 2016 en el portal de internet del medio notiver.com.mx, en la que se dio a conocer la desaparición de V1, activista que daba acompañamiento a familiares de personas desaparecidas en el Estado de Veracruz.

12. Acuerdo de inicio de oficio y de atracción emitido por este Organismo Nacional el 30 de marzo de 2016.

13. Actas Circunstanciadas de 29 y 30 de marzo de 2016, en las que personal de esta Comisión Nacional hizo constar las diligencias realizadas en la Agencia del Ministerio Público Primera Investigadora de Veracruz.

14. Oficio DAM/942/2016, de 15 de abril de 2016, por el que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz remitió el expediente de queja iniciado de oficio el 30 de marzo de 2016 por el caso de V1.

15. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/1480/2016-V, de 26 de abril de 2016, signado por SP1, por el cual informó que el 1 de abril de 2016 se radicó en la Fiscalía Segunda Investigadora de la Ciudad de Veracruz, a cargo de AR2, la IM2 relativa al caso de V1, con motivo de la remisión por excusa de la Fiscalía Primera Investigadora de dicha ciudad. Asimismo, remitió un informe de las diligencias practicadas desde su inicio hasta el 14 de abril de 2016, y anexó copia certificada de las mismas, destacando las siguientes:

15.1 Comparecencia de V2 de 24 de marzo de 2016 a las 11:00 horas, en la que presentó denuncia, en virtud de que el 23 de marzo de ese mismo año V1 no llegó a dormir a su domicilio. Que a las 8:00 horas de esta fecha le avisaron que aproximadamente a las 19:00 horas del día anterior un grupo de personas armadas se llevó por la fuerza a V1 en un auto, quien se encontraba en su lugar de trabajo y en presencia de varias personas. Asimismo, V2 refirió la descripción física de V1, así como la ropa que vestía.

15.2 El 24 de marzo de 2016, con el fin de informar de la investigación que se inició por el caso de V1, y solicitar el apoyo para su búsqueda y localización, AR1 envió oficios a diferentes autoridades, dentro de los que se encuentran:

15.2.1 Oficio 941/2016, de 24 de marzo de 2016, dirigido al Fiscal de Investigaciones Ministeriales de la FGEV a quien se le adjuntó el Formato de Registro Único de Personas Desaparecidas y el Formato de Cédula de Persona Desaparecida.

15.2.2 Oficio 942/2016, de 24 de marzo de 2016, dirigido al Director del Centro de Información e Infraestructura Tecnológica de la Fiscalía General del Estado, a quien se le solicitó se difundiera en la página Web oficial la fotografía de V1.

15.2.3 Oficio 943/2016, de 24 de marzo de 2016, dirigido a la Fiscalía Especializada para la Atención a Denuncias por Personas Desaparecidas de la FGEV, a quien se le adjuntó el Formato de Registro Único de Personas Desaparecidas y el Formato de Cédula de Persona Desaparecida.

15.2.4 Oficio 944/2016, de 24 de marzo de 2016, dirigido a la Directora del Centro de Atención a Víctimas del Delito del Estado, con el fin de que se le rindiera un informe periódico.

15.2.5 Oficios 945/2016, 947/2016, 948/2016, 949/2016 y 950/2016 de 24 de marzo de 2016, dirigidos al Delegado de la Procuraduría General de la República, Coordinador General del Relevamiento de la Policía Intermunicipal de Boca del Río, Secretario de Salud del Estado, Delegado de Tránsito y Seguridad Vial, así como al Coordinador Estatal de la Policía Federal, todos en el Estado de Veracruz, por medio de los

cuales se les solicitó su colaboración en la búsqueda y localización de V1.

15.2.6 Oficios 951/2016, 952/2016, 953/2016 y 954/2016, de 24 de marzo de 2016, dirigidos al Apoderado y/o representante legal de la compañía Autobuses de Oriente, al Presidente de la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles Veracruz-Boca del Río A.C., al Presidente de la Cámara de Comercio en Veracruz y al Director de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, respectivamente, por medio de los cuales se les solicitó la colaboración en la búsqueda y localización de V1.

15.2.7 Oficio 956/2016, de 24 de marzo de 2016, dirigido al Delegado Regional de los Servicios Periciales en el Estado de Veracruz, con el fin de que informe con base en el Registro Único de Personas Desaparecidas sobre Cadáveres no Identificados a partir del 23 de marzo de 2016, que coincidieran con las características físicas de V1.

15.2.8 Oficio 957/2016, de 24 de marzo de 2016, dirigido al Fiscal Regional Zona Centro, Veracruz, con el fin de que solicitara al Coordinador General de Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración apoyara en la búsqueda de V1.

15.2.9 Oficio 958/2016, de 24 de marzo de 2016, dirigido al Fiscal Regional Zona Centro, con el objeto que solicitara al Comisionado del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social que informara si existía algún registro de V1 en alguno de los centros penitenciarios del país o en algún centro de readaptación social.

15.2.10 Oficios 959/2016, 960/2016, 961/2016, 962/2016, 963/2016 y 971/2016, de 24 de marzo de 2016, dirigidos a los Directores de las

Clínicas 14 y 71 del Instituto Mexicano del Seguro Social, al Director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al Director de la Cruz Roja, al Director del Hospital General y al Director General de la Policía Ministerial de Xalapa, todos en el Estado de Veracruz, por medio de los cuales se les solicitó su colaboración en la búsqueda y localización de V1.

15.2.11 Oficios 964/2016 y 965/2017, de 24 de marzo de 2016, por medio de los cuales se solicita al Fiscal Regional Zona Centro, Veracruz, que requiriera al apoderado legal de una compañía de telefonía celular, información de registro de comunicaciones de un número telefónico, así como la ubicación de la antena donde salieron y entraron las llamadas y/o mensajes.

15.2.12 Oficio 966/2016, de 24 de marzo de 2016, por medio del cual se informó al Coordinador General de la Unidad Especializada en Combate al Secuestro de la Fiscalía Estatal, que V2 presentó denuncia por la privación ilegal de V1.

15.2.13 Oficio 967/2016, de 24 de marzo de 2016, por medio del cual se solicitó al Delegado Regional de los Servicios Periciales de la Fiscalía Estatal realizara una inspección ocular y criminalística de campo en el lugar donde laboraba V1, de donde se la llevaron un grupo de personas.

15.2.14 Oficio 969/2016, de 24 de marzo de 2016, dirigido al Fiscal Regional de Justicia Zona Centro de la Fiscalía Estatal, con el fin de que se solicitara a sus similares, en las treinta y dos entidades integrantes de la federación, giraran oficio a la corporación policiaca adscrita a su fiscalía para que procedieran a la búsqueda y localización de V1.

15.2.15 Oficio 972/2016, sin fecha, dirigido al Perito en Psicología Adscrito a la Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Contra la Libertad y Seguridad Sexual y Protección a la Familia de la Fiscalía Estatal, en el que se solicitó brindara apoyo a V2 y emitiera el dictamen correspondiente.

15.2.16 Oficio 973/2016, sin fecha, dirigido al Delegado Regional de Servicios Periciales de la Fiscalía Estatal a través del que se solicitó se obtuvieran muestras biológicas de V2 a efecto de practicar pericial en materia de ADN, y una vez obtenido, se realizara comparativo con el banco de datos con el que cuenta dicha institución.

15.2.17 Oficio 978, de 24 de marzo de 2016, por medio del cual se solicitó al Coordinador de División de Detectives de la Policía Ministerial, se avocara a la investigación del caso de V1, el cual fue recibido a las 11:30 horas del 25 de marzo de 2016.

15.3 Comparecencia de T1 de 24 de marzo de 2016, a las 13:00 horas, quien declaró que aproximadamente a las 19:30 horas del 23 de marzo de ese mismo año se encontraba laborando en compañía de otras cinco personas cuando un individuo de forma violenta le dijo que entregara dos celulares, y escuchó posiblemente a otros cuatro decir que querían hablar con la dueña del lugar, momentos después ya no supieron nada de V1, agregando que no logró ver a nadie.

15.4 A las 14:30 horas del 24 de marzo de 2016, personal ministerial se constituyó en el domicilio donde trabajaba V1, en el que un grupo de personas se la llevó por la fuerza, y realizaron una descripción del lugar.

15.5 A las 15:10 horas de la misma fecha, personal ministerial se constituyó en el domicilio de V1 y V2, donde realizaron una descripción del lugar.

15.6 A las 8:30 horas del 25 de marzo de 2016, se certificó la presencia de V2 en la agencia investigadora, a quien se le explicó la manera que se estaba realizando la investigación y la importancia de implementar medidas de protección en su favor.

15.7 El 25 de marzo de 2016, el agente del Ministerio Público envió diversos oficios de colaboración a diferentes dependencias, entre ellos al Fiscal Regional Zona Centro, Veracruz, para que requiriera a los apoderados legales de dos empresas privadas de telefonía celular, información de registro de comunicaciones de varios números telefónicos, así como la ubicación de la antena donde salieron y entraron las llamadas y/o mensajes.

15.8 Oficio 989/2016, de 25 de marzo de 2016, enviado al Subcoordinador Regional Veracruz del Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo de Veracruz, Veracruz, en el que le solicitó que informara si había cámaras de vigilancia en el lugar donde ocurrieron los hechos en agravio de V1 y, de ser el caso, remitiera las videograbaciones del 23 de marzo de 2017, de las 20:00 a las a 21:00 horas.

15.9 Comparecencia de V2 de 28 de marzo de 2016, en la que manifestó que después de haber platicado con su familia decidió que se boletine por todos los medios los hechos en los cuales fue privada de la libertad V1. Asimismo, refirió que su hijo V4 había recibido llamadas telefónicas relacionadas con los hechos que se investigan.

15.10 Constancias ministeriales de 28 de marzo de 2016, en las que se ordenó girar y entregar los oficios que se elaboraron para buscar y encontrar a V1, entre ellos, los siguientes:

15.10.1 Oficio 1005/2016, dirigido a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas de la PGR (FEVIMTRA).

15.10.2 Oficio 1006/2016, dirigido a la Fiscal Coordinadora Especializada en Investigación de Delitos de Violencia Contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños y Trata de Personas de la FGEV.

15.10.3 Diversos oficios dirigidos al Director de la Unidad Especializada en Combate al Secuestro de la Fiscalía Estatal con el fin de que solicitara a los apoderados legales de dos empresas privadas de telefonía celular, que rindan un informe de registro de comunicaciones de varios números telefónicos, así como la ubicación de la antena donde salieron y entraron las llamadas y/o mensajes de diversos números telefónicos.

15.11 Comparecencia de T2 de 29 de marzo de 2016, a las 14:00 horas, quien manifestó que el 23 de marzo de 2016, mientras se encontraba laborando, unas personas al parecer llegaron en una camioneta blanca y entraron al negocio, sin poder recordar a alguna en especial, y más tarde se dio cuenta que V1 ya no estaba en el lugar. Posteriormente, cerraron el establecimiento y se fueron a sus casas.

15.12 Comparecencia de V3 de 29 de marzo de 2016, a las 14:40 horas, quien declaró que cuando ocurrieron los hechos se encontraba de vacaciones y a las 20:00 horas del 23 de marzo de 2016 recibió una llamada en la que le comunicaban que se habían llevado a V1, por lo que regresó inmediatamente a la ciudad de Veracruz, llegando por la mañana del 24 de marzo de ese año. Ya en ese lugar le informaron de los hechos y que se habían robado varios teléfonos celulares de la gente que trabajaba en su negocio. Refirió que V1 ayudaba a mucha gente a buscar a sus familiares ya que tenía diversos sitios en las redes sociales en internet.

15.13 Oficio C4VER/0051/2016, de 31 de marzo de 2016, signado por el Subcoordinador Regional Veracruz, de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, por medio del cual informó que no se cuenta con cámaras en el lugar de los hechos; sin embargo, se contaba con tres cámaras en otros sitios, por lo que se dejaron los respaldos de las mismas a disposición del personal de esa Fiscalía.

15.14 Oficio 846, de 1 de abril de 2016, por medio del cual la Agencia Segunda Investigadora del Ministerio Público solicitó la colaboración a la Comisaría General de la División de Gendarmería de la Policía Federal, para que coadyuvara en la localización y búsqueda de V1.

15.15 Ampliación de declaración de V2, de 2 de abril de 2016, en la que refirió posibles hechos que pudieran estar relacionados con la desaparición de V1, puesto que recordó algunas situaciones que involucraban al personal que laboraba junto a V1.

15.16 Ampliación de declaración de T2, de 6 de abril de 2016, quien mencionó principalmente que V1 tenía amistad con T3, y la conoció haciendo trabajo en una página de internet que se dedicaba a ayudar a personas con familiares perdidos o sustraídos y quien al parecer tenía las contraseñas con las que trabajaba V1.

15.17 Ampliaciones de declaración de V3, de 6 y 25 de abril de 2016, quien refirió que V1 contaba con un correo electrónico y varias direcciones en redes sociales, pero no con las claves de acceso; sin embargo, una amiga de V1 pudiera tener los accesos a las redes sociales. Que la agraviada tenía un dispositivo electrónico donde al parecer se conectaba a sus redes, además de aportar información relacionada con personas vinculadas con los números telefónicos investigados.

15.18 Ampliaciones de declaración de T1, de 7 y 25 de abril de 2016, en la que señaló que después de los hechos ocurridos en agravio de V1, junto con otras personas, dio aviso a V2 de lo que había pasado y dio algunas características de la ropa que usaba una de las personas que se llevaron a V1.

15.19 Oficio FGE/FCEAIDH/2528/2016-V, de 30 de junio de 2016, suscrito por SP1 mediante el cual remitió copia de las diligencias realizadas en la IM2 a esa fecha.

16. Oficio FGE/FCEAIDH/3979/2016-V, de 11 de octubre de 2016, suscrito por SP1, mediante el cual refiere las diligencias desahogadas dentro de la IM2, de las que se desprende que el 15 de junio y 5 de julio de 2016, el personal ministerial se presentó en las instalaciones del ISSSTE, del IMSS y de la Cruz Roja con el fin de buscar y encontrar a V1, sin tener resultados positivos.

17. Oficio FGE/FCEAIDH/4065/2016-V, de 17 de octubre de 2016, suscrito por SP1, mediante el cual remitió información relacionada con la IM2, de la que se desprende que AR2 ordenó solicitar información de números telefónicos que posiblemente estén involucrados con los hechos que se investigan, además de que recabó la comparecencia de diversas personas.

18. Oficio sin número, de 22 de febrero de 2017, por el cual AR3 rindió informe a esta Comisión Nacional de las actuaciones realizadas en la IM2, de las que se desprende que el 30 de septiembre de 2016, se envió oficio al Coordinador de la División de Detectives de la Policía Ministerial a efecto de que se avocaran a la búsqueda, localización y presentación de V1, así como la certificación ministerial de 15 de febrero de 2017, en la que hizo constar que trató de comunicarse con V2, por un periodo de 6 meses sin tener éxito.

19. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/3125/2017-V, de 22 de agosto de 2017, suscrito por SP1, mediante el cual rindió un informe relacionado con la IM2, del que se

desprende que el 12 de abril, 24 de mayo y 22 de junio de 2017, personal ministerial se constituyó en la Unidad de Medicina Familiar Número 57 del IMSS, así como en los hospitales de la Cruz Roja y del ISSSTE, respectivamente, para buscar a V1, sin resultados positivos, además de que el 8 de agosto de 2017 se envió oficio a la Coordinación de la División de Detectives de la Policía Ministerial con el fin de que continuaran con las investigaciones sobre la desaparición de V1, informe que se rindió el 10 de agosto de 2017.

20. Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/4813/2017-V, de 8 de diciembre de 2017, por el cual SP1 remitió el informe que rindió AR3 respecto de las diligencias practicadas en la IM2, de las que se advierte que el 23 de agosto de 2017, envió oficio reiterativo al Apoderado y/o representante legal de una empresa privada de autobuses; el 1, 11, 19, 25 y 29 de septiembre del mismo año, envió los oficios recordatorios a los Directores Generales de las Clínicas 57 y 71 del IMSS, al Director General del ISSSTE y al Director de la Cruz Roja Mexicana; además, el 5 de octubre de ese año giró recordatorio al Director General del Hospital General de Veracruz; el 12 de octubre de nueva cuenta remitió oficio al AR4 para la búsqueda, localización y presentación de V1 y, finalmente, el 17 de octubre remitió oficio reiterativo al delegado del Instituto Nacional de Migración para que proporcionara datos relevantes de V1.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

21. El 25 de marzo de 2016, se publicó en el portal de internet del medio notiver.com.mx una nota que refería que el 23 de marzo de ese mismo año V1, activista que se dedicaba a dar acompañamiento a familiares de personas desaparecidas en el Estado de Veracruz, fue privada de la libertad por un grupo de personas armadas, desconociéndose su paradero, hechos ocurridos en Veracruz, Veracruz.

22. El 28 de marzo de 2016, este Organismo Nacional solicitó al Fiscal General del Estado de Veracruz la implementación de medidas cautelares, específicamente para que se realizaran las acciones que fueran necesarias para ubicar el paradero de V1, se respetaran sus derechos y se establecieran las medidas de seguridad en favor de sus familiares, las cuales fueron aceptadas.

23. El 30 de marzo de 2016, este Organismo Nacional emitió el acuerdo de inicio de oficio y de atracción en el presente caso, en virtud de que se trata de una presunta violación a derechos humanos donde existe una repercusión al derecho a realizar actividades en favor de familiares de personas desaparecidas y, en general, con la defensa de los derechos humanos, y que el caso trasciende el interés de la entidad federativa.

24. El 24 de marzo de 2016, V2 presentó la denuncia por la privación de la libertad de V1, con lo que se inició la IM1, la cual el 1 de abril de 2016 se radicó en la Fiscalía Segunda Investigadora de Veracruz como IM2, cuya integración, de acuerdo con la información proporcionada por SP1 a esta Comisión Nacional el 22 de agosto y 8 de diciembre de 2017, se encuentra a cargo de AR3.

25. Cabe precisar que de la información recibida en este Organismo Nacional el 28 de diciembre de 2017, y que fue remitida por el SP1, la investigación ministerial seguía en integración por lo que aún se desconoce el paradero de V1 y tampoco se ha identificado a persona alguna como probable responsable de su desaparición.

IV. OBSERVACIONES.

26. Previo al estudio de las violaciones a los derechos humanos en perjuicio de V1, V2, V3 y V4, es pertinente precisar que por lo que hace a los actos y omisiones a que se refiere esta Recomendación, atribuidos a servidores públicos de la FGEV, se establecen con pleno respeto de las facultades conferidas a ésta y sin que se pretenda interferir en la función de investigación de los delitos o en la persecución de

los probables responsables, potestad exclusiva del Ministerio Público. No obstante, se hace patente la necesidad de que el Estado, a través de sus instituciones públicas, cumpla con el deber jurídico de prevenir la comisión de conductas delictivas, investigar con los medios a su alcance los ilícitos que se cometan en el ámbito de su competencia, a fin de identificar a los responsables y lograr que se impongan las sanciones correspondientes, así como proporcionar, a las víctimas del delito un trato digno, sensible y respetuoso y, fundamentalmente, brindarles la atención que conforme a derecho proceda.

27. A continuación se analizará el contexto y la situación que enfrentan las y los activistas y las personas que acompañan a familiares de personas desaparecidas en nuestro país y se expondrán las violaciones específicas a los derechos humanos de las personas agraviadas.

Contexto

28. De la información de diversas notas periodísticas que se encuentran integradas en el expediente de queja, así como lo manifestado por V3, se desprende que V1 colaboraba con varias organizaciones que brindan acompañamiento a personas desaparecidas o ausentes en el Estado de Veracruz y en las que participaba activamente; además, apoyaba en otros temas como a víctimas de maltrato infantil en otros Estados de la República.

29. El índice Global de Impunidad México, 2016 (IGI-MEX) ubicó a Veracruz como uno de los Estados con mayor impunidad a nivel nacional junto con Quintana Roo, Estado de México, Baja California, Durango, Tamaulipas, Guerrero, Coahuila, Yucatán, Querétaro, Nuevo León, Oaxaca y Baja California Sur.

30. El 8 de febrero de 2016, la Comisión Nacional emitió la Recomendación General 25 “*Sobre Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos*”,¹ que se dirigió a autoridades de carácter federal, estatal y municipal, en la que se señala, entre otras cuestiones, que los órganos del Estado están obligados a garantizar el respeto a los derechos de los gobernados en general y, en particular, evitar que se cometan abusos en perjuicio de las personas cuya labor esté relacionada con el activismo o el acompañamiento de víctimas de violaciones de derechos humanos, por lo que deben implementar todas aquellas acciones para enfrentar y erradicar la violencia en contra de este grupo de personas en todo el país, ya sea ejercida de forma individual o colectiva.

31. Dicha Recomendación General también señala que las entidades encargadas de la procuración de justicia deberían considerar la labor de activismo o acompañamiento que realizan estas personas al investigar las diversas agresiones que padecen. Omitir este análisis puede tener como consecuencia que en las líneas de investigación que emprende el ministerio público no se analice el contexto sociopolítico que se desarrolla en torno a la labor de estas personas, y que las agresiones dirigidas a censurar e intimidar su trabajo no incluya una perspectiva amplia de sus actividades, ignorando así la magnitud y repercusión social que a éstas corresponde.

32. Esta Comisión Nacional también señaló en esa Recomendación General, con motivo de las solicitudes que se dirigieron a todas las procuradurías y fiscalías del país para que mencionaran su sistema de registro de denuncias vinculadas con activistas que desarrollan actividades de acompañamiento o defensa de los derechos humanos, que la FGEV manifestó desconocer en la mayoría de los casos si las víctimas de delitos son activistas o personas defensoras, en virtud de que su sistema de registro no identifica los casos relacionados con esta población; omisión que evidencia que el proceso de investigación es deficiente en virtud de que no se analiza

¹ Recomendación General N° 25, “Sobre Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos. 8 de febrero de 2016.

el contexto relativo a la actividad desarrollada por la víctima, ignorando las condiciones específicas de riesgo que ellas enfrentan, como es el caso analizado de V1.

33. Se consideró importante que las Procuradurías y Fiscalías Generales establecieran protocolos de investigación, así como programas o áreas especializadas en las que se privilegie el análisis del contexto que enfrentan estas personas, a fin de canalizarlas de manera inmediata a estas unidades en las que los servidores públicos se encuentren capacitados y sensibilizados para su atención, así como para la investigación de delitos cometidos en su agravio.

34. En consecuencia, se recomendó a las autoridades procuradoras de justicia, entre ellas, a la FGEV, que se desarrollen y apliquen de manera obligatoria protocolos especiales que establezcan lineamientos precisos en los que se considere la vulnerabilidad, situación de riesgo y contexto vinculado a la labor de las y los activistas y en general a las personas que dan acompañamiento o representan a víctimas de violaciones a derechos humanos, por el personal que interviene en la integración de averiguaciones previas; asimismo, que se instituyan fiscalías o unidades especializadas en la persecución de delitos cometidos en contra de estas personas para atender especialmente el contexto de violencia y riesgo que pudieran enfrentar por su labor.

35. No obstante, la impunidad se ha convertido en un obstáculo para las y los activistas en México, puesto que fomenta su criminalización y atemoriza a la sociedad civil, debilitando las aspiraciones generales de los derechos humanos y el Estado de Derecho.

36. Este Organismo Nacional considera que las personas activistas que representan casos y dan acompañamiento a familiares de víctimas de desaparición y, en general, de víctimas de violaciones de derechos humanos, realizan tareas que las ubican en una situación de especial vulnerabilidad por lo que el Estado tiene un

deber reforzado en su protección y, sobre todo, en investigar los casos de agresiones cometidos en su contra.

37. Las mujeres activistas enfrentan, además, situaciones y riesgos distintos a aquéllos de los que son víctimas sus colegas hombres, por lo que es obligación de todas las autoridades abordar la problemática desde una perspectiva de género que visibilice este tipo de violencia y permita prevenirla e investigarla a partir de un análisis diferenciado.

38. En las investigaciones ministeriales en las que esté involucrada una persona activista como víctima, la autoridad debe tomar en cuenta su labor, por lo que se debe analizar y considerar como primera línea de investigación cualquier hipótesis que vincule la agresión con su actividad, pues si las y los servidores públicos no la toman en cuenta se producirán vacíos en las indagatorias, lo que termina por generar impunidad en los crímenes cometidos en su contra.

39. En el “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México” dado a conocer a la opinión pública el 6 de abril de 2017, se dio cuenta de la consulta de al menos 100 investigaciones ministeriales relacionadas con desaparición de personas entre los años 2009 y 2015, en las que se advirtieron diversas inconsistencias e irregularidades en la actuación de los agentes del Ministerio Público que las integran.²

39.1 *“En este sentido, tratándose del tema de desaparición de personas, la procuración de justicia debe enfocarse en la realización inmediata de todas aquellas acciones tendentes a la búsqueda y localización de la víctima, pues*

² Las 100 investigaciones ministeriales sobre desaparición de personas, corresponden a las radicadas en los órganos de procuración de justicia de los estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, así como de la Ciudad de México, además de las iniciadas en la Procuraduría General de la República.

*resulta fundamental que las autoridades encargadas de las investigaciones ministeriales centren sus esfuerzos en ubicar el paradero de la persona desaparecida*³, y practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos constitutivos del tipo penal y de la probable responsabilidad de la persona o personas que cometieron la conducta delictiva.

39.2 En las consultas que personal de este Organismo Nacional desahogó, como muestra representativa, respecto de 100 investigaciones ministeriales iniciadas en los diversos órganos de procuración de justicia de la República Mexicana, con motivo de la desaparición de personas, se constató, entre otras cosas, lo siguiente:

39.3 Que los servidores públicos responsables de su integración no realizaron una investigación pronta, exhaustiva e imparcial, pasando por alto, en la mayoría de los casos, que la inmediatez en este tipo de asuntos resulta trascendente para el resultado de la misma.

39.4 Los servidores públicos, además de no propiciar acciones inmediatas para la búsqueda y localización de las víctimas directas, omitieron en un gran número de ocasiones darle intervención a la policía y a los servicios periciales, realizar las inspecciones ministeriales conducentes, obtener las comparecencias de los testigos presenciales y de cualquier otra persona que pudiese aportar algún dato relevante para la investigación, así como hacer efectivos a los ofendidos del delito los derechos que a su favor consagra el artículo 20, apartado C, de la Constitución General de la República.

39.5 En este sentido, con pleno respeto a las facultades conferidas a la autoridad ministerial y sin que se pretendiera interferir en su función de investigación de hechos probablemente constitutivos de delito, esta Comisión Nacional destacó en el referido *Informe Especial* las irregularidades

³ CNDH Recomendación 70/2017, Parr 59.

observadas dentro de los expedientes ministeriales a que se allegó, con el exclusivo propósito de hacer patente la necesidad de que el Estado, a través de sus órganos de procuración de justicia y de sus auxiliares, cumpla con el deber jurídico de buscar, de manera inmediata y con todos los medios a su alcance, a la persona o personas desaparecidas, así como de investigar las conductas delictivas que se cometan en el ámbito de su competencia, con la finalidad de ubicar su paradero, identificar a los responsables de su desaparición y lograr que se impongan las sanciones pertinentes, proporcionar a los familiares de las víctimas del delito un trato digno, sensible y respetuoso, y además, que se les brinde una debida atención en su reclamo de obtener justicia.

39.6 Lo anterior pone en evidencia a la institución del Ministerio Público y a las policías, puesto que en la mayoría de los casos de desaparición de personas, los servidores públicos encargados de procurar justicia en México no cumplen con la función primordial emanada del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los tratados internacionales que sobre la materia ha suscrito y ratificado nuestro país, toda vez que sus omisiones durante el desarrollo de las investigaciones resultan ser un obstáculo para llegar a conocer las circunstancias que rodearon la desaparición, la evolución, resultados de la investigación, así como la suerte o destino final de las víctimas directas, lo que se traduce en la impunidad de la conducta delictiva y la negativa a sus familiares del derecho a conocer la verdad de lo acontecido.

39.7 En síntesis, resulta preocupante haber advertido en el mencionado informe la falta de exhaustividad tanto en la investigación de los hechos, como en la búsqueda y localización de las víctimas por parte de la institución del Ministerio Público.

39.8 De igual forma, contrario al principio de inmediatez y prontitud, este Organismo Nacional pudo advertir que, en cada uno de los 100 expedientes ministeriales analizados, se presentó deficiencia y dilación en la actuación ministerial, en ocasiones desde el momento mismo de recibirse la denuncia, y en otras, durante la secuela de la investigación. Ello, a pesar de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH) en la sentencia del caso *González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, emitida el 16 de noviembre de 2009, precisó que las directrices que se deben implementar para hacer efectiva la búsqueda de las personas desaparecidas o extraviadas, se deben ejercer sin ningún tipo de dilación, como una medida tendente a proteger la vida, la libertad e integridad personal.

40. Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/5/2016/2413/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el caso con elementos que permiten evidenciar violación al derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, en agravio de V1, V2, V3 y V4, atribuibles a servidores públicos de la FGEV.

Acceso a la justicia

41. El acceso a la justicia es un derecho fundamental que reconoce el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y constituye la prerrogativa a favor de todas las personas 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.

42. Los artículos 21, en sus párrafos primero y segundo, y 102, apartado A, párrafo de cuarto de nuestra Carta Magna, prevén la obligación del Ministerio Público de investigar los delitos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculpados, atribuyéndole además, el ejercicio de la acción penal ante los tribunales respectivos. Esta importante tarea exige que el Representante Social tome las medidas jurídicas necesarias para la integración de la investigación ministerial tan pronto como tenga conocimiento de la posible existencia de la conducta delictiva, dando seguimiento a las denuncias que se presenten y allegarse de todos los elementos necesarios de manera oportuna, para el esclarecimiento de los hechos que permiten conocer la verdad de los mismos.

43. Este derecho también se encuentra reconocido en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual precisa, en términos generales, que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos y obligaciones. Asimismo, el artículo 25.1. del mismo ordenamiento, señala 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”*.

44. El derecho de acceso a la justicia no se agota con la simple tramitación de procesos internos, por lo que debe hacerse lo indispensable para conocer la verdad de lo sucedido y se sancione a los probables responsables tanto materiales como intelectuales, respetando los derechos de las víctimas y ofendidos del delito, ejecutando diligencias procedentes de conformidad con los estándares del debido proceso, ya que el agente investigador tiene la obligación de actuar con la debida diligencia como un presupuesto básico de este derecho (acceso a la justicia).

45. En el caso que nos ocupa, los agentes del Ministerio Público adscritos a la Procuraduría Estatal encargados de integrar la investigación iniciada con motivo de la desaparición de V1, omitieron realizar diversas acciones para su perfeccionamiento, por lo cual con su actuar no garantizaron el acceso a la justicia a sus familiares en su carácter de víctimas, debido a que incurrieron en irregularidades en su respectiva investigación como se analiza en el apartado siguiente.

Procuración de Justicia

46. Esta Comisión Nacional considera que existe una inadecuada procuración de justicia en aquellos casos en que los servidores públicos encargados de la investigación y persecución de los delitos no actúan con la debida diligencia, omiten realizar las acciones pertinentes para el esclarecimiento de los hechos delictivos, o las realizan de manera deficiente, generando que los hechos denunciados continúen impunes.

47. La CrIDH se ha pronunciado insistentemente respecto de la importancia de que las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia lleven a cabo una adecuada investigación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es así en los casos: López Álvarez vs. Honduras de fecha 1 de febrero de 2006, párrafo 126; García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú de fecha 25 de noviembre de 2005, párrafo 148; Tibi vs. Ecuador de fecha 7 de septiembre de 2004, párrafo 167; caso Acosta Calderón vs. Ecuador, sentencia de 24 de junio de 2005, párrafo 103, en los que el tribunal interamericano explica la necesidad de que las autoridades actúen con diligencia, con el objeto de tutelar eficazmente los derechos humanos de víctimas, ofendidos y los probables responsables.

48. La CNDH en la Recomendación General 14, “Sobre los Derechos de las Víctimas de Delitos”, estableció que el trabajo de investigación del delito en la averiguación previa constituye una etapa medular en la fase de procuración de

justicia, porque de ésta dependen el ejercicio de la acción penal en contra del probable responsable, o bien, para ubicarlo y lograr la solicitud de la reparación del daño.⁴

49. Sobre el particular, la CrIDH ha sostenido que la obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad, “...una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos...”⁵

50. Sobre los criterios de apreciación de la prueba en materia de derechos humanos, la misma CrIDH refiere que se deben aplicar “...las reglas de la lógica y con base a la experiencia”.⁶ Asimismo, indicó que: “La prueba indiciaria o presuntativa resulta de especial importancia cuando se trata de denuncias sobre la desaparición, ya que esta forma de represión se caracteriza por procurar la supresión de todo elemento que permita comprobar el secuestro, el paradero y la suerte de las víctimas.”⁷

51. El artículo 21, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal prevé la obligación del Ministerio Público de tomar las medidas jurídicas necesarias para la integración de la averiguación previa tan pronto como tenga conocimiento de la posible existencia de un delito, así como dar seguimiento a las denuncias que se presenten y allegarse de todos los elementos necesarios, de manera oportuna, para lograr el esclarecimiento de los hechos.

⁴ CNDH, Recomendación General No. 14, Sobre los Derechos de las Víctimas de Delitos, 27 de marzo de 2017, Pag. 12.

⁵ CrDH. Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 289 y 290.

⁶ “Caso Blake vs. Guatemala”, Fondo, Reparaciones y Costas, 24 de enero de 1998, párr. 50.

⁷ “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 29 de julio de 1998, párr. 131.

52. La dilación en la procuración de justicia consiste en el retardo en las funciones investigadora y persecutoria de los delitos. Para esta Comisión Nacional se acreditó que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 no realizaron sus funciones con la debida diligencia con que están obligados a actuar y en un plazo razonable, lo que provocó un retraso significativo en agravio de las víctimas.

53. La CrIDH en el Caso familia Barrios vs. Venezuela⁸ ha señalado también que el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en un tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y se sancione a los responsables. La falta de razonabilidad en el plazo para el desarrollo de la investigación constituye, en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. En ese sentido, la Corte ha considerado cuatro elementos para determinar la razonabilidad del plazo: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

54. No se soslaya que, ante la desaparición de cualquier persona, encontrarla es prioridad para sus familiares; determinar su paradero, constituye la obligación más importante para el Estado, quien tiene el deber y obligación de implementar acciones coordinadas con sus diferentes instituciones, así como en los tres niveles de gobierno, que coadyuven en su localización.

55. El artículo 67, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, establece que la Fiscalía Estatal será la encargada de la procuración de justicia y la vigilancia del cumplimiento de las leyes, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución federal que rigen la actuación del Ministerio Público, para ejercer las acciones correspondientes en contra de los infractores de la ley, así como las que

⁸ CrIDH. Caso familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Párrafo 273.

tengan por objeto la efectiva reparación del daño causado y la protección de los derechos de la víctima del acto ilícito.

56. Esta CNDH considera que existe violación al derecho humano al acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, ya que los servidores públicos AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 adscritos a la FGEV, encargados de la investigación y persecución del delito cometido en agravio de V1, no actuaron con la debida diligencia y omitieron realizar acciones pertinentes para la adecuada integración de la IM2, o las hicieron de manera insuficiente, tal y como se precisa en párrafos subsecuentes.

57. La FGEV es responsable de procurar justicia, velar por el exacto cumplimiento de las leyes y ejercer las acciones correspondientes en contra de los infractores de las mismas, además de brindar protección y respetar los derechos humanos de las personas.

58. La FGEV fue destinataria de la Recomendación General 25 de la CNDH antes mencionada, e informó la emisión del Acuerdo General 03/2016 por el cual se emitió el Protocolo de Investigación para la atención de los delitos cometidos en agravio de personas defensoras de derechos humanos con motivo de su labor, que fue publicado el 16 de mayo de 2016 en la Gaceta Oficial del Estado, siete semanas después de ocurridos los hechos que nos ocupan, y donde se establecen las diligencias a cargo de los fiscales que conozcan de denuncias realizadas por agravios a personas defensoras de derechos humanos y cuyo contenido resulta igualmente aplicable a aquellas personas que realizan actividades de acompañamiento a víctimas de desaparición y, en general, de violaciones a derechos humanos. Si bien dicho Protocolo se emitió de manera posterior a la desaparición de V1, lo cierto es que la autoridad ministerial debió utilizar las directrices ahí contenidas a partir de su publicación, situación que no se advierte en el presente caso.

59. Las fracciones VI, XIII y XIV del artículo 5 del citado Acuerdo General 03/2016 refieren, entre otras acciones, que las y los Fiscales que estén a cargo de las investigaciones de un delito en el que se encuentre como víctima alguna de estas personas, deberán solicitar a la Dirección General de la Policía Ministerial la investigación y recolección de la información de la víctima relacionada con el desempeño de su labor en un lapso mínimo de 6 meses que antecedan al caso; informar, de manera inmediata, a la Dirección del Centro de Información e Infraestructura Tecnológica el inicio de la investigación y la actividad que desarrollaba la víctima, y solicitar si existe algún antecedente relacionado con la activista en su calidad de víctima; e informar de manera inmediata a la Fiscalía Coordinadora Especializada en Asuntos Indígenas y Derechos Humanos, el inicio de la carpeta, debiendo significar la actividad que desarrollaba esa persona para el seguimiento correspondiente, lo cual no ocurrió, por lo que las autoridades ministeriales no tomaron en cuenta la labor que realizaba V1.

60. A su vez, el 19 de julio de 2011 ya había sido publicado el Acuerdo 25/2011 en el que se establecen los “*Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas*”,⁹ representando las normas mínimas que se deben observar en este tipo de casos, sin menoscabo de cumplimiento de los deberes establecidos en otros ordenamientos legales y reglamentarios, por lo que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 fueron omisos en cumplir con lo establecido en dichos ordenamientos y realizar las diligencias vinculadas con el activismo y acompañamiento que realizaba V1, como enseguida se expone.

61. De las constancias que integran la IM2 se pudo constatar que si bien el 24 de marzo de 2016 AR1 inició la IM1 por la desaparición de V1, con motivo de la denuncia presentada por V2, se advierte que el agente investigador AR1 únicamente acordó en esa misma fecha el envío de los oficios a las dependencias e instancias enunciadas en el Acuerdo 25/2011, recabó la declaración de algunos testigos y

⁹ Acuerdo 25/2011 mediante el cual se establecen *Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas*, Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, Gaceta Oficial No. 219, 19/07/2011.

solicitó algunos dictámenes periciales, sin embargo, la ejecución de su acuerdo se llevó a cabo de forma tardía, ya que dentro de las constancias que se integran en el expediente respectivo se encuentran glosados oficios con sello de acuse de 28 y 29 de marzo de 2016, es decir 4 y 5 días posteriores al inicio de la investigación.

62. En la investigación de la desaparición de una persona las primeras horas son fundamentales, toda vez que el paso del tiempo guarda una relación directamente proporcional con la limitación y, en algunos casos, la imposibilidad para obtener las pruebas, testimonios, con lo que se dificulta o hace nugatoria la práctica de diligencias para esclarecer los hechos e identificar a los posibles autores y determinar su responsabilidad penal, por lo que AR1 al advertir el tipo de delito que se trataba debió cerciorarse de realizar las diligencias señaladas en el Acuerdo 25/2011 en tiempo y forma, así como investigar las rutinas y actividades de V1; nombres de las personas allegadas a la persona desaparecida relacionadas con su actividad de acompañamiento de casos y familiares de personas desaparecidas; domicilios o lugares mayormente frecuentados por la víctima; y antecedentes de situaciones conflictivas de la persona desaparecida dentro de su ámbito laboral, económico, entre otros, lo cual tampoco fue investigado por AR2 y AR3 en la carpeta respectiva.

63. En el presente caso, la denuncia de la desaparición de V1, ocurrida aproximadamente a las 19:00 horas del 23 de marzo de 2016, se presentó a las 11:00 horas del 24 de marzo de ese año, y el envío de los oficios ordenados por AR1 se realizó una vez por correo electrónico sólo a 5 instancias hasta las 18:15 horas de esa fecha, y una vez a 6 instancias el 25 de marzo de 2016. No pasa por desapercibido para esta Comisión Nacional que AR1 al haber diligenciado los citados oficios de manera electrónica, actuó de manera pronta, lo cual se puede observar como una buena práctica.

64. Seis de esos oficios se entregaron a V2 el 28 de marzo de 2016, a efecto de que ella misma realizara su entrega a los destinatarios, siendo estos dirigidos al Delegado de la Procuraduría General de la República, al Coordinador Estatal de la

Policía Federal en Veracruz, a los Directores de la Clínica 14 y 71 del IMSS, al Director del ISSSTE del Estado, al Director de la Cruz Roja en el Estado, así como dos oficios dirigidos al Delegado Regional de los Servicios Periciales en esa Entidad Federativa, uno de ellos para que se realizara inspección ocular y criminalística de campo de los probables indicios que hubiera en el domicilio de donde fue sustraída V1, y el otro para que se practicara prueba pericial en materia de ADN.

65. Lo anterior evidencia, por una parte, que la autoridad trasladó a V2 la carga de impulsar la investigación, al entregarle los oficios para que ella misma los llevara a las autoridades destinatarias, toda vez que en los oficios de referencia se puede apreciar al margen la firma de V2, y una anotación en la que se cita “*Recibí original para entregar..*” con fecha 28 de marzo de 2016.

66. También evidencia que al recibir la documentación original se desconoce el destino final de la misma y el seguimiento que se le dio, sin que exista una razón del por qué la autoridad ministerial se la entregó a ella y no a la autoridad destinataria directamente, lo que resulta contrario al principio de debida diligencia que debió observar AR1 en la integración de la IM1, pues no existe constancia de que hayan sido entregados a sus destinatarios, ni respuesta que en su caso, se hubiera emitido.

67. La CrIDH ha señalado que “*La investigación con debida diligencia [...] debe ser impulsad[a] de oficio, sin que sean las víctimas y sus familiares quienes tengan la carga de asumir tal iniciativa*”¹⁰, ya que en el ámbito interno, corresponde a los órganos competentes dirigir la investigación y encauzarla para esclarecer los hechos.

68. Asimismo, demuestra el retraso de la autoridad ministerial para diligenciar dichos oficios para que los destinatarios se abocaran a la inmediata búsqueda y localización de la víctima y, más aún, en la prontitud e inmediatez de las pruebas periciales que se solicitaron para contar con indicios o evidencias en el lugar de los

¹⁰ CrIDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), Sentencia de 16 de noviembre de 2009. parr. 368.

hechos. En consecuencia, el actuar de AR1 vulneró el derecho de acceso a la justicia de las víctimas en su modalidad de procuración de justicia al no realizar de manera inmediata, y por sus propios medios, todas las diligencias para solicitar la búsqueda y localización de V1, así como requerir las periciales y pruebas necesarias para la posible ubicación de los responsables.

69. Una de las diligencias importantes enunciadas en el Acuerdo 25/2011 por el cual se establecen los “*Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas*”,¹¹ es ordenar la investigación correspondiente a la Policía Ministerial, lo cual AR1 realizó mediante oficio 971/2016, de 24 de marzo de 2016, que dirigió a AR4 Director General de la Policía Ministerial en Xalapa, Veracruz, mismo que envió por correo electrónico ese día a las 18:49 horas. No obstante, no se dio seguimiento alguno a esta petición puesto que no existen evidencias de que se hubiere entregado a su destinatario ni que se haya rendido el informe solicitado a la Policía Ministerial.

70. Se advierte también, que tanto AR1 como AR2 fueron omisos en dar seguimiento a la solicitud de investigación de los hechos denunciados por V2 que se realizó a AR5 mediante oficio 978 de 24 de marzo de 2016, el cual cuenta con un sello de recibido de 25 de ese mismo mes y año, toda vez que no existe constancia que se hubiere rendido algún informe al respecto, así como tampoco requerimiento por parte del agente del ministerio público del cumplimiento de dicha solicitud y, más aún, no se tiene la certeza de que se hubiere realizado la investigación en atención a la inmediatez que el caso requería.

71. Es importante señalar que de las constancias que integran el expediente de mérito se desprende que AR1 tenía amistad con V1, por lo que posiblemente tenía conocimiento de su actividad como activista de derechos humanos; no obstante, en la declaración de V3 del 28 de marzo de 2016, precisó textualmente que V1 “...ayuda

¹¹ Acuerdo 25/2011 mediante el cual se establecen Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas, Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, Gaceta Oficial No. 219, 19/07/2011.

a mucha gente a buscar a sus familiares en su página de Facebook [...] además quiero agregar que tengo mucho contacto con [AR1] a quien conozco hace muchos años y que también conoce a V1...”, por lo que era necesario realizar una ampliación de las inspecciones ministeriales que practicó AR1 el 24 de marzo de 2016, al lugar de trabajo y domicilio particular de V1, a efecto de inspeccionar documentos o cualquier otra evidencia relacionada con su actividad de defensora de derechos humanos y dar seguimiento al oficio 967/2016, por el que se solicitó al Delegado Regional de los Servicios Periciales que se llevara a cabo el dictamen de criminalística de campo; de igual forma, AR1 debió solicitar los dictámenes periciales de las especialidades que resultaran necesarias, derivados de las evidencias que se recabaran relacionadas con el activismo de V1, lo que tampoco hizo AR1, por lo que es evidente que pasó por alto la calidad de defensora de derechos humanos de V1, en consecuencia omitió aplicar el protocolo especializado para estos casos.

72. El 30 de septiembre y 3 de octubre de 2016, AR3, que tiene a su cargo la integración de la IM2, requirió nuevamente a AR5 que se avocara a la búsqueda y localización de V1, sin embargo también fue omiso en el seguimiento de su petición, ya que no existen constancias del informe requerido ni acción alguna para su cumplimiento, pues fue hasta el 15 de febrero de 2017, cuando requirió nuevamente a AR5 la investigación de los hechos denunciados por V2 y la localización y presentación de V1, petición que de igual forma fue desatendida.

73. El 8 de agosto de 2017, AR3 solicitó al Encargado de la Jefatura de Detectives de la Policía Ministerial en Veracruz, Veracruz, realizara la investigación sobre la desaparición de V1, petición que finalmente fue atendida el 10 de agosto de 2017, sin que pase desapercibido para esta Comisión Nacional que los policías ministeriales informaron que realizaron recorridos en estacionamientos de centros comerciales y centros de asistencia médica y entrevistaron a diversas personas, así como al jefe de seguridad de una plaza comercial, quienes no aportaron evidencia alguna respecto de V1.

74. En consecuencia, esta Comisión Nacional advierte dilación en la procuración de justicia por parte de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 que se evidencia con el retardo o entorpecimiento en las funciones investigadora y persecutoria del delito, lo que implica también negligencia en el desempeño de sus funciones y el incumplimiento de sus obligaciones concernientes a la adecuada procuración de justicia.

75. Otro aspecto relevante en la investigación de la desaparición de V1, es que si bien AR1 solicitó al Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo de Veracruz, Veracruz, le informara respecto de la existencia de cámaras de vigilancia en la calle donde ocurrieron los hechos, también lo es que ante la respuesta de esa instancia AR2 solicitó se le permitiera revisar los videos que se le pusieron a disposición, no obstante, de las actuaciones de la IM2 remitidas a esta Comisión Nacional no se advierte que AR2 o AR3 hubieren realizado dicha diligencia, así como tampoco, de ser el caso, su resultado, lo que permite evidenciar deficiencias en la investigación de los hechos.

76. Cabe señalar que en el presente caso se acredita que no existe un seguimiento puntual por parte de AR1, AR2 y AR3 de las diversas solicitudes de colaboración que se realizaron a autoridades locales y federales para la búsqueda y localización de V1, toda vez que no obstante advertir la falta de respuesta, fue hasta los meses de septiembre y octubre de 2017 cuando AR3 les envió oficios en que se reiteró la petición inicial de 24 de marzo de 2016, sin que conste en el expediente la respuesta respectiva.

77. Con las omisiones y dilación enunciada en párrafos precedentes, se evidencia que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 incumplieron con lo previsto en el Acuerdo 25/2011 antes citado, lo que deriva en que a la fecha no se cuente con elementos que ayuden a encontrar el paradero de V1, y a su vez no exista una adecuada procuración de justicia.

78. Especial mención merece que V1 sea una activista que como parte de su labor acompañe casos y familiares de personas desaparecidas, situación que la ubica en una situación de especial vulnerabilidad al existir condiciones de violencia contra las mujeres en varias regiones de México y la particular situación de vulnerabilidad que enfrentan las activistas por ser mujeres y por las temáticas que en muchas ocasiones abordan durante el desarrollo de su labor.

79. Las distintas agresiones cometidas contra mujeres defensoras abarcan desde el hostigamiento y las amenazas hasta casos más graves como el homicidio o la probable desaparición, como es el caso que nos ocupa. Por ello, se ha destacado que las autoridades deben luchar contra la impunidad ante las agresiones y amenazas contra mujeres activistas que trabajan en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, así como en distintas esferas de la vida pública.

80. Por otra parte, AR1, AR2 y AR3 también fueron omisos en atender lo establecido en el Acuerdo General 03/2016 por el cual se emite el Protocolo de Investigación para la Atención de los delitos cometidos en agravio de personas defensoras de derechos humanos con motivo de su labor, que si bien se publicó siete semanas después de ocurrida la desaparición de V1, debió aplicarse una vez publicado en el presente caso al tratarse de la desaparición de una activista que daba acompañamiento a casos y familiares de personas desaparecidas, lo que no sucedió, toda vez que no existen constancias de que hubieran solicitado el acopio, revisión y análisis de la información de V1 relacionada con su labor de activismo y acompañamiento de casos, ni se localizaron a personas que hubieran proporcionado información valiosa sobre su labor, o cualquier otra que pudiera ayudar a conocer el motivo de su desaparición. Tampoco consta en actuaciones de la IM2 testimonios de sus compañeros o integrantes de alguna organización civil con la que V1 colaboró, ni la realización de búsquedas abiertas en internet o cuentas de redes sociales, con el fin de poder ubicar, en su caso, el origen de la agresión. Por lo anterior, queda evidenciado que a la fecha de la emisión del presente pronunciamiento no ha sido

considerado por la autoridad ministerial ni el Acuerdo General 03/2016 ni el 25/2011 de manera exhaustiva.

81. A lo anterior, debe añadirse, que ya ha pasado un tiempo razonable sin que se vean incorporadas a la IM2 tales criterios de investigación y sin que se hayan avanzado en el esclarecimiento de los hechos, sin que exista, además, algún tipo de justificación que avale dicha omisión, por lo que al pasar el tiempo de manera ilimitada existe la posibilidad de que se pierdan, de manera definitiva, indicios relevantes para señalar la responsabilidad de la probable desaparición.

82. Si bien en dicha investigación ministerial existen del 17 de octubre 2016 al 22 de febrero de 2017, 6 diligencias realizadas, ninguna podría considerarse sustancial para el esclarecimiento de los hechos, contraviniendo el citado Acuerdo 25/2011, mediante el cual se establecen los lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas, ya que en la fracción IX, del artículo 3, señala que el agente del Ministerio Público deberá realizar sus actuaciones con carácter proactivo, más allá de diligencias rutinarias y formales, y evitará realizar diligencias contradictorias, innecesarias, irrelevantes o inconducentes para la eficacia de la integración de la investigación ministerial.

83. En su informe producto de la visita oficial a México del 16 al 24 de enero de 2017, el Relator de la ONU sobre defensores de derechos humanos, Michel Forst, señaló que *“(l)a búsqueda de familias y víctimas de los desaparecidos es uno de los asuntos de derechos humanos más difíciles que actualmente se está atestiguando en México”*. Muchas personas que no obtienen resultados sobre el paradero de sus familiares desaparecidos han estado realizando sus propias investigaciones. En algunos casos, su búsqueda los ha llevado a enfrentar riesgos y amenazas ya que con frecuencia descubren hechos de colusión entre agentes del Estado y el crimen organizado. Su vulnerabilidad debe principalmente a las investigaciones que realizan y las denuncias que efectúan de violaciones a los derechos humanos.

84. En el caso en cuestión, V1 desarrollaba labores relacionadas con personas desaparecidas y ella se convirtió a su vez en una persona probablemente desaparecida, cuestión que debe llamar a reflexionar sobre la extrema vulnerabilidad de las y los activistas, familiares y de todas aquellas personas que buscan a sus seres queridos en distintas regiones del territorio, entre ellos Veracruz, y que impone el deber reforzado a las autoridades de procuración de justicia a actuar con diligencia en este tipo de asuntos empleando los criterios y estándares nacionales e internacionales en la materia.

85. En los casos de la probable desaparición de una persona puede tomarse como referencia lo previsto en el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, emitido por la Procuraduría General de la República en junio de 2015, mismo que permite sin distinciones de competencia local o federal, realizar investigaciones eficaces en casos de desapariciones, así como la localización de víctimas, lo que también puede dar la pauta para la investigación de cualquier desaparición, sea forzada o no. Sobre el particular, cabe mencionar que en el artículo 4, del Acuerdo General 03/2016, por el que se emite el Protocolo de Investigación para la Atención de los Delitos Cometidos en Agravio a Personas Defensoras de Derechos Humanos con motivo del Ejercicio de su Labor, emitido por la FGEV, señala que para la correcta integración de las carpetas de investigación, los servidores públicos estarán obligados a cumplir el protocolo homologado antes mencionado.

86. Dicho Protocolo busca establecer políticas de actuación y procedimientos apegados a estándares internacionales de derechos humanos, por lo que sirve de guía para las diversas etapas procedimentales asegurando una investigación exhaustiva, sugiriendo realizar capacitación permanente, generar trabajo en equipo y el estricto apego a derecho. Documento que las autoridades ministeriales del Estado de Veracruz debieron consultar para realizar una mejor investigación.

87. Otro aspecto relevante de este Protocolo es que señala que las autoridades deben asegurar la participación de instituciones privadas, organizaciones de la sociedad civil y familiares de personas desaparecidas en apoyo a las búsquedas e investigaciones, sin embargo, en el presente caso no existen evidencias o constancias de que AR1, AR2 y AR3 realizaran diligencias que involucraran de manera voluntaria a integrantes de organizaciones de defensores de derechos humanos, como podrían ser los colaboradores de la OCS1, que probablemente podrían aportar información a la investigación lo que evidencia que se omitió analizar el contexto en que se desempeñaba V1.

88. Con base en dicho protocolo AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 fueron omisos en emitir las alertas carreteras y en realizar algún tipo de investigación relacionada con el vehículo en que fue sustraída la víctima, ya sea con geolocalización o situando cámaras que hubieran registrado el recorrido de dicho vehículo con el fin de ubicar posiblemente la ruta de escape, no obstante contar con lo declarado por los testigos de los hechos quienes dieron datos relacionados con el citado vehículo.

89. Como parte de la investigación para la búsqueda de una persona desaparecida, dicho Protocolo refiere que el Ministerio Público debe solicitar la información a la compañía de correo electrónico, el envío y recepción de los mensajes de los tres últimos meses, argumentando la importancia de ésta, lo cual no ocurrió en el presente caso, haciendo hincapié que mucho del trabajo que realizaba la víctima era por medio de redes sociales, sin que existan constancias que AR1, AR2 y AR3 hubieran considerado esta circunstancia. Cabe señalar que la autoridad ministerial tuvo conocimiento de las actividades que realizaba V1, así como los instrumentos y medios que utilizaba para tal efecto, como consta en la indagatoria.

90. Si bien en el presente caso la autoridad investigadora realizó algunas de las medidas básicas prontas que son cruciales para encontrar a personas desaparecidas, como son la geolocalización de teléfonos celulares de la persona agraviada así como de los teléfonos celulares de diversos testigos, con base en el

citado Protocolo; sin embargo, AR1, AR2 y AR3 omitieron la obtención y aseguramiento de videograbaciones de cámaras de domicilios privados que se encontraban en el lugar donde fue sustraída V1, así como de casetas de cobro en carreteras, y analizar las que reportó el C4 en la Ciudad de Veracruz, con el fin de analizar el contenido de las imágenes producidas y obtener indicios que pudieran esclarecer la ruta de escape de los agresores y la vialidad por la que salieron de la zona en el vehículo que los testigos refirieron en sus declaraciones ministeriales, cuestión que deja en evidencia la falta de eficacia de ese tipo de investigación y búsqueda.

91. Este Organismo Nacional señala que a la fecha, la autoridad ministerial, no ha obtenido información alguna del paradero de V1, así como de los probables responsables ni ha avanzado en todas las líneas de investigación, lo cual incide en el deber del Estado para investigar, identificar, juzgar y sancionar a los autores del delito que se persigue.

92. Es claro que esa Fiscalía del Estado, con independencia del tiempo que ha estado a su cargo la indagatoria, no ha llevado a cabo una adecuada investigación de la desaparición de V1, toda vez que de las diligencias practicadas ninguna fue encaminada a investigar el ejercicio de su labor como activista y de acompañamiento de casos relacionados con desaparición de personas en Veracruz, a pesar de que los medios de comunicación que cubrieron el hecho resaltaron precisamente esa circunstancia y V2 rindió testimonio al respecto desde el 28 de marzo de 2016, por lo que las líneas lógicas de investigación debieron considerar su labor.

93. Situación que obligaba a realizar, de manera especial, lo siguiente: recabar los testimonios de los directivos y compañeros de organizaciones con las que pudiera haber colaborado V1; el acopio, revisión y análisis de la información que la víctima hubiera recopilado con relación a su trabajo; detectar si los casos que acompañaba podían estar relacionados con temas de corrupción, narcotráfico, delincuencia

organizada, seguridad pública y asuntos relacionados, con el fin de hacer el análisis correspondiente y sacar las conclusiones respectivas.

94. La CmIDH ha destacado que la debilidad institucional de los ministerios públicos y la policía que investigan los delitos, y la falta de unidades especiales dentro de las fiscalías, la policía y los tribunales con destreza técnica y conocimientos especiales, entre otras cuestiones, constituyen barreras y problemas estructurales que enfrentan las y los activistas de derechos humanos en el acceso a la justicia.¹²

95. Asimismo, ha señalado que el papel de los operadores de justicia -dentro de los que se encuentran los agentes del Ministerio Público-, es fundamental para el acceso a la justicia a las víctimas de violaciones a derechos humanos, ya que a través del aseguramiento del desempeño adecuado de sus funciones se garantiza que las condiciones de sustanciación del proceso, desde que inicia hasta que concluye, sea conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.

96. En tal sentido, cada operador de justicia, de acuerdo a la posición que le corresponda desempeñar en el proceso, contribuye a que toda denuncia respecto de una violación a derechos humanos pueda tomar su correcto cauce a través de los mecanismos jurisdiccionales creados por el Estado, y sea posible sancionar a los responsables de las violaciones a derechos humanos,¹³ reparar a las víctimas y permitir, a través de una investigación seria, imparcial y efectiva, que la sociedad tenga conocimiento de la verdad sobre los hechos denunciados.¹⁴

¹² CmIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 288.

¹³ CmIDH. Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, 2006, párr. 202. En dicho informe el organismo destacó que el medio más eficaz para proteger a las defensoras y defensores de derechos humanos en el hemisferio es investigar eficazmente los actos de violencia en su contra y sancionar a los responsables.

¹⁴ CrIDH. Caso García Prieto y otros vs. Salvador, excepción preliminar, sentencia de 20 de noviembre de 2007, párr. 101.

97. Los agentes del ministerio público son, por sus propias funciones, garantes del debido proceso y todas las acciones que realicen en el marco de sus competencias respectivas y que se encuentren dirigidas a proteger las garantías que deben regir la sustanciación judicial de las causas relacionadas con violaciones a derechos humanos, se enmarcan dentro de las labores de promoción y defensa del derecho de acceso a la justicia, el cual no se agota con el ingreso a la instancia judicial, sino que se extiende durante todo el proceso y se prolonga hasta la ejecución de la sentencia.¹⁵

98. Una situación en la que los intentos de una persona para acceder a los tribunales se vean sistemáticamente frustrados de *jure* o de facto,¹⁶ o bien en donde no se garantice la igualdad de medios procesales para alguna de las partes,¹⁷ afectaría el cumplimiento de las obligaciones estatales relacionadas con los derechos a la protección judicial y el debido proceso,¹⁸ los cuales como componentes del derecho de acceso a la justicia contribuyen a eliminar la impunidad de los casos relacionados con violaciones a derechos humanos.¹⁹

¹⁵ Cfr. CmlDH, *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, 28 de junio de 2007, párrs. 5 y 55. En acceso a la justicia implica el acceso tanto de iure como de facto a instancias y recursos judiciales de protección frente a actos de violación a derechos humanos de conformidad con los parámetros internacionales. Y debe entenderse desde una doble perspectiva, tanto la posibilidad física de presentar demandas judiciales, como las perspectivas reales de obtener una respuesta en un corto plazo de acuerdo con la legislación correspondiente. El acceso a la justicia no se circunscribe a la existencia formal de los recursos judiciales, sino también a que éstos sean idóneos para investigar, sancionar y reparar las violaciones denunciadas.

¹⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, artículo 14, *El derecho a un juicio imparcial y la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*, CCPR/C/GC/32/32, 23 de agosto de 2007, párr. 9.

¹⁷ Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 32, artículo 14, *El derecho a un juicio imparcial y la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*, CCPR/C/GC/32/32, 23 de agosto de 2007, párr. 13.

¹⁸ Los artículos XVIII de la Declaración Americana y 8 y 25 de la Convención Americana establecen que todas las personas tienen el derecho a acceder a recursos judiciales y a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial cuando creen que sus derechos han sido violados.

¹⁹ CmlDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 351.

99. Con base en el análisis de las evidencias recabadas, queda acreditado que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 han violentado el derecho de acceso a la justicia, en su modalidad de procuración de justicia de V1 y sus familiares, y su obligación de investigar oportunamente su desaparición, ya que de manera general no tomaron en cuenta el contexto de su labor de activismo y acompañamiento de casos y familiares de personas desaparecidas en Veracruz, dejando de observar las obligaciones previstas en la normatividad que rige su actuación.

100. Aunado a la falta de inmediatez en las acciones de búsqueda y localización de V1, tampoco se advierte la existencia de un plan estructurado al respecto; por el contrario, se observan actuaciones aisladas y aleatorias, sin realizar una adecuada y eficaz investigación de campo, tanto de los agentes del Ministerio Público, como de los elementos de la Policía Ministerial a quienes se ha requerido la búsqueda y localización de V1. Al respecto, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha establecido que *la búsqueda de personas desaparecidas, para ser verdaderamente efectiva, debe comprender acciones de campo y búsqueda física, es decir, que vaya más allá de diligencias formales y envío de oficios.*²⁰

101. La CrIDH señala que la “debida diligencia” implica que las indagatorias deben agotar todas las líneas de investigación, en especial exige que se tomen en cuenta *“la complejidad de los hechos, el contexto en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión, evitando omisiones en la recabación de las pruebas y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación”.*²¹ Es de suma importancia que los Estados cumplan con este deber, ya que de esta manera se podrá sancionar a todos los autores materiales e intelectuales.

²⁰ *Elementos Esenciales para Regular la Desaparición de Personas*, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2015, p. 14. Al respecto, el Acuerdo 25/2011 (n2) advierte que la autoridad ministerial deberá realizar sus actuaciones con carácter proactivo, más allá de diligencias rutinarias y formales.

²¹ *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Sentencia de 11 de mayo de 2007, párr. 158.

102. La CrIDH en el “Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México”,²² sostuvo que: *“surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición (...), respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. Esta obligación de medio, al ser más estricta, exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Deben existir procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido”*.

103. El acceso a la justicia, en su sentido amplio e integral hace referencia a las posibilidades de las personas de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas y cuyo ámbito material de aplicación se delimita mediante el análisis del conjunto de derechos de las y los ciudadanos y la valoración de la naturaleza y extensión de la actividad pública y de los instrumentos jurídicos necesarios para garantizarlos.²³ La debida diligencia, como parte del respeto y garantía de los derechos humanos, se relaciona estrechamente con su derecho al acceso a la justicia, situación que no puede alcanzarse de manera plena si en las investigaciones no se analizan todas las líneas de investigación.

104. Lo antes expuesto confirma que desde la desaparición de V1 las autoridades ministeriales no consideraron su labor de activismo y acompañamiento de casos y familiares de personas desaparecidas en Veracruz y el contexto específico de violencia vivido por ella durante la sustracción perpetrada en el lugar donde laboraba., por lo que el caso distó de ser investigado como un delito de género,

²² Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párrafo 283.

²³ “Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe”, Buenos Aires, PNUD, 2005, p. 11

además de que durante la integración de la carpeta de investigación no existe constancia de que se hubieran realizado diligencias específicas para una investigación con esa perspectiva.

105. La investigación de los delitos y persecución de los probables responsables no puede diferirse en el tiempo de manera ilimitada, debido a que la posibilidad material para obtener los elementos de prueba para acreditar la probable responsabilidad del sujeto se diluye conforme transcurre el tiempo.

106. Por ello, el límite de actuación de la autoridad ministerial se encuentra en la posibilidad real de allegarse nuevos elementos de juicio; de lo contrario, mantener una investigación abierta indefinidamente puede arrojar, en el mejor de los casos, información poco confiable sobre la eficacia con la que se desempeñan las instancias de procuración de justicia, sobre todo cuando el paso del tiempo es un obstáculo importante de las investigaciones.

107. La omisión de agotar todas las líneas lógicas de investigación o la falta de diligencia en la recolección de pruebas en este sentido, puede tener graves repercusiones en el desarrollo de los procesos en etapas de acusación o de juicio. No haber agotado en forma completa las líneas lógicas de investigación incide, sobre todo, en que no se pueda identificar a los autores, lo cual resulta incompatible con el deber del Estado para investigar, identificar, juzgar y sancionar a todos los autores, incluidos los autores materiales, intelectuales, partícipes, colaboradores y los eventuales encubridores de las violaciones de los derechos humanos cometidas, investigando asimismo las estructuras de ejecución de los crímenes o estructuras criminales a las que pertenezcan.

108. En consecuencia, AR1, AR2, A3, AR4 y AR5 han sido omisos en realizar las diligencias que por su relevancia debieron efectuar con prontitud, ya que en este tipo de casos la celeridad en el inicio de las investigaciones es fundamental para evitar que se pierda información que puede resultar elemental para ubicar a la víctima, la

identificación de los probables responsables y el esclarecimiento de los hechos, lo que transgrede lo dispuesto en los artículos 1º, tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 67, fracción I, tercer párrafo de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo previsto en el Acuerdo 25/2011, en el Acuerdo General 03/2016, así como en el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada de la Procuraduría General de la República, que en términos generales establecen el deber del Ministerio Público de velar por la legalidad, respetando los derechos humanos, así como promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia para coadyuvar a su eficiente impartición, así como la obligación de ordenar la práctica de diligencias para encontrar a la persona desaparecida en forma inmediata, exhaustiva, seria e imparcial, y de agotar las diligencias necesarias vinculadas con la labor de activismo y acompañamiento de casos de desaparición que la víctima realizaba.

Derecho a la verdad

109. El derecho de acceso a la justicia está íntimamente ligado con el derecho a la verdad y consiste en el derecho que tiene toda víctima a saber de las circunstancias en que se cometieron las violaciones a derechos humanos, es decir, cuando las autoridades ministeriales encargadas de la investigación, preservación y procesamiento del lugar de los hechos, de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito, cumplen adecuadamente con esas obligaciones. Asimismo, cuando los responsables de la investigación ordenan la práctica de las diligencias conducentes y necesarias para encausar el conocimiento de la verdad.

110. La desaparición de una persona genera inestabilidad e incertidumbre a las y los familiares de los agraviados. En ese sentido es prioritario el derecho de las familias a conocer el destino sus seres queridos, derivado de la obligación que tienen los Estados de brindar a los agraviados y a sus familias un recurso sencillo y rápido

que los ampare contra violaciones de sus derechos fundamentales, lo que se conoce como el derecho a saber o el derecho a la verdad, el cual implica que se tenga un conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, las personas que participaron en ellos y las circunstancias específicas, en particular de las violaciones perpetradas y su motivación.²⁴

111. La CmIDH considera que el derecho a la verdad pertenece a las víctimas, sus familiares y a la sociedad en general, en este sentido, este derecho se basa en los artículos 1, 8, 25 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

112. El derecho a la verdad implica el derecho a solicitar y a obtener información sobre lo siguiente: las causas que dan lugar a la desaparición; las causas y condiciones relativas a las violaciones manifiestas de las normas internacionales y nacionales de derechos humanos; los progresos y resultados de la investigación; las circunstancias y los motivos por los que se perpetraron los hechos de las violaciones manifiestas de los derechos humanos; las circunstancias en que se produjeron las violaciones y, en caso, de fallecimiento, desaparición involuntaria o desaparición forzada, la suerte y el paradero de las víctimas; y la identidad de los autores.

113. Se puede constatar que en el presente caso no se ha logrado el esclarecimiento de los hechos ni la localización de V1, y tampoco hay avances que permitan ni siquiera presumir las causas de la desaparición, así como la identificación de los probables responsables.

114. Los familiares de V1, víctima de desaparición, V2, V3 y V4, tienen el derecho a saber qué pasó con su paradero y que se sancione a los responsables.

²⁴ Comisión IDH. Caso 10.580, Informe N° 10/95, Ecuador, Manuel Bolaños, 12 de septiembre de 1995. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, abordó el tema del derecho a la verdad por primera vez en 1995, con motivo del caso de la desaparición de Manuel Bolaños, en Ecuador. [...] La Comisión señaló que este derecho surge de la obligación que tiene el Estado de usar todos los medios a su alcance para investigar seriamente las violaciones cometidas en su jurisdicción a fin de identificar a los responsables.

115. La obligación de la FGEV de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y también para evitar que este tipo de hechos vuelvan a repetirse. En este sentido, esta Comisión Nacional recuerda que la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos.

116. Por tanto, es indispensable continuar con la investigación ministerial, a fin de no seguir vulnerando el derecho de acceso a la justicia, a una protección judicial eficaz y el derecho de los familiares y de la sociedad a conocer la verdad de lo ocurrido. El Estado tiene el deber de realizar una investigación imparcial y efectiva que no se emprenda como una simple formalidad condenada a fracasar, puesto que tiene que realizarse con todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad, enjuiciamiento y castigo de todas las personas responsables.

117. En definitiva, V2, V3 y V4, familiares de V1, han sido víctimas de violaciones a su derecho de acceso a la justicia en su vertiente de procuración de justicia, pues a un año y ocho meses de su desaparición no se han realizado las diligencias necesarias e idóneas para la investigación de los hechos, que oriente a dar con su paradero, y a localizar a los responsables y llevarlos ante la justicia, situación que deviene en responsabilidades de carácter administrativo y en la necesidad de reparar el daño ocasionado por las conductas que por acción u omisión causaron en perjuicio de aquéllos.

118. “El derecho a la verdad en una sociedad democrática, implica la obligación de investigar la violación al derecho humano y la divulgación pública del resultado”.²⁵ Por lo expuesto, se considera que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 vulneraron en agravio de V1, V2, V3 y V4 los derechos al acceso a la justicia, en su modalidad de procuración de justicia, el derecho de los familiares a la verdad como quedó asentado en la presente Recomendación.

²⁵ CNDH, Recomendación 20/2017, p 134.

Responsabilidad

119. La responsabilidad generada con motivo de las violaciones a los derechos humanos analizadas y evidenciadas corresponde a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, que demuestra la falta de eficiencia con que se condujeron, e implica una falta de compromiso con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizarlos en los términos que establece el artículo 1°, párrafos primero, segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

120. Además de las violaciones a los derechos humanos acreditadas en la presente Recomendación, se advierte que el proceder de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, de acuerdo a las consideraciones vertidas en la presente Recomendación, actualizan lo previsto en el artículo 76 de la Constitución Política del Estado de Veracruz que refiere que: *“Los servidores públicos serán responsables por las faltas o delitos en que incurran durante el desempeño de sus funciones”*, por lo que atendiendo a lo señalado en el artículo 79 del mismo ordenamiento: *“Se aplicarán sanciones administrativas consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación, así como de carácter pecuniario en los términos que establezca la ley, a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben caracterizar al desempeño de sus funciones, cargos, empleos o comisiones”*.

121. Respecto a la responsabilidad de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, la Ley Orgánica de la FGEV prevé en el artículo 36: *“La Visitaduría General es el órgano de control interno de la Fiscalía General, en lo que se refiere a las funciones que realicen sus servidores públicos (...)”*.

122. Por lo expuesto anteriormente y con fundamento en los artículos 1°, párrafo tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6°, fracción III; 71, párrafo segundo, 72, párrafo segundo y 73 párrafo

segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en este caso con elementos de convicción suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente queja ante la Visitaduría General de la FGEV a efecto de que inicie e integre la investigación administrativa correspondiente y se determine la responsabilidad administrativa de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, en atención a los hechos violatorios a derechos humanos acreditados en la presente Recomendación.

Reparación

123. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño, derivado de la responsabilidad de los servidores públicos, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, pero otra vía lo es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1°, párrafo tercero, constitucional y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al evidenciarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública deberá incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados 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 de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

124. Por lo que hace a V2, V3 y V4 al ser familiares directos de V1, han sufrido diversas consecuencias a partir de su desaparición sobre todo de naturaleza emocional. La desaparición produce un tipo de duelo que no puede terminar de elaborarse ante la ausencia de un ser querido, al desconocer las circunstancias en la que se encuentra dicha persona, la incertidumbre respecto a su ubicación, así como la impunidad que hasta el momento se presenta, genera en ellos afectaciones provocadas tanto por el hecho de la desaparición como por el actuar deficiente de

las autoridades encargadas de procurar justicia, por lo que la FGEV deberá inscribirlos en el Registro Estatal de Víctimas, en términos de lo previsto en el artículo 101 de la Ley Estatal de Víctimas, y reconocerles esa calidad.

Satisfacción

125. En el presente caso, la satisfacción comprende que las autoridades recomendadas deberán iniciar las investigaciones administrativas respectivas solicitadas por este Organismo Nacional con motivo de las violaciones a los derechos humanos cometidas en agravio de V1, V2, V3 y V4. Asimismo, que el personal ministerial de la FGEV continúe con la integración y perfeccionamiento de la IM2, practicando las diligencias tendentes a lograr su localización, incluyendo las necesarias relacionadas con su labor en defensa de los derechos humanos, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo General 03/2016, por el cual se emite el Protocolo de Investigación para la atención de los delitos cometidos en agravio de personas defensoras de derechos humanos con motivo de su labor, de la FGEV.

Garantías de no repetición

126. Las garantías de no repetición consisten en implementar las medidas que sean necesarias, a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención, por ello el Estado debe adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole, para hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos de las personas.

127. Sobre el “deber de prevención” la CrIDH, sostuvo que: *“(...) abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus*

consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte (...).²⁶

128. A fin de dar cumplimiento a este requisito, la Fiscalía General de ese Estado deberá diseñar y llevar a cabo un Programa Integral de capacitación y formación en materia de derechos humanos, dirigido a todo su personal, y en especial a los agentes del Ministerio Público, peritos y policías ministeriales, en los que se incluyan temas relativos a personas defensoras de derechos humanos, así como la debida investigación de hechos relacionados con la desaparición de personas, con el objetivo de que cuenten con los elementos legales, técnicos y científicos que les permitan desempeñar sus funciones de manera correcta, oportuna y efectiva, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, e impartirse por personal calificado y con suficiente experiencia.

129. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera procedente formular a usted, respetuosamente, las siguientes:

VI. RECOMENDACIONES.

A Usted señor Fiscal General del Estado de Veracruz:

PRIMERA. Instruya a quien corresponda para que se realicen las acciones necesarias para la debida integración y determinación de la IM2 iniciada con motivo de la desaparición de V1, y se continúe con la investigación de los hechos conforme a los estándares de debida diligencia y debido proceso reconocidos en el marco jurídico nacional e internacional, con el fin de determinar el paradero de V1, así como

²⁶ Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras” (Fondo), sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 175.

la responsabilidad penal de las personas probables responsables, enviando a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Instruya a la Visitaduría General de esa Fiscalía realice una revisión de la indagatoria relacionada con la desaparición de V1, para que presente un plan de fortalecimiento de la investigación que tenga como objetivo la localización de la víctima, señalando como mínimo las diligencias básicas pendientes por realizar, remitiendo las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se colabore ampliamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de la queja que promueva ante la Visitaduría General de la FGEV, en contra de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente documento, remitiendo a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Se imparta al personal de la FGEV un curso de capacitación para dar a conocer los protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar los delitos que se relacionen con la desaparición de personas, así como con activistas que acompañen y representen casos y familiares de desaparición de personas y, en general, a víctimas de violaciones a derechos humanos, tomando en cuenta el Acuerdo General 03/2016, por el que se emite el Protocolo de Investigación para la Atención de los Delitos Cometidos en Agravio a Personas Defensoras de Derechos Humanos con motivo del Ejercicio de su Labor, remitiendo las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Se dote a los agentes del Ministerio Público en la entidad, así como a sus auxiliares de los recursos materiales, tecnológicos y científicos necesarios, con la finalidad de que realicen en forma adecuada las investigaciones en casos de desapariciones y las acciones que en el marco de la Ley les sean encomendadas, y se informe a este Organismo Nacional sobre los cursos que se les hayan otorgado.

SEXTA. Se designe al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

SEPTIMA. Instruya a quien corresponda para se tomen las medidas procedentes para que se inscriba a V2, V3 y V4, en el Registro Estatal de Víctimas, en términos de lo previsto en el artículo 101 de la Ley Estatal de Víctimas, y se les reconozca la calidad de víctimas, derivado de los hechos que se han acreditado en la presente Recomendación, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

130. 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 servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero Constitucional Federal, 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.

131. 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 en el término de quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

132. Con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta

Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

133. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, 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, podrá solicitar al Senado de la República, o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PEREZ