



COMISIÓN ESTATAL DE  
**DERECHOS HUMANOS**  
VERACRUZ

# Recomendación General 01/2017



**RECOMENDACIÓN GENERAL 1/2017**

**Autoridad responsable:**

Fiscalía General del Estado, Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas, Congreso del Estado de Veracruz

**Caso:**

Se detectó un patrón de irregularidades en 81 investigaciones iniciadas por desaparición de personas; y el cumplimiento deficiente del deber de reparar las violaciones a derechos humanos.

**Contenido**

I. INTRODUCCIÓN .....	4
II. PROEMIO Y ANTECEDENTES.....	6
1. Consideraciones previas .....	6
2. Naturaleza jurídica de la desaparición de personas .....	9
III. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN .....	12
IV. CONTEXTO DE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS .....	13
1. El origen de las desapariciones y contexto generalizado de violencia.....	13
1.1 Contexto general.....	13
1.2 Contexto mexicano .....	13
1.3 Contexto veracruzano .....	16
2. Síntesis de las actividades de la Comisión con los familiares de las personas desaparecidas.....	19
3. La CEDH recibió más de 100 quejas por personas desaparecidas (iter procesal).....	20
V. MARCO NORMATIVO DE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS .....	21
1. Acciones de la comunidad internacional para regular el fenómeno de la desaparición de personas.....	21
1.1 La Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas .....	21
1.2 La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas .....	21
1.3 La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas .....	23
2. Acciones nacionales y locales para combatir la desaparición de personas .....	24
2.1 La regulación del tipo penal no cumple estándares de protección de derechos.....	25
2.2 Regulación local de las investigaciones de personas desaparecidas .....	27
A. Ámbito procesal penal .....	27
B. Ámbito de procuración de justicia.....	28
3. Las desapariciones cometidas por particulares participan del mismo estándar de debida diligencia que las desapariciones forzadas .....	31
3.1 La desaparición de personas no prescribe.....	32
3.2 La desaparición de personas tiene carácter continuado o de tracto sucesivo .....	33
3.3 También se lesionan los derechos de las personas cercanas a la víctima directa .....	34
VI. EL CONTENIDO DEL DEBER DE INVESTIGAR.....	35
1. Obligaciones generales del Estado .....	35
2. El Estado debe investigar la desaparición de personas con la debida diligencia.....	36
2.1 Oficiosidad: La investigación debe iniciarse cuando el Estado sabe de la desaparición de una persona .....	37
2.2 Oportunidad: El tiempo es un factor crítico en el desarrollo de las investigaciones .....	39
A. Inmediatez.....	39
B. Plazo Razonable.....	40
C. Proactividad .....	41
2.3 Exhaustividad: Las investigaciones deben agotar las líneas de investigación para esclarecer los hechos.....	41
2.4 Participación de los familiares de las víctimas .....	42
3. Aspectos de las investigaciones valorados por la CEDH.....	42
3.1. Elementos objetivos que configuran un patrón de omisiones .....	43
3.2. En 81 investigaciones ministeriales se encontraron irregularidades .....	44
3.3. Las irregularidades se observaron en las denuncias presentadas entre febrero de 2011 y octubre de 2016 .....	45

3.4. Patrón de casos con características similares .....	45
A. El inicio inmediato de la investigación era una mera formalidad.....	45
B. Las investigaciones no agotaron todas las diligencias necesarias.....	47
C. Las cargas procesales de la autoridad se trasladaban a las víctimas indirectas.....	48
D. Las investigaciones tenían deficiencias estructurales.....	49
E. Casos en los que hubo una conducta pro activa de los servidores de la Fiscalía .....	51
3.5. Tolerancia estatal .....	53
3.6. Impunidad.....	54
3.7. El Estado debe tratar la investigación de una persona desaparecida como tal .....	56
VII. INCUMPLIMIENTO AL DEBER DE GARANTIZAR LA REPARACIÓN INTEGRAL .....	57
1. Desde 2014, el Congreso del Estado ha omitido proveer de recursos financieros al fondo de ayuda, asistencia y reparación integral.....	57
2. La CEAIVD atendió deficientemente a las víctimas .....	60
2.1 El Registro Estatal de Víctimas fue tardío .....	62
2.2 Las ayudas que la CEAIVD brindó fueron insuficientes .....	62
VIII. DERECHOS VIOLADOS.....	64
1. Derechos de la víctima y/o persona ofendida .....	65
IX. PROBABLE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO POR ACTOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA.....	68
X. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS.....	70
XI. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS.....	71

## **I. INTRODUCCIÓN**

1. El fenómeno de la desaparición de personas es uno de los retos más grandes que enfrenta el Estado mexicano, pero particularmente el Estado de Veracruz. Desde el periodo conocido como la “Guerra Sucia” y, posteriormente, con el arranque de una política de seguridad en diciembre de 2006 para combatir a la delincuencia organizada, el número de desapariciones incrementó sustancialmente y provocó que miles de familias se enfrenten a la terrible incertidumbre de no saber el destino de sus seres queridos.
2. Desafortunadamente, las Instituciones del Estado no estaban preparadas para un fenómeno de estos alcances y su respuesta a esta problemática ha sido insuficiente e inadecuada. En varios casos, los familiares de las víctimas, movidos por un profundo amor hacia sus familiares desaparecidos, asumen las obligaciones de búsqueda e investigación, y se embarcan en una lucha permanente en busca de la verdad, de justicia y de reparación.
3. El universo de desapariciones a nivel nacional y estatal aún es indeterminado. Las cifras oficiales ofrecen sólo un número mínimo de las personas víctimas de desaparición. Además, demuestran la inexistencia de un diagnóstico oficial serio sobre el tema y, a pesar de ello, se sabe que aquellas son sumamente altas y reflejan un fenómeno complejo. El trabajo de documentación efectuado por los familiares de las personas desaparecidas, organizaciones de la sociedad civil, organismos de derechos humanos, especialistas, y periodistas, ha permitido conocer que la problemática es sumamente complicada.
4. En efecto, son diferentes dinámicas delictivas las que generaron que decenas de miles de personas se encuentren desaparecidas y sustraídas de la protección de la ley. Por ello, las soluciones superficiales son insuficientes; esta problemática exige poner en marcha todos los recursos disponibles para atenderla.
5. Así, se sabe que la comisión de una parte importante de las desapariciones se atribuye a la acción directa de agentes del Estado o a particulares que actúan con su autorización, tolerancia o aquiescencia. Otras son desapariciones cometidas por particulares que si bien de inicio adoptan la forma de secuestro u otras formas de privación ilegal de la libertad, son casos en los que el Estado también tiene el deber de investigar diligentemente e implementar todas las acciones necesarias para determinar la suerte o paradero de las víctimas.
6. En este sentido, la desaparición de personas constituye la negación misma del fin del Estado, pues éste fue creado para salvaguardar los bienes fundamentales de las personas. Ciertamente, la

participación directa, o la tolerancia y aquiescencia del Estado, o la falta de investigación de las desapariciones son conductas que atentan contra la dignidad de las personas y los derechos humanos.

7. Es decir, cuando se comete una desaparición forzada, quien violenta es aquel con la obligación de proteger. Quien oculta, es quien debería dar justicia. En el caso de las desapariciones cometidas por particulares, los bienes jurídicos que se afectan son los mismos que en la desaparición forzada, por ello, se trata también de una conducta extremadamente grave, y la omisión del deber de investigarlas con efectividad supone una fuente de responsabilidad estatal.

8. En este contexto, desde el 2016 la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz ha atendido continuamente a integrantes de diversos colectivos y personas a título individual, que son familiares de personas que han desaparecido en el territorio veracruzano. En el transcurso de estas intervenciones, la Comisión constató diversos actos que lesionan los derechos humanos de las víctimas directas e indirectas.

9. Dada la complejidad de este fenómeno, el diseño e implementación de acciones para prevenir, investigar y sancionarlo requiere de la colaboración interinstitucional de los tres niveles de gobierno, de los tres poderes del Estado, de los órganos constitucionales autónomos, pero también de la sociedad en su conjunto. En efecto, la participación de la sociedad civil, particularmente de los colectivos de familiares de personas desaparecidas, es esencial para afrontar este reto de manera integral.

10. La experiencia de los colectivos y de las familias añade una dimensión humana a la búsqueda de soluciones. Además, son ellos quienes muchas veces se han visto obligados a sustituir al Estado en sus funciones y son ellos quienes pueden enriquecer el diagnóstico sobre las deficiencias estructurales que adolecen las instituciones, pues las han padecido en carne propia.

11. Por su gravedad, los hechos relacionados con desapariciones se deben investigar con seriedad, en un plazo razonable y con la debida diligencia; requieren adoptar mecanismos que garanticen la no repetición de hechos similares; procesar y castigar de manera enérgica a los autores materiales e intelectuales del crimen; implementar acciones de búsqueda en vida; contar con procedimientos confiables de identificación de las personas encontradas sin vida; y desarrollar acciones para garantizar la reparación integral, el derecho a la verdad y, en su caso, el tratamiento y restitución digna de los restos a sus familiares.

12. Ante esas circunstancias, este Organismo Autónomo realizó una investigación que abarcó 81 expedientes de queja sobre casos de desapariciones de personas y cuyos hechos ocurrieron durante el periodo de febrero de 2011 a octubre de 2016; con el objetivo de promover e incidir en las modificaciones a disposiciones legales, reglamentarias y prácticas administrativas que coadyuven a generar una mejor protección de los derechos humanos de las víctimas y a no sufrir desaparición forzada

o por particulares, lograr que las familias de las víctimas obtengan una reparación por las violaciones sufridas y que se determinen las responsabilidades administrativas y penales que correspondan, integrando la presente Recomendación General en el marco de sus atribuciones y conforme a lo establecido en la Ley y su Reglamento Interno, dando así cumplimiento al mandato constitucional de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

13. Sólo así se podrá garantizar el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas, y el derecho de toda la sociedad a conocer sobre estas graves violaciones a derechos humanos.

## **II. PROEMIO Y ANTECEDENTES**

14. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a 3 de octubre de 2017, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron la resolución citada al rubro, las Visitadurías Generales de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante la Comisión o CEDH), formularon el proyecto que, aprobado por la suscrita<sup>1</sup> constituye la RECOMENDACIÓN GENERAL 1/2017.

15. **RESGUARDO DE INFORMACIÓN:** Con fundamento en los artículos 6 apartado A fracción II y 16 párrafo segundo de la CPEUM; 3 fracción XIX, 9 fracción VII, 11 fracción VII, 67, 68 fracciones I, III, V y VII, 69, 70, 71 y 72 de la Ley número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 2, 4, 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 39 de la Ley Estatal de Víctimas; 33 de la Ley de esta CEDH; y 96 de su Reglamento Interno, en esta Recomendación General no se mencionan los nombres de las víctimas.

16. En cumplimiento con lo establecido en el artículo 176 del Reglamento Interior, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que constituyen la presente Recomendación.

### **1. Consideraciones previas**

17. El derecho que tienen todas las personas a no ser víctimas de desaparición tiene dos vertientes. La primera está reconocida expresamente en la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas (en adelante, Convención Internacional DFP) y en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (en adelante, Convención

---

<sup>1</sup> En términos de lo establecido en los artículos 1 y 102, apartado B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución o CPEUM); 4 párrafo octavo y 67 fracción II, inciso b) de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 1, 5, 16, 17 y 168, del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Interamericana DFP), y consiste en el derecho de todas las personas a no ser víctima de desaparición. El estado mexicano, como parte de dichos instrumentos, tiene el deber de que todos sus agentes respeten y garanticen, por todos los medios a su alcance, este derecho.

18. La segunda vertiente se actualiza cuando una persona desaparece a causa de actos de particulares o por condiciones ajenas a su voluntad. Si esto sucede, y el Estado tiene conocimiento de ello, debe iniciarse inmediatamente una búsqueda e investigación seria, diligente y efectiva tendiente a localizar a la persona desaparecida y a dar con los perpetradores. El artículo 3 de la Convención Internacional DFP establece que los Estados parte deben investigar todas las desapariciones –con independencia de si el perpetrador es agente estatal o no–, y procesar a los responsables. Es decir, el deber de investigar con la debida diligencia las desapariciones no se limita a las desapariciones forzadas, sino que opera siempre que haya una persona desaparecida.

19. Así, debe entenderse que el derecho a no sufrir desaparición comprende la prohibición de privar de la libertad y ocultar a una persona con la participación o tolerancia del Estado, y la obligación de investigar con la debida diligencia cuando una persona desaparece.

20. La naturaleza multiofensiva de la desaparición de personas implica la tutela de otros derechos conexos que el ordenamiento jurídico mexicano protege como la personalidad jurídica, la integridad personal, la libertad personal, la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la vida misma, entre otros. Además, a partir del reconocimiento del derecho a no sufrir desaparición se generan obligaciones concretas de protección, respeto y garantía a cargo del aparato estatal.

21. Dada la particular relevancia de las transgresiones que conlleva, la comunidad internacional considera que la desaparición de personas es una violación grave a los derechos humanos;<sup>2</sup> un ultraje a la dignidad inherente a los seres humanos; y una falta de observancia de las normas de *ius cogens*.<sup>3</sup>

22. En este sentido, el simple hecho de que una persona desaparezca genera la suposición razonable de que el Estado ha incumplido alguna de sus obligaciones. Así, aunque una desaparición está sujeta a distintas circunstancias de modo, tiempo y lugar que permiten calificarla como desaparición forzada, desaparición por particulares o, incluso, como una privación ilegal de la libertad en cualquiera de sus

---

<sup>2</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 64.

<sup>3</sup> *Ibid.*, párr. 77. En el derecho internacional se considera que la desaparición de personas es una violación particularmente grave de derechos humanos. Esto obedece a que lesiona una multiplicidad de derechos inderogables que cuando son violados constituyen, paralelamente, crímenes de lesa humanidad que demandan la imposición de sanciones proporcionales y adecuadas. Cfr. Comisión Internacional de Juristas. *Impunidad y Graves Violaciones de Derechos Humanos*, Guía para Profesionales No. 3, Ginebra, 2008, pp. 21 y ss.

modalidades, en la mayoría de las ocasiones las desapariciones están relacionadas con la comisión de actos delictivos y, en ciertos casos, con la participación directa de actores estatales.

23. Esta presunción se agrava cuando las desapariciones se producen en un contexto donde se han producido otras desapariciones previas y no se han adoptado medidas efectivas para evitarlas, o cuando éstas suceden en contextos de especial riesgo.

24. Sólo una investigación seria, imparcial y efectiva puede esclarecer la identidad del sujeto activo. De este modo, si bien las falencias en las indagatorias pueden impedir que se afirme que una desaparición fue perpetrada por agentes del Estado, esto no puede convertirse en un argumento válido para descartar esa posibilidad.<sup>4</sup>

25. Así, cuando agentes del Estado participan en la desaparición y/o son omisos para descubrir el paradero de una víctima y para llevar a los responsables ante la justicia, este acto adquiere otra dimensión porque la impunidad asociada a estos crímenes implica la violación a otra serie de deberes. En especial, al deber de investigar de manera inmediata, exhaustiva y diligente los hechos para localizar a las personas desaparecidas y, en su caso, enjuiciar y sancionar a los autores, de conformidad con la gravedad de sus actos.

26. Estos deberes tienen que cumplirse incluso cuando las desapariciones son ejecutadas por particulares. Ello obedece a que el Estado tiene deberes reforzados frente al riesgo que las desapariciones implican para la vida, la integridad, la seguridad y la personalidad jurídica, por lo que si el Estado tiene conocimiento de una desaparición –o al menos debió saber del riesgo de ésta– surge un deber específico de atender la noticia o denuncia e iniciar inmediatamente una investigación y búsqueda urgente tendiente a la localización con vida de la víctima.<sup>5</sup>

27. Debe recordarse, en todo momento, que el deber de investigar no se agota con la búsqueda de la persona desaparecida, sino con su localización efectiva y con las indagatorias penales y administrativas al interior de las instituciones públicas, necesarias para deslindar y determinar las responsabilidades que correspondan.

---

<sup>4</sup> Cfr. ONU, Asamblea General. *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Misión a México*, A/HRC/19/58/Add.2, párr. 18.

<sup>5</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 280; y Abramovich, Víctor. "Responsabilidad internacional por violencia de género: comentarios sobre el caso "Campo Algodonero" en la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario de Derechos Humanos*, [S.l.], n. 6, p. pág. 173, ene. 2010, p. 174.

## 2. Naturaleza jurídica de la desaparición de personas

28. La Organización de los Estados Americanos (OEA) sostiene una definición amplia de la desaparición de personas porque se trata de una práctica cruel e inhumana que socava el Estado de Derecho, y que debilita las normas que garantizan la protección frente a las detenciones arbitrarias y el derecho a la integridad y seguridad personal.<sup>6</sup>

29. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha puesto de relieve el carácter clandestino de la desaparición de personas.<sup>7</sup> Por su gravedad, es frecuente que los perpetradores supriman los elementos que permitan comprobar la privación de la libertad y determinar el paradero y la suerte de las víctimas. Esto presenta retos particulares en materia de investigación, como se verá más adelante.

30. Esta es una violación que consiste en una acción y en una posterior omisión. En el caso de la desaparición forzada, es una acción que puede ser perpetrada sólo por algunos autores (agentes del Estado o particulares con su beneplácito que priven de la libertad a una persona), y una omisión imputable a cualquier servidor público que oculte el paradero de la persona que ha desaparecido o se niegue a dar información sobre su paradero.<sup>8</sup> En suma, es la comisión de una conducta prohibida y la omisión de llevar a cabo una conducta exigida, una suerte de delito comisivo que no se consuma, sino que su ejecución deriva en un delito de omisión.<sup>9</sup>

31. Pero además, la desaparición puede ser cometida por particulares que a título individual o colectivo, y sin la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, privan ilegalmente de la libertad a una o más personas, seguida de la falta de información o de la negativa de reconocer dicha privación de la libertad, de proporcionar información sobre su suerte o paradero, y que sustrae a la víctima de la protección del ordenamiento jurídico.

32. En cualquier caso, cuando una persona desaparece, el Estado tiene el deber de investigar esa situación diligente y exhaustivamente.

33. Además, no debe soslayarse que dado el carácter continuado o permanente de la desaparición, los deberes y obligaciones reforzados a cargo del Estado se extienden en el tiempo hasta la efectiva

---

<sup>6</sup> V. OEA, Asamblea General. *Resolución AG/RES.666 (XIII-0/83)*, 18 de noviembre de 1983, preámbulo y párr. 4.

<sup>7</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Gómez Palomino vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 106.

<sup>8</sup> Cfr. Galaín, Pablo. “Informes Nacionales, Capítulo VI: Uruguay”, en Ambos, Kai (coord.), *Desaparición Forzada de Personas. Análisis comparado e internacional*, Temis, Bogotá, p. 148

<sup>9</sup> *Id.*

localización de las personas o, en su caso, la determinación de su suerte o paradero. Por ello, las autoridades competentes están obligadas a mantener acciones de investigación y búsqueda eficaces hasta que se alcance ese objetivo.

34. De manera paralela, es indispensable destacar que en los casos de desaparición de personas, no sólo se considera víctima a la persona desaparecida, sino también a sus familiares. En efecto, la jurisprudencia constante de la Corte IDH ha sostenido que los familiares de las víctimas de ciertas violaciones de derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas. Se puede declarar violado el derecho a la integridad psíquica y moral de “familiares directos” de víctimas y de otras personas con vínculos estrechos con tales víctimas, con motivo del sufrimiento adicional que éstos han padecido como producto de las circunstancias particulares de las violaciones perpetradas contra sus seres queridos, y a causa de las posteriores actuaciones u omisiones de las autoridades estatales frente a estos hechos.<sup>10</sup>

35. Estos sufrimientos se acrecientan por la constante negativa de las autoridades de proporcionar información acerca del paradero de la víctima o de realizar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de lo sucedido. La Corte IDH afirma que existe una presunción iuris tantum respecto de madres y padres, hijas e hijos, cónyuges, compañeros y compañeras permanentes, siempre que corresponda a las circunstancias particulares del caso. Sin embargo, en los casos *Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala*, y *Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú*, sostuvo que dicha presunción se extiende a las hermanas y hermanos de las víctimas desaparecidas, salvo que se demuestre lo contrario por las circunstancias específicas del caso.<sup>11</sup>

36. En casos de desaparición forzada, la Corte IDH ha sostenido que “Toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tiene [...] el derecho a conocer la verdad, por lo que aquéllos y la sociedad toda deben ser informados de lo sucedido.”<sup>12</sup>

37. También diversos instrumentos de Naciones Unidas y la Asamblea General de la OEA<sup>13</sup> han reconocido este derecho. Su contenido, en casos de desaparición forzada, se subsume en el “derecho de

---

<sup>10</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, párr. 445.

<sup>11</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Tenorio Roca Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2016. Serie C No. 314, párr. 254.

<sup>12</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 274; *Caso Carpio Nicolle y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre 2004. Serie C No. 117, párr 128; *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 200.

los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos”,<sup>14</sup> que a su vez se enmarca en el derecho de acceso a la justicia y en la obligación de investigar como forma de reparación para conocer la verdad en el caso concreto.<sup>15</sup> También son titulares de estos derechos, como lo ha reconocido el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias, los familiares de las personas desaparecidas por particulares.<sup>16</sup>

38. En este sentido, la Corte IDH ha reiterado que las víctimas tienen derecho a la reparación del daño sufrido. Ésta debe concretizarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar individualmente a las víctimas; y a través de medidas generales de satisfacción y garantías de no repetición.<sup>17</sup>

39. Así, las reparaciones de violaciones de derechos humanos deben repensarse desde la perspectiva de la integralidad de la personalidad de la víctima. Además, deben tomar en cuenta su realización como ser humano y la restauración de su dignidad.<sup>18</sup>

40. Al Estado le corresponde un rol central y la responsabilidad principal de garantizar el acceso efectivo –y en condiciones de igualdad– a medidas de reparación, adecuadas, efectivas y suficientes a todas las víctimas de violaciones a derechos humanos.<sup>19</sup>

41. En el anterior sentido, esta Comisión valora positivamente la expedición de la Ley 308 de Víctimas para el Estado de Veracruz y la creación de la Comisión Ejecutiva para la Atención Integral a Víctimas del Delito<sup>20</sup> (CEAIVD) –tanto la Ley como la Comisión estaban vigentes en el período que se analiza–; sin embargo, de la investigación realizada por este organismo autónomo, se pudo acreditar la ineficacia de dicha Comisión en la atención a las víctimas. En efecto, en la mayoría de los casos que atendieron y que se encuentran debidamente documentados por la CEDH; a los familiares de las

---

<sup>13</sup> Cfr. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Estudio sobre el derecho a la verdad*, U.N. Doc. E/CN.4/2006/91, de 9 de enero de 2006 y; Asamblea general de la OEA, Resolución AG/RES. 2595 (XL-O/10), de 12 de julio de 2016.

<sup>14</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 118.

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> V. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *La desaparición forzada en México: Una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, CNDH, México, 2015, p. 114.

<sup>17</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*, *op. cit. supra* nota 12, párr. 236-237.

<sup>18</sup> Cfr. “Voto Conjunto de los Jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abreu B.”, párr. 17, en Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Cumplimiento de Sentencia. Resolución del 17 de noviembre de 1999. Serie C No. 60.

<sup>19</sup> V. *Id.*; *Informe sobre la implementación de la ley de justicia y paz: etapas iniciales del proceso de desmovilización de las AUC y primeras diligencias judiciales*. OEA/ser. L/V/II 129 Doc. 6, 2 de octubre de 2007, p. 98.

<sup>20</sup> Decreto del Poder Ejecutivo publicado en la GOE el 28 de noviembre de 2014.

víctimas directas les fueron negados los servicios y apoyos que debían brindarles y, en no pocas ocasiones, fueron revictimizados.

42. Tampoco puede pasarse por alto que desde que la CEAIVD se creó en el año 2013, el Congreso del Estado omitió destinar, en el presupuesto de egresos, los recursos financieros necesarios para la integración del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, recursos indispensables para brindar asistencia y otorgar las medidas de reparación pertinentes, convirtiendo en ilusorio el ejercicio de este derecho para las víctimas.

43. En este orden de consideraciones, toda vez que los expedientes que se resuelven constituyen actos de desaparición de personas que comportan obligaciones de garantía, se emite la presente Recomendación General a la Fiscalía General del Estado (FGE), a la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas (CEAIVD), y al Congreso del Estado de Veracruz (el Congreso del Estado), en su carácter de autoridades responsables.<sup>21</sup>

### **III. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN**

44. Esta Comisión forma parte del sistema no jurisdiccional de protección a derechos humanos en México. En ese sentido, tiene el encargo constitucional de velar por el respeto, promoción, difusión, educación y garantía de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el estado de Veracruz.

45. Toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, este Organismo se declara competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación en los siguientes términos:

- En razón de la materia *-ratione materiae-*, al considerar que los hechos constituyen una lesión a los derechos de los familiares de personas desaparecidas, en su calidad de víctimas indirectas; además, la falta de investigación perpetúa la violación al derecho a no sufrir desaparición de las víctimas directas.
- En razón de la persona *-ratione personae-*, porque las presuntas violaciones se atribuyen a servidores públicos dependientes de la FGE, la CEAIVD y al Congreso del Estado.
- En razón del lugar *-ratione loci-*, porque todas las violaciones a los derechos de las víctimas ocurrieron en el territorio del Estado de Veracruz.

---

<sup>21</sup> Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 67 fracción I, inciso a) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 2, 3 fracción V, 48 y 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente en el Estado.

- En razón del tiempo *–ratione temporis–*, porque las omisiones e irregularidades detectadas en las investigaciones iniciadas para localizar personas desaparecidas y en el cumplimiento de las obligaciones de garantía constituyen violaciones de tracto sucesivo, en perjuicio de las víctimas indirectas.<sup>22</sup> En ese sentido, se encuentran dentro del término a que se refiere el artículo 112 del Reglamento Interno.

#### IV. CONTEXTO DE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS

##### 1. El origen de las desapariciones y contexto generalizado de violencia

###### *1.1 Contexto general*

46. La desaparición de personas es un fenómeno que azota a la humanidad desde hace ya bastante tiempo.<sup>23</sup> Los antecedentes más antiguos se remontan a la primera mitad del siglo XX y sus efectos se resienten en Europa,<sup>24</sup> Asia y África.<sup>25</sup>

47. En América Latina, las desapariciones se han sufrido con especial intensidad. Particularmente, en el contexto de los regímenes dictatoriales que asolaron la región en la segunda mitad del siglo XX y practicaron la doctrina de la seguridad nacional.<sup>26</sup> En este contexto, la desaparición de personas fue instituida como un mecanismo de control y represión de los movimientos sociales que, frente a los gobiernos autoritarios que ostentaban el poder, exigían cambios políticos y estructurales. Por ello, se implementó un plan transnacional de combate a los disidentes del régimen dictatorial imperante, en el cual se instruyó a las fuerzas armadas asesinar, torturar y desaparecer a los actores políticos y sociales contrarios al gobierno.

###### *1.2 Contexto mexicano*

48. En México, la desaparición de personas comenzó a ejecutarse, al menos, desde finales de la década de los 50 y hasta los años 80, con el inicio de los movimientos ferrocarrilero, magisterial, médico, estudiantil, y la lucha *–principalmente en el Estado de Guerrero–* de grupos de guerrilla que exigían al gobierno la atención de sus necesidades. Esta etapa, conocida como “La Guerra Sucia”, se caracterizó por la intervención de las fuerzas militares, para desplegar operativos en los que se

---

<sup>22</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 23 y ss; *Caso Gelman Vs. Uruguay*, *op. cit. supra* nota 2, párr. 64 y ss.

<sup>23</sup> V. Scovazzi, Tullio y Citroni Gabriella. *The struggle against Enforced Disappearance and the 2007 United Nations Convention*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007, p. 4 y ss.

<sup>24</sup> *Id.*

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 64 y ss.

<sup>26</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay*. *op. cit. supra* nota 2, párr. 46.

practicaban detenciones arbitrarias, interrogatorios mediante el uso de la tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas con motivos políticos.<sup>27</sup>

49. Como respuesta a este episodio violento, los familiares de las víctimas se unieron en organizaciones de la sociedad civil para exigir al Estado la investigación y sanción de los delitos cometidos durante la denominada “Guerra Sucia”. Frente a la presión social, el gobierno del entonces presidente Vicente Fox, ordenó la creación de la Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, adscrita a la Procuraduría General de la República,<sup>28</sup> con el objetivo de garantizar el derecho a la verdad y acceso a la justicia de los familiares de los centenares de desaparecidos. Empero, tras la entrega del informe final, esta Fiscalía cesó sus funciones el 26 de marzo de 2007 y las investigaciones iniciadas fueron remitidas a distintas áreas de la PGR.<sup>29</sup>

50. La CNDH documentó estos hechos en su Recomendación 26/2001.<sup>30</sup> En esta resolución, reconoció que había recibido 532 expedientes de queja por la desaparición forzada de personas durante la década de los 70 y principios de los 80 del siglo XX, de los cuales sólo en 275 reconoció que había una violación a derechos humanos.

51. Actualmente, las desapariciones ocurren en el marco de una política de seguridad con efectos extremadamente violentos. La acompaña la construcción de un régimen de excepción penal para la persecución de la delincuencia organizada y un mayor despliegue de fuerzas militares y policiacas que se suma a la expansión y diversificación de los grupos criminales.

52. Desde la implementación de esta política de seguridad por instrucciones del Gobierno Federal a finales de 2006, y desplegada por las fuerzas armadas y de seguridad del Estado mexicano (SEDENA, SEMAR, PF e instituciones de seguridad pública de las entidades federativas), para hacer frente al crimen organizado,<sup>31</sup> la violencia en el país ha escalado notablemente.

53. Desde 2009, HRW ha criticado esta política de seguridad.<sup>32</sup> En 2011, documentó 39 casos en los que miembros de las fuerzas de seguridad del Estado participaron en la comisión de desapariciones.<sup>33</sup> En

---

<sup>27</sup> V. CIDH. “Situación de los derechos humanos en México”, OEA/SER.L/V/II., DOC. 44/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 99 y ss.

<sup>28</sup> V. Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado. DOF, 27 de noviembre de 2001.

<sup>29</sup> V. Acuerdo A/317/06 del Procurador General de la República. DOF, 26 de marzo de 2007.

<sup>30</sup> V. CNDH. *Recomendación 26/2001*, 27 de noviembre de 2001.

<sup>31</sup> V. CIDH. “Situación de los derechos humanos en México”..., *op. cit. supra* nota 27, párr. 36 y ss.

<sup>32</sup> V. HRW. “Impunidad uniformada”, E.U.A., 2009, p. 2 y ss.

2013, amplió esa cifra a 149 de los 249 casos en los que investigó, y destacó la participación de las fuerzas locales de seguridad, quienes en muchas ocasiones actuaban en complicidad con miembros de la delincuencia organizada.<sup>34</sup>

54. A este informe le han sucedido una serie importante de recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos y reportes de organizaciones no gubernamentales, que dejan de manifiesto que la desaparición de personas ya alcanza niveles de catástrofe humanitaria, y que ésta ya rebasó las capacidades estatales para su atención, sin que a la fecha se tomen medidas adecuadas para su prevención, investigación y sanción.<sup>35</sup>

55. Lo anterior demuestra que la política de seguridad pública implementada desde el sexenio del Presidente Calderón para combatir la delincuencia organizada ha sido ineficiente y hasta contraria a su objetivo inicial. A la fecha, esta política pública de seguridad continúa sin mayores cambios, incluso cuando el propio Secretario de la Defensa Nacional ha externado una postura crítica.<sup>36</sup>

56. Este contexto se ha convertido en el caldo de cultivo idóneo para la práctica de desapariciones, pero la magnitud real de este fenómeno permanece en incertidumbre.<sup>37</sup> En efecto, de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RNPED), al 30 de agosto de 2017, en México hay 32,143 personas desaparecidas a nivel nacional. De este universo, 732 casos corresponden a personas que desaparecieron en territorio veracruzano.<sup>38</sup>

57. Por su parte, las estimaciones de los colectivos oscilan entre 4,000 y 20,000 personas desaparecidas, tan sólo en el territorio veracruzano,<sup>39</sup> mientras que la Fiscalía General del Estado de Veracruz sostiene que el número de personas desaparecidas durante el periodo 2010-2016 es de 2,382; y el número asciende a 3,600 si se considera el periodo 2006-2016.<sup>40</sup> Lo anterior refleja una falta de

---

<sup>33</sup> V. HRW. “Ni seguridad, ni derechos”, E.U.A., 2011, p. 136 y ss.

<sup>34</sup> V. HRW. “Los desaparecidos en México”, E.U.A., 2013, p. 19.

<sup>35</sup> Cfr. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *op. cit. supra* nota 4, párr. 80.

<sup>36</sup> V. “Militares no estudian para perseguir delincuentes” [http://www.milenio.com/policia/salvador\\_cienfuegos-ejercito-militares\\_estudian-perseguir\\_delincuentes-milenio\\_0\\_862113904.html](http://www.milenio.com/policia/salvador_cienfuegos-ejercito-militares_estudian-perseguir_delincuentes-milenio_0_862113904.html)

<sup>37</sup> V. Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial\\_20170406\\_Resumen.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406_Resumen.pdf)

<sup>38</sup> Estas cifras comprenden la sumatoria de los casos federales y del fuero común del 2007 al 31 de julio de 2017. Sin embargo, existen 311 casos previos al 2007 y 329 que no se especifica el año de la desaparición.

<sup>39</sup> Cfr. International Crisis Group. *Cfr. International Crisis Group. Veracruz: reparar el Estado de Terror de México, Informe sobre América Latina de Crisis Group N° 61, 28 de febrero de 2017*, p. 19.

<sup>40</sup> Oficio FGE/FIM/FEADPD/494/2017 de la Fiscalía Especializada en Atención a Denuncias por Personas Desaparecidas donde informó el número de personas desaparecidas durante el periodo 2010-2016; “Afirma Jorge Winckler que los 3,600

coordinación entre las autoridades de procuración de justicia, al menos por cuanto hace a la cuantificación de los casos que se investigan por desaparición.

58. Además de las cifras oficiales, existen las denominadas *cifras negras*. Éstas reportan las estadísticas extraoficiales de las desapariciones no denunciadas ante las instituciones de procuración de justicia. La CIDH observó que a pesar del contexto generalizado de esta problemática, la falta de claridad de sus cifras impide determinar en qué casos hay indicios de desaparición forzada, extravíos u otros tipos de ausencia.<sup>41</sup>

59. Estos números nos impiden conocer con certeza la magnitud del fenómeno de la desaparición de personas y se debe, principalmente, a la falta de investigación inmediata y diligente de las denuncias por personas desaparecidas; en otros casos, a la participación directa de los agentes del Estado en su comisión. Con esto se genera un clima de desconfianza general de la sociedad frente a las instituciones de seguridad y de procuración de justicia; además, agrava el ya de por sí crítico ambiente de violencia.

60. Además del contexto general de violencia, hay un clima de impunidad que facilita que graves violaciones contra los derechos humanos de las personas continúen cometiéndose, sin que sus autores intelectuales y materiales sufran alguna consecuencia. En efecto, más del 98% de los delitos cometidos en México permanecen en impunidad,<sup>42</sup> porque las autoridades se niegan a iniciar una investigación seria y expedita en el periodo inmediatamente posterior a que se reporta la desaparición de una persona. La alarmante impunidad favorece la perpetración de las desapariciones forzadas.<sup>43</sup>

### 1.3 Contexto veracruzano

61. El estado de Veracruz se ubica en la costa oriental del territorio mexicano. Ocupa una franja de aproximadamente 720 kilómetros de litoral en el Golfo de México, en donde se encuentra uno de los puertos más importantes del país. Además, sirve de corredor para conectar la frontera sur con la frontera norte, lo que le ha valido convertirse en un punto estratégico para el tráfico de narcóticos y personas.<sup>44</sup>

62. Esta situación propició la colaboración del gobierno estatal con el gobierno federal, y dio lugar a la implementación de una política de seguridad pública fuertemente militarizada en el Estado. Ésta ha

---

desaparecidos en Veracruz son de 2 sexenios pasados”, disponible en: <https://www.alcalorpolitico.com/informacion/afirma-jorge-winckler-que-los-3-600-desaparecidos-en-veracruz-son-de-2-sexenios-pasados-241558.html#.WaQxVT6LTIU>

<sup>41</sup> V. CIDH. “Situación de los derechos humanos en México”..., *op. cit. supra* nota 27, párr. 105 y ss.

<sup>42</sup> *Ibid.*, párr. 63 y ss.

<sup>43</sup> Cfr. ONU, Asamblea General. *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances*, A/HRC/30/38/Add.44, párr. 18

<sup>44</sup> Cfr. International Crisis Group. *Veracruz: reparar el Estado de Terror de México*, *op. cit. supra* nota 39, p. 12 y ss.

consistido en el despliegue de miles de miembros de las fuerzas armadas en zonas urbanas o en puntos estratégicos como carreteras, y puestos de control para realizar funciones de seguridad pública, propias de las autoridades civiles.<sup>45</sup>

63. Sin embargo, esta política únicamente exacerbó la violencia. A partir de 2011, comenzó a alcanzar niveles críticos con la ejecución de “limpiezas” entre miembros de distintos cárteles; la comisión de secuestros, ejecuciones extrajudiciales, extorsiones y desapariciones; violencia contra testigos accidentales, generalmente de la sociedad civil, y contra periodistas.<sup>46</sup>

64. La incidencia de las desapariciones en el Estado obedeció –en parte– a la participación directa de agentes estatales,<sup>47</sup> pero también a la de particulares que actuaban con tolerancia y aquiescencia de las autoridades.<sup>48</sup> A esto se suma la falta de investigación de las denuncias iniciadas con motivo de la desaparición o secuestro de personas. Hacia 2016, las cifras oficiales reportaban el hallazgo de 10,524 restos encontrados en distintas fosas localizadas, principalmente, en los municipios de Ixtaczoquitlán, Córdoba, Tlaxiaco, Coatzacoalcos, Cosamaloapan y Jaltipan.<sup>49</sup>

65. A partir del 2011, comenzaron a localizarse los restos mortales de personas desaparecidas en entierros ilegales en diversos puntos de la entidad. En este contexto, los hallazgos de fosas clandestinas y fosas en cementerios dejan al descubierto que, en muchos casos, son los familiares de las personas desaparecidas quienes, a título individual o colectivo, emprenden su propia búsqueda y asumen como

---

<sup>45</sup> Cfr. CIDH. *Informe 3/16, Caso 12.916, Fondo*. Nitza Paola Alvarado Espinoza, Rocío Irene Alvarado Reyes, José Ángel Alvarado Herrera y otros. México. 13 de abril de 2016, párr. 49.

<sup>46</sup> Cfr. International Crisis Group. *Veracruz: reparar el Estado de Terror de México*, op. cit. supra nota 42, p. 17 y ss.

<sup>47</sup> V. CNDH. *Recomendación No. 5VG/2017*, Investigación sobre Violaciones graves a los Derechos humanos, por la Detención arbitraria, tortura, Desaparición forzada y ejecución Arbitraria de V1, V2, V3, V4 y MV, ocurridas el 11 de enero de 2016, en el municipio de Tierra Blanca, Veracruz. Disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG\\_005.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_005.pdf); V. CEDHV. *Recomendación 03/2017*, Disponible en <http://cedhvapp2.sytes.net/gestor/captura/upload/REC-03-2017.PDF?08/08/201704:06:01%20p.m.>; “Vinculan a proceso a ex policías de SSP por desaparición forzada”, disponible en <http://comunicacion.fiscaliaveracruz.gob.mx/vinculan-a-proceso-a-ex-policias-de-ssp-por-desaparicion-forzada/>; “Obtiene FGE nueva orden de aprehensión en contra de ex Comisario General de la SSP”, disponible en <http://comunicacion.fiscaliaveracruz.gob.mx/obtiene-fge-nueva-orden-de-aprehension-en-contra-de-ex-comisario-general-de-la-ssp/>.

<sup>48</sup> V. CEDHV. *Recomendación 11/2017*, Disponible en <http://cedhvapp2.sytes.net/gestor/captura/upload/REC-11-2017.PDF?08/08/201704:06:01%20p.m.>

<sup>49</sup> V. Víctimas, trituradas y en fosas clandestinas, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/02/16/victimas-trituradas-y-en-fosas-clandestinas>

propias las obligaciones del Estado para encontrar a sus seres queridos.<sup>50</sup> Ciertamente, a través de la participación de los colectivos de familiares se detectó la existencia de fosas comunes clandestinas.<sup>51</sup>

66. Tan es así que, en una marcha convocada en el Puerto de Veracruz por varios colectivos, algunos ciudadanos repartieron de manera anónima unos mapas que incluían un croquis señalando un camino sobre la autopista Xalapa-Veracruz y que llevaba hasta un predio ubicado al norte del Puerto, en la colonia Colinas de Santa Fe, en el municipio de La Antigua, Veracruz. Al final del camino, a escasos metros de la zona portuaria que se encuentra protegida por elementos de seguridad federales, el mapa indicaba que en ese lugar había decenas de fosas clandestinas que albergaban los restos de personas desaparecidas.<sup>52</sup>

67. El 3 de agosto de 2016, 50 madres del Colectivo Solecito comenzaron las labores de excavación y cinco días después las fosas comenzaron a brotar. La FGE confirmó 75 fosas y en octubre, el número aumentó a 105 fosas y 75 cuerpos.

68. El 30 de enero de 2017 se detectaron posibles puntos de inhumación ilegal en el rancho La Gallera, en el municipio de Tihuatlán.<sup>53</sup> En febrero de 2017, el Colectivo Solecito reportó 116 fosas y 189 cuerpos en las excavaciones de Colinas de Santa Fe.<sup>54</sup> Un mes después se ubicaron 47 cráneos en fosas en la comunidad de Arbolillo en Alvarado, Veracruz;<sup>55</sup> y en junio se reportó el hallazgo de más fosas, pero esta vez en Ixtaczoquitlán<sup>56</sup> y en Coatzacoalcos.<sup>57</sup>

69. En marzo de 2017 se hizo público que muchas de las muestras genéticas que la Dirección General de Servicios Periciales tomó a los familiares de personas desaparecidas para facilitar los

---

<sup>50</sup> Cfr. CIDH. “Situación de los derechos humanos en México”, *op. cit. supra* nota 27, párr. 127.

<sup>51</sup> V. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/encuentran-11-fosas-clandestinas-en-veracruz.html>; [http://www.milenio.com/policia/cuerpos\\_Colinas\\_Santa\\_Fe\\_Veracruz-restos\\_humanos-busca\\_desaparecidos-Milenio\\_Noticias\\_0\\_798520266.html](http://www.milenio.com/policia/cuerpos_Colinas_Santa_Fe_Veracruz-restos_humanos-busca_desaparecidos-Milenio_Noticias_0_798520266.html); <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/08/15/1111166>;

<sup>52</sup> Información proporcionada por algunos familiares de víctimas que participaron en la marcha.

<sup>53</sup> V. Afirma FGE que sólo hallaron 3 fosas clandestinas en Tihuatlán, disponible en: <https://www.sdpnoticias.com/local/veracruz/2017/04/27/afirma-fge-que-solo-hallaron-3-fosas-clandestinas-en-tihuatlan>

<sup>54</sup> V. Localizan 9 fosas clandestinas más, ya suman 116 en Colinas de Santa Fe, Veracruz, disponible en: <http://www.plumaslibres.com.mx/2017/02/09/localizan-9-fosas-clandestinas-mas-ya-suman-116-colinas-santa-fe-veracruz/>

<sup>55</sup> V. Exhuman 47 cráneos de fosas en Alvarado, disponible en: [http://www.milenio.com/policia/exhuman-craneos-fosas-alvarado-victimas-queretaro-milenio\\_0\\_923307683.html](http://www.milenio.com/policia/exhuman-craneos-fosas-alvarado-victimas-queretaro-milenio_0_923307683.html)

<sup>56</sup> V. El Colectivo Solecito reporta el hallazgo de una nueva fosa clandestina en Veracruz, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2017/06/fosa-colectivo-solecito-veracruz/>

<sup>57</sup> V. Suman 136 fosas en Veracruz, disponible en: <http://heraldodecoatzacoalcos.com.mx/estado/xalapa/48756-suman-136-fosas-en-veracruz.html>

procesos de identificación, no existían, fueron extraviadas, las tomaron sin seguir los protocolos correspondientes o simplemente las abandonaron sin procesarlas o cargarlas a las bases de datos.<sup>58</sup>

## **2. Síntesis de las actividades de la Comisión con los familiares de las personas desaparecidas**

70. El 30 de enero de 2016 entró en funciones la actual administración de la CEDH. Como parte del programa de trabajo que fue presentado al H. Congreso del estado de Veracruz, se propuso realizar una reingeniería del organismo a efecto de brindar un servicio eficiente y eficaz a todos los peticionarios.

71. Durante dicho proceso, que incluyó la elaboración de un diagnóstico para conocer las debilidades y fortalezas institucionales, se evidenciaron necesidades específicas, entre ellas, la capacitación urgente del personal que desarrolla las funciones sustantivas de la CEDH, la elaboración de un catálogo de violaciones, la generación de indicadores para mejorar el desempeño del personal y el fortalecimiento de la vinculación con la sociedad civil organizada, por mencionar algunas.

72. En el tema del que se ocupa la presente Recomendación, se pudo verificar que en la administración anterior, las peticiones presentadas con motivo de una desaparición, fueron tratadas como simples gestiones -en el mejor de los casos-, archivadas por falta de interés o por no considerar que se acreditara violación alguna.

73. En efecto, entre enero de 2012 y enero de 2016, la CEDH recibió 640 solicitudes de intervención por desaparición de personas. Sin embargo, de este universo, 475 fueron calificadas como gestorías; 30 como antecedentes; y 21 como orientaciones. Las 114 restantes sí se admitieron como queja, pero fueron archivadas por diversas causales, tales como: falta de interés; desistimiento (cuando este tipo de quejas deben seguirse de oficio); no ratificación de la queja; y fallecimiento del quejoso.

74. Considerando lo anterior, la CEDH buscó establecer un puente de comunicación con los familiares de personas desaparecidas con el objetivo de entablar un diálogo de manera permanente, de modo que esta Comisión estuviera en posibilidad de conocer de viva voz las necesidades que aquejan a las familias de las víctimas y de esta manera, brindarles atención con una perspectiva adecuada y diferenciada.

75. Como resultado de dicho diálogo, esta Comisión implementó un Programa Permanente de Acompañamiento Victimológico que ha servido de marco para la realización de distintas actividades de colaboración entre la CEDH y los familiares de las víctimas directas, ya sea a título individual o colectivo.

---

<sup>58</sup> V. “El engaño de la fiscalía de Duarte: tomó miles de muestras a víctimas; solo 1 de cada 10 sirven” <http://www.animalpolitico.com/2017/03/muestras-adn-desaparecidos-veracruz/>

76. A raíz de esa acción, la Dirección de Atención a Mujeres, Grupos Vulnerables y Víctimas de la CEDH recibió más de 100 quejas presentadas por familiares de personas desaparecidas. Entre ellos, 21 pertenecen al Colectivo por la Paz; 12 a Red de Madres; 44 al Colectivo Solecito; y 2 por el Colectivo Enlaces. El resto corresponde a personas que no hacen parte de ningún colectivo.

77. Así, se celebraron varias reuniones de trabajo con los colectivos citados en el párrafo anterior en las instalaciones de este Organismo y en las de la Fiscalía General del Estado. Dichas reuniones derivaron en diversos acuerdos. Entre ellos, el acompañamiento en la práctica de diligencias de la Brigada de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Veracruz; la elaboración de dos proyectos de ley que se están socializando con los familiares de las personas desaparecidas y retroalimentando con sus comentarios.

78. En efecto, a la fecha se ha presentado a los colectivos una Propuesta Mínima de Ley Estatal para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Involuntaria de Personas y el Proyecto Mínimo de Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz.

79. En este contexto, la CEDH elaboró una propuesta de Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada para el Estado, tomando como base el documento aprobado por la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia; mismo que fue remitido a la FGE por conducto de la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas.

80. Por último, se celebró el Tercer Foro Internacional en Materia de Desaparición Forzada de Personas en la Unidad de Servicios Bibliotecarios y de Información de la Universidad Veracruzana, en la ciudad de Xalapa, Veracruz. A dicho evento acudieron integrantes de los colectivos y fungieron como ponentes expertos internacionales en la materia.

### **3. La CEDH recibió más de 100 quejas por personas desaparecidas (iter procesal)**

81. Entre el 23 de marzo de 2016 y el 7 de marzo de 2017, a través de la Dirección de Atención a Mujeres, Grupos Vulnerables y Víctimas y de las distintas Delegaciones Étnicas y Regionales, la CEDH recibió más de 100 quejas por la desaparición de personas en distintos puntos del Estado.

82. Para el perfeccionamiento de esos expedientes, se solicitaron copias certificadas de las Carpetas de la Investigación e Investigaciones Ministeriales iniciadas con motivo de la desaparición de los familiares de los quejosos.

83. En algunos casos, la FGE puso a la vista de esta Comisión las investigaciones realizadas, por lo que los visitadores adscritos a las Visitadurías Generales y a la DAM se trasladaron a diversos puntos del Estado para recabar datos de las indagatorias.

84. A través del procedimiento de queja, se advirtió que en muchas ocasiones el personal de la FGE no iniciaba una investigación inmediata o, en los casos en los que sí se hizo, ésta se realizaba de manera deficiente. Estas falencias y omisiones limitan las líneas de investigación, pues el transcurso del tiempo juega un papel crítico en la búsqueda de una persona desaparecida. Particularmente, la realización de diligencias tendientes a la localización de la víctima en el lapso comprendido entre las primeras 24 y 72 horas, es fundamental para que la investigación llegue a buen puerto. Sin embargo, en algunos casos, las omisiones imputables a la FGE frustran las posibilidades de localizar con vida a la persona cuyo paradero se ignora.

## **V. MARCO NORMATIVO DE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS**

### **1. Acciones de la comunidad internacional para regular el fenómeno de la desaparición de personas**

85. La desaparición de personas es un crimen contra la humanidad y una violación multiofensiva a los derechos humanos de sus víctimas directas e indirectas. Dada la crueldad subyacente a su práctica, la comunidad internacional ha unido esfuerzos para combatir sus efectos y su comisión, investigar el paradero de las personas desaparecidas, sancionar a los responsables intelectuales y materiales, y reparar integralmente a las víctimas.

#### ***1.1 La Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas***

86. En 1992, la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución A/RES/47/133, también conocida como la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. En ella, los Estados declararon que la desaparición constituye un ultraje a la dignidad humana y un crimen que debe ser proscrito, perseguido y castigado con penas apropiadas que tomen en cuenta su extrema gravedad.<sup>59</sup>

#### ***1.2 La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas***

87. En el continente americano, la Asamblea General de la OEA solicitó a la CIDH preparar un proyecto de convención que se ocupara de la crisis de desapariciones forzadas en el continente Americano. En 1994, la Comisión presentó un proyecto que fue adoptado en Belém do Pará, Brasil, bajo

---

<sup>59</sup> V. ONU, *Asamblea General. Resolución A/RES/47/133*, Aprobada y proclamada en la 92a. sesión plenaria de la AG, el 18 de diciembre de 1992.

el nombre de Convención Interamericana DFP.<sup>60</sup> En nuestro país, este tratado entró en vigor el 9 de mayo de 2002.<sup>61</sup>

88. Reviste particular importancia que el primer instrumento internacional de naturaleza vinculante en la materia se haya gestado en el continente americano, dada la magnitud de las desapariciones cometidas por agentes estatales en el Cono Sur al amparo de la doctrina de la seguridad nacional.

89. Esta convención estableció las primeras obligaciones generales en materia de combate a la desaparición forzada de personas: i) No practicar, permitir o tolerar la práctica de desapariciones forzadas, incluso en estado de emergencia o de excepción; ii) sancionar a las personas que cometan o intenten cometer el crimen de desaparición forzada de personas, así como a sus cómplices; iii) cooperar con los otros Estados parte para prevenir, sancionar y eliminar la desaparición forzada de personas; y iv) tomar medidas legislativas, administrativas, judiciales y de cualquier otra naturaleza para cumplir con los compromisos adoptados al firmar y ratificar la Convención.

90. Además, estableció una definición que contiene los tres elementos objetivos que configuran el crimen de desaparición forzada, a saber i) el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad; ii) perpetrada por agentes del Estado, o por personas o grupos de personas que actúan con apoyo, tolerancia y aquiescencia del Estado; y iii) la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola de la protección de la ley.

91. El Estado mexicano presentó una reserva expresa al artículo IX de esta Convención, toda vez que la Constitución reconoce el fuero militar, y una declaración interpretativa en el sentido de que las disposiciones de la Convención Interamericana DFP se aplicarán a los hechos que constituyan una desaparición forzada que se ordenen, se ejecuten, o se cometan con posterioridad a la entrada en vigor del tratado.<sup>62</sup>

92. En 2004, el Pleno de la SCJN sostuvo que esta declaración interpretativa sólo sería aplicable a las desapariciones que su hubieran consumado antes de la entrada en vigor de la Convención Interamericana DFP (cuando la víctima ya apareció, viva o muerta). Las conductas constitutivas de desaparición forzada que hayan iniciado antes de la entrada en vigor del tratado y continúen

---

<sup>60</sup> V. Scovazzi, Tullio y Citroni Gabriella. *The struggle against Enforced Disappearance...*, *op. cit. supra* nota 23, p. 252.

<sup>61</sup> DOF. Decreto Promulgatorio de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil el 9 de junio de 1994, 6 de mayo de 2002.

<sup>62</sup> V. DOF, 18 de enero de 2002 y 27 de febrero de 2002.

consumándose después de esta fecha (el destino o paradero de la víctima permanece indeterminado) no pueden comprenderse dentro del ámbito de exclusión previsto por la reserva interpretativa, derivado del carácter continuado que la propia Convención reconoce a la desaparición de personas.<sup>63</sup>

93. En el mismo sentido, en la sentencia del caso Radilla Pacheco vs. México, la Corte IDH sostuvo que la reserva presentada por el Estado mexicano es contraria al espíritu y fin de la CIDFP y entorpece las diligencias de investigación tendientes a localizar el paradero de las personas desaparecidas. Además, al tratarse de un acto de naturaleza continuada, cualquier limitación de su ámbito temporal de validez carecía de efectos jurídicos prácticos.<sup>64</sup>

### ***1.3 La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas***

94. Pese a los esfuerzos de la Asamblea General de la ONU, de la OEA y de la comunidad internacional en general, el panorama normativo presentaba deficiencias que requerían un instrumento que estableciera enérgicamente la postura de las naciones frente a la práctica de desapariciones forzadas.

95. Estas intenciones se materializaron en 2007, cuando finalmente la Convención Internacional DFP fue abierta a firma de los Estados parte de la ONU. El Estado mexicano la firmó el 20 de diciembre de 2006 y entró en vigor en el territorio nacional el 23 de diciembre de 2010.

96. Esta Convención estableció el derecho autónomo e inderogable de todas las personas a no ser víctimas de desaparición forzada. Si bien puede decirse que la declaración de la Asamblea General de la ONU y la jurisprudencia internacional ya se habían pronunciado sobre este particular, llegando al extremo de afirmar que la prohibición de la desaparición forzada y el correlativo deber de investigarla y sancionar a los autores materiales e intelectuales ha alcanzado el carácter de *ius cogens*,<sup>65</sup> el hecho de que un instrumento internacional de carácter vinculante reconozca la existencia de tal derecho constituye un auténtico logro del derecho internacional de los derechos humanos.<sup>66</sup>

97. Así, el artículo 2º de la Convención Internacional DFP define la desaparición forzada de personas en los mismos términos que la Convención Interamericana DFP.

---

<sup>63</sup> V. SCJN. *Controversia Constitucional 33/2002*, sentencia del Pleno de 29 de junio de 2004, pp. 248 y ss.

<sup>64</sup> V. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco vs. México*, *op. cit. supra* nota 22.

<sup>65</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*, sentencia de 22 de septiembre de 2006, párr. 84; *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, sentencia de 25 de mayo de 2010, párr. 86; *Caso Gelman vs. Uruguay*, *op. cit. supra* nota 2, párr. 99.

<sup>66</sup> Cfr. Scovazzi, Tullio y Citroni Gabriella. *The struggle against Enforced Disappearance...*, *op. cit. supra* nota 23, p. 265.

98. Es importante destacar que el artículo 3° de la misma Convención establece que “Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables.”

99. Además, se constituyó un Comité especializado para dar seguimiento a peticiones individuales presentadas por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo, a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida. A la fecha, México no ha aceptado la competencia del Comité.

## **2. Acciones nacionales y locales para combatir la desaparición de personas**

100. El *corpus iuris* descrito hace parte del ordenamiento jurídico nacional, toda vez que el Estado mexicano ha firmado y ratificado las Convención Interamericana DFP y la Convención Internacional DFP.

101. A nivel federal, el Gobierno creó una Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado para garantizar el derecho a la verdad y de acceso a la justicia a los familiares de las personas que desaparecieron durante la Guerra Sucia, en cumplimiento a su deber de investigar. Sin embargo, como ya fue señalado *supra*, con el paso del tiempo, esta Fiscalía fue suprimida y las investigaciones allí ventiladas fueron remitidas a otras áreas de la PGR.

102. Tras el fallo condenatorio de la Corte IDH en el caso Radilla Pacheco, el Congreso de la Unión reformó el Código Penal Federal para adecuar el delito de desaparición forzada de personas a los estándares internacionales previstos en la materia por las Convenciones Internacional e Interamericana sobre desaparición forzada.

103. Asimismo, tras los diferentes reclamos y recomendaciones efectuadas a un año de los hechos relacionados con la desaparición y ejecución de los 43 normalistas de Ayotzinapa, en octubre de 2015 la PGR creó una Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas.<sup>67</sup>

104. Además, se estableció a nivel constitucional que el derecho a no ser víctima de desaparición es un derecho inderogable, incluso en estado de excepción; y se habilitó al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales necesarias para tipificar y sancionar los delitos de secuestro, desaparición forzada de personas, entre otras formas de privación ilegal de la libertad.

---

<sup>67</sup> V. “Acuerdo de creación de la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas” <http://www.gob.mx/pgt/articulos/acuerdo-de-creacion-de-la-fiscalia-especializada-de-busqueda-de-personas-desaparecidas>

105. El actual Presidente de la República presentó el 14 de diciembre de 2015, ante el Senado, una iniciativa de Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Desaparición de Personas. A la fecha, el Senado de la república ya aprobó esta propuesta y se espera que la Cámara de Diputados la apruebe en el próximo periodo ordinario de sesiones, en septiembre de 2017.

106. Por su parte, la PGR ha elaborado un Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada en el que se detallan, exhaustivamente, las diligencias mínimas que las autoridades ministeriales deben agotar para cumplir con el deber de investigar, con la debida diligencia, los casos de personas desaparecidas.

107. Además, tal protocolo fue adoptado por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia en agosto de 2015 para su aplicación homogénea en todo el país.<sup>68</sup>

108. A nivel local, en julio de 2014 fue incorporado al Código Penal del Estado de Veracruz el delito de desaparición forzada de personas.<sup>69</sup> Sin embargo, el tipo tampoco satisface los estándares internacionales para la debida diligencia en la investigación, tratamiento de víctimas y sanción del delito.

### ***2.1 La regulación del tipo penal no cumple estándares de protección de derechos***

109. El Código Penal para el estado de Veracruz tipifica la desaparición forzada en el artículo 318 bis, en los términos siguientes:

*Artículo 318 Bis. Comete el delito de desaparición forzada de persona el servidor público que realice, ordene, autorice, consienta, tolere, apoye o conozca de la detención o privación de la libertad de una persona y además incurra en una o más de las siguientes hipótesis:*

- a). Se niegue a reconocer dicha detención o privación de la libertad;*
- b). Omita dolosamente o se niegue a rendir informe sobre dicha detención o privación de libertad;*
- c). Oculte o mantenga dolosamente el ocultamiento de la víctima;*
- d). Se niegue a informar sobre cualquier dato que tenga sobre la detención, la privación de libertad o el paradero de la víctima;*
- e). Dolosamente proporcione información falsa o rinda informes falsos sobre la detención, la privación de libertad o el paradero de la víctima.*

---

<sup>68</sup> V. “Aprobó CNPJ Protocolos Homologados para Investigación de Tortura y Desaparición Forzada” <http://www.pgr.gob.mx/sala-de-prensa/Lists/Boletines%20tipo%20anuncios/DispForm.aspx?ID=319&ContentTypeId=0x0104002660D95F8868CC4F98516638CCD891EA>

<sup>69</sup> Cfr. GOE, 18 de julio de 2014.

*Al servidor público que cometa el delito de desaparición forzada de persona, se le impondrá una pena de diez a treinta años de prisión y multa de mil a cuatro mil días de salario, además de la inhabilitación definitiva para ejercer la función pública.*

**Artículo 318 Ter.** *Será igualmente considerado como sujeto activo del delito de desaparición forzada de persona, el particular que:*

a). *Con la autorización, apoyo, tolerancia, o aquiescencia de algún servidor público, realice alguna de las conductas descritas en el artículo anterior;*

b). *Intervenga con cualquier grado de autoría o participación en la comisión de alguna de las hipótesis descritas en el artículo anterior.*

*Al particular que cometa el delito de desaparición forzada de persona, se le impondrá una pena de diez a veinticinco años de prisión y multa de quinientos a dos mil días de salario.*

**Artículo 318 Quáter.** *Se equipara al delito de desaparición forzada de persona el omitir entregar a su familia o a la autoridad a una persona, viva o muerta, que haya nacido durante la privación de libertad de una mujer víctima de desaparición forzada de persona y se sancionará conforme a lo dispuesto en los dos artículos anteriores.*

110. Asimismo, el Código Penal incluye disposiciones para la que contemplan sanciones para la obstrucción de justicia<sup>70</sup> y atenuantes<sup>71</sup> y agravantes punitivas.<sup>72</sup>

111. La Comisión valora positivamente que se haya tipificado a nivel local una conducta que lesiona múltiples bienes especialmente preciados por la humanidad. No obstante, es preciso que este tipo de regulaciones cumpla con los estándares internacionales mínimos en la materia. De otro modo, su eficacia se encuentra gravemente comprometida. En efecto, el legislador local debió establecer el carácter continuado e imprescriptible de este delito; que dentro de las agravantes se contemplara la práctica de tortura o de ejecuciones extrajudiciales; y la imposibilidad de conceder indultos o amnistías a los autores materiales e intelectuales. Además, no existían razones jurídicas para no considerar que la desaparición cometida por particulares pueda ejecutarse bajo las órdenes de un servidor público.

112. Sin embargo, al día de hoy, es imposible que el legislador veracruzano subsane estas falencias. Efectivamente, después de la reforma constitucional del 10 de julio de 2015 al artículo 73, fracción XXI, a), la regulación penal de las desapariciones es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

113. A la fecha, el Senado de la República ha aprobado la Ley General de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se espera

---

<sup>70</sup> Artículo 318. *Quinquies*.

<sup>71</sup> Artículo 318 *Sexties*.

<sup>72</sup> Artículo 318 *Septies*.

que la Cámara de Diputados haga lo mismo en el siguiente periodo ordinario de sesiones, que inicia el 1 de septiembre. Para que esta ley cumpla con el mínimo de los estándares internacionales, es importante que el legislador nacional explicité

114. Así, era menester que la tipificación considera, al menos:

- La privación de la libertad de una o más personas;
- La comisión de esta conducta, perpetrada por agentes del Estado o por particulares bajo las órdenes de éstos o con su tolerancia y aquiescencia;
- Que el Estado niegue la privación de la libertad, o que la reconozca pero oculte el paradero de la víctima;
- El carácter continuado del delito, mientras se desconozca el destino o paradero de la víctima; y
- El carácter multiofensivo, extrema gravedad e imprescriptibilidad del delito.
- La calificación como crimen de *lesa humanidad* cuando se cometa de manera generalizada o sistemática.
- La imposición de sanciones a los superiores jerárquicos que, conscientemente, i) hayan ignorado información claramente indicativa de que los subordinados bajo su autoridad y control efectivos estaban cometiendo o se proponían cometer un delito de desaparición forzada; ii) haya ejercido control efectivos sobre las actividades con las que el delito de desaparición forzada guardaba relación; y iii) no haya adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir la comisión de una desaparición forzada, o para poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento.

## ***2.2 Regulación local de las investigaciones de personas desaparecidas***

### **A. Ámbito procesal penal**

115. El artículo 132 K del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz establecía<sup>73</sup> que, cuando la identificación visual de un cadáver no fuera posible, la identificación genética sería un procedimiento adecuado para la identificación de cuerpos. Esto incluía el deber de tomar las medidas necesarias para evitar la contaminación y garantizar la apropiada custodia de las muestras biológicas.

116. Además, cuando no fuera posible la identificación de los cadáveres, el Ministerio Público investigador debía determinar y supervisar que los restos humanos se preservaran adecuadamente por el lapso de un año, manteniendo la cadena de custodia respectiva.

---

<sup>73</sup> GOE, 29 de agosto de 2011. Este estándar normativo era aplicable en 22 casos analizados en esta Recomendación General.

117. Transcurrido ese plazo, los cuerpos debían inhumarse en lugares que permitieran una eventual exhumación, previa realización de moldes dentales y tomarse las muestras necesarias para realizar análisis de ADN.

118. Esta información debía preservarse con el fin de poder recuperarla y reanalizarla posteriormente. Para ello, debía incorporarse a una base de información genética.<sup>74</sup>

119. El 11 de mayo de 2013 entró en vigor un nuevo Código de Procedimientos Penales, acorde al espíritu de la reforma constitucional en materia penal de 2008.<sup>75</sup> En este instrumento se estableció que, en casos de muerte violenta o cuando existan indicios de que una persona falleció a consecuencia de la comisión de un delito, el Ministerio Público podría solicitar la exhumación del cadáver.

120. En este proceso debían tomarse moldes dentales y las muestras necesarias para realizar análisis de ADN. Esta información se preservaría con la finalidad de recuperarla y reanalizarla, y posteriormente debía incorporarse a una base de datos.<sup>76</sup>

121. Además, de manera paralela al sistema inquisitorial, el modelo acusatorio establecía que cuando la identificación visual del cadáver no fuera posible, se procedería a realizar pruebas genéticas.<sup>77</sup>

### **B. Ámbito de procuración de justicia**

122. Para la investigación y búsqueda de personas desaparecidas, el 12 de marzo de 2014, la entonces PGJ creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas No Localizadas<sup>78</sup> y, el 24 de abril del mismo año, cambió su denominación a Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas Desaparecidas, debido a las exigencias de los familiares de las víctimas.

123. La FGE cuenta con diversas disposiciones internas que establecen las obligaciones que los servidores públicos adscritos a ese Organismo deben cumplir en la búsqueda de personas desaparecidas. Sin embargo, su inobservancia sistemática y el rechazo de las denuncias interpuestas por los familiares

---

<sup>74</sup> V. Código de Procedimientos Penales del Estado de Veracruz, art. 132 L.

<sup>75</sup> Este estándar normativo era aplicable en 22 casos.

<sup>76</sup> V. Código Número 574 de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, art. 336.

<sup>77</sup> *Ibid.*, art. 325.

<sup>78</sup> V. Acuerdo 02/2014 de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz por el que se crea la Fiscalía Especializada para la Atención de Denuncias por Personas No Localizadas, GOE, 12 de marzo de 2014, folio 251, artículo 1.

al amparo de la trivialización de los casos, privó a estos esfuerzos institucionales de cualquier efecto práctico.

124. Cuando el Estado tiene conocimiento de que una persona ha desaparecido, debe iniciar inmediatamente una investigación tendiente a localizarla con vida y, de ser posible, en buen estado de salud. Para tal efecto, la FGE cuenta con disposiciones internas que establecen las diligencias mínimas que deben agotarse cuando se investiga la desaparición de una persona.

125. En el Acuerdo 25/2011<sup>79</sup> se establecen los lineamientos mínimos para la atención inmediata de denuncias por personas desaparecidas. Entre éstos, se encuentra el deber de todos los servidores de la FGE de iniciar una investigación inmediata, proactiva, y que no se reduzca a la práctica de diligencias rutinarias, innecesarias o redundantes, que no abonen a la debida integración de la indagatoria.

126. Si bien el Acuerdo citado establece la obligación de practicar las diligencias conducentes a dar con el paradero de la persona desaparecida, no determina cuáles son esas diligencias. No obstante, sí ordena que éstas deberán realizarse de manera inmediata, seria, exhaustiva e imparcial; y que deberán compilarse y preservarse muestras de ADN para el desahogo de dictámenes en materia genética.

127. En este sentido, la Fiscalía deberá recabar tantos datos de la persona desaparecida como le sea posible, de tal manera que la identidad de la víctima quede ampliamente detallada. También deberá allegarse de tantos datos contextuales como se pueda.<sup>80</sup>

128. Además, debe orientar la investigación a la búsqueda de la persona desaparecida en las áreas en donde, razonablemente, haya mayores probabilidades de encontrarla, sin que ello implique el descarte arbitrario de otras líneas de investigación. Los datos personales y la fotografía digital de la víctima deberán difundirse en medios electrónicos de comunicación.

129. La sistematización de los datos deberá realizarse a través de la Dirección del Centro de Información.

130. En la circular 01/2012 se reiteran las obligaciones del personal de la Fiscalía para la atención de casos de personas desaparecidas y, adicionalmente, el deber de verificar si el caso denunciado realmente corresponde a una persona desaparecida o si, por el contrario, se encuentra en un hospital, albergue o centro de internamiento. Además, el Fiscal de la causa debe cerciorarse por tres ocasiones, cada 50 días

---

<sup>79</sup> Acuerdo 25/2011 la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, mediante el cual se establecen lineamientos para la atención inmediata de personas desaparecidas, GOE, Núm. 219, 19 de julio de 2011, artículos 2, 3 y 5.

<sup>80</sup> Acuerdo 25/2011 de la PGJ, artículo 3.

naturales, si dentro de los cadáveres identificados por la Dirección de Servicios Periciales se encuentra el de la persona desaparecida.

131. El personal de Servicios Periciales tiene dos obligaciones específicas para cumplir con los objetivos de la investigación. En primer lugar, debe verificar la media filiación de los cadáveres no identificados para corroborar si éstos corresponden con los datos que arrojen el registro de personas desaparecidas de la Fiscalía; en segundo lugar, debe elaborar el retrato hablado de la persona desaparecida cuando no exista fotografía reciente.

132. La circular 9/2012 establece las condiciones que deben de cumplirse para inhumar cadáveres no identificados en fosas individualizadas y debidamente identificadas. Así, deben solicitarse estudios antropométricos, dactilares, geométrico de Matheios, biométricos, de antropología forense, de odontología forense e identificación genética, con la finalidad de individualizar los restos humanos que van a inhumarse.

133. La inhumación debe hacerse en fosas individuales plenamente identificadas en los panteones municipales o, en su caso, en los lugares permitidos por las autoridades correspondientes. Las fosas deberán marcarse con materiales perdurables, con el número de folio o número único de registro que le haya correspondido al cadáver o al fragmento corporal y, aunque no existen protocolos o estándares sobre la profundidad que deben tener, se recomienda que sea entre 1.5 y 3 metros.

134. Mediante el acuerdo 23/2013<sup>81</sup>, se creó la Comisión para la Vigilancia de Denuncia y Ordenamientos en Materia de Personas Desaparecidas de las que se Desconoce su Paradero y Fallecidas No Identificadas, para vigilar el estricto cumplimiento del Acuerdo 25/2011 y demás protocolos para atención de denuncias por personas desaparecidas. No obstante, de acuerdo con la información allegada a la CEDH, la Comisión para la Vigilancia jamás sesionó.

135. Además, dado que la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia –en la que participan todos los Fiscales y Procuradores Generales del país– aprobó el Protocolo Homologado, éste debió aplicarse desde el 2015 en territorio veracruzano.

136. Esta Comisión considera que la FGE cuenta con instrumentos normativos internos tendientes a maximizar la eficacia de las investigaciones de personas desaparecidas. Sin embargo, el hecho de que en esta Recomendación se resuelvan 81 expedientes de queja por fallas y omisiones en la investigación y

---

<sup>81</sup> Acuerdo 23/2013 la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz por el que se crea la comisión para la vigilancia de denuncia y ordenamientos en materia de personas desaparecidas de las que se desconoce su paradero y fallecidas no identificadas, GOE, Núm. 357, 12 de septiembre de 2013, artículo 1.

búsqueda de los desaparecidos, demuestra que este marco normativo no se aplicó correctamente por el personal a cargo de las investigaciones ministeriales o carpetas de investigación, durante el periodo que se analiza. Esto implicó incumplir con el deber de investigación a cargo de la FGE.

137. En el anterior sentido, reconocemos y valoramos positivamente que el 7 de abril de 2017 se publicara en la GO el Acuerdo General 07/2017<sup>82</sup>. Destacamos particularmente, la institucionalización de la aplicación del Protocolo Homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada de la PGR; la obligatoriedad de iniciar de oficio la búsqueda de todas las personas de las que se advierta su desaparición, además de aquella por la que se interponga una denuncia; el establecimiento de posibles sanciones al Fiscal y/o Policía Ministerial que no reciba de inmediato la denuncia, solicite requisitos no exigidos por la Ley como condición para recibir la denuncia; no mantenga informado sin causa justificada al denunciante o familiar sobre la integración y acciones de búsqueda o les impida imponerse del contenido de las actuaciones; así como la definición de términos específicos para la realización de las diligencias establecidas en el Acuerdo.

138. La emisión de este Acuerdo representa un avance en la garantía de los derechos de las víctimas **directas e** indirectas de las desapariciones. Por lo anterior, la Comisión espera que la integración de las investigaciones actualmente en trámite, no adolezcan de las mismas deficiencias que las que se resuelven en esta Recomendación General.

### **3. Las desapariciones cometidas por particulares participan del mismo estándar de debida diligencia que las desapariciones forzadas**

139. Las acciones en sede internacional y en sede doméstica se han centrado en combatir y prevenir la desaparición forzada de personas. Sin embargo, el artículo 3 de la Convención Internacional DFP establece la obligación, a cargo del Estado, de investigar con la debida diligencia todas las desapariciones, independientemente de que los perpetradores sean agentes estatales o no.

140. Si las desapariciones no se investigan diligentemente, los perpetradores –sean agentes del Estado o particulares– resultan auxiliados, en cierto modo, por el poder público y esto puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Acuerdo 07/2017 la Fiscalía General del Estado por el cual se instruye a los fiscales, policías ministeriales y peritos de la FGE, el estricto cumplimiento en la aplicación del Protocolo Homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y en la investigación del Delito de Desaparición Forzada, publicado en el DOF el 23 de septiembre de 2015., GOE, Núm. 357, 07 de abril de 2017, artículo 1

<sup>83</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 78.

141. En efecto, en ambos casos –desaparición forzada y desaparición por particulares–, los bienes jurídicos en riesgo guardan identidad y exigen el mismo estándar en el cumplimiento de la obligación de investigar.<sup>84</sup> Con independencia de la naturaleza del sujeto activo, la víctima sufre una privación de la libertad. Esto la coloca en una situación especialmente riesgosa: está fuera de cualquier esquema de protección legal, y su vida y su integridad corren grave peligro. Además, las víctimas indirectas padecen el mismo sufrimiento, pues la incertidumbre y la zozobra que rodean las desapariciones no distinguen entre agentes activos.

142. En consecuencia, el Estado tampoco debe crear estándares distintos para investigar estos delitos. Debe combatir e investigar con el mismo vigor y con la misma diligencia tanto las desapariciones forzadas, como las desapariciones cometidas por particulares.

### ***3.1 La desaparición de personas no prescribe***

143. La jurisprudencia de la Corte IDH prohíbe que un Estado establezca condiciones para condonar la responsabilidad de quienes perpetran violaciones graves a derechos humanos.

144. El alcance de la prohibición de amnistías es tal que ni siquiera la ratificación ciudadana, en mecanismos de participación directa, dota de efectos jurídicos legítimos a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.<sup>85</sup> Máxime cuando esas violaciones están proscritas por el *ius cogens*, pues perpetúan el sufrimiento y la incertidumbre de las víctimas; la impunidad; y apuestan por el olvido de las atrocidades cometidas por agentes del Estado y por particulares.

145. En la misma línea se han pronunciado diversos tribunales supremos y constitucionales del bloque latinoamericano<sup>86</sup> y organismos internacionales protectores de derechos humanos.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Cfr. Rivero Espinosa, Augusto César Sandino. *La eficacia de los derechos humanos en las relaciones entre particulares. Una posible solución al problema de protección derivado del déficit en la tipificación mexicana de que particulares o grupos de particulares pueden cometer la desaparición forzada por propia autoridad*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Derechos Humanos y Democracia, FLACSO, 2012, p. 100.

<sup>85</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay*. *op. cit. supra* nota 2, párr. 238.

<sup>86</sup> V. Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina. *Caso Simón, Julio Héctor y otros s/privación ilegítima de la libertad, etc.*, Causa 17.768, Resolución de 14 de junio de 2005; V. Corte Suprema de Justicia de Chile. *Decisión del Pleno respecto de la instancia que verá la aplicación de la Ley de Amnistía en el caso del secuestro del mirista Miguel Ángel Sandoval*, Rol No. 517-2004, Caso 2477, de 17 de noviembre de 2004; V. Caso “*Sabalsagaray Curutchet Blanca Stela – Denuncia de Excepción de Inconstitucionalidad*”, sentencia No. 365, de 19 de octubre de 2009.

<sup>87</sup> V. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. U.N. Doc. S/2004/616, de 3 de agosto de 2004.

### 3.2 La desaparición de personas tiene carácter continuado o de tracto sucesivo

146. El Pleno de la Suprema Corte sostiene que la desaparición de personas tiene un carácter continuado o de tracto sucesivo. Esto obedece a que la desaparición se consuma momento a momento, durante todo el tiempo en que se desconoce el paradero de la persona desaparecida, y sólo se detiene hasta que la víctima aparece, viva o muerta, o se determine su suerte o paradero.<sup>88</sup>

147. Este criterio es paralelo al que se ha desarrollado por la jurisprudencia internacional. En efecto, cuando un Estado firma y ratifica un tratado de derechos humanos, o acepta la competencia contenciosa de un órgano legitimado para interpretarlo, no sólo asume la responsabilidad de los actos que sucedan con posterioridad a la entrada en vigor del instrumento, sino también de aquellos que comenzaron a ejecutarse previo a la vigencia del tratado, pero que sus efectos continúan día a día.

148. La Corte IDH sostuvo en *Radilla Pacheco vs. México* que, por regla general, los tratados internacionales no son susceptibles de aplicación retroactiva sobre actos que se hayan consumado con anterioridad a su entrada en vigor. De esta manera, los Estados son responsables de cumplir con todas las obligaciones contraídas a partir de la entrada en vigor del tratado.<sup>89</sup>

149. Pese a lo anterior, el Tribunal precisó que un Estado puede ser responsable de actos instantáneos o de actos continuados. De acuerdo con los Artículos para la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (ARSIWA), los primeros son actos que tienen efectos ilícitos inmediatamente después de su comisión, al margen de que éstos continúen, como en el caso de una ejecución extrajudicial, pues la víctima pierde la vida inmediatamente y los efectos del ilícito continúan en el tiempo. Los segundos tienen efectos que se extienden durante todo el tiempo que la conducta del Estado repudia sus obligaciones internacionales.<sup>90</sup>

150. La desaparición de personas se ubica en este último supuesto, pues sus efectos se extienden después de la fecha de entrada en vigor del tratado. En efecto, si bien la privación de la libertad y la subsecuente falta de información pudo haber ocurrido en una fecha previa a la vigencia del tratado, sus efectos continúan sintiéndose en la esfera jurídica de las víctimas directas e indirectas hasta que se conozca el destino de la persona desaparecida.<sup>91</sup> Esta situación acarrea la responsabilidad del Estado sin vulnerar el principio de irretroactividad de los tratados.

---

<sup>88</sup> V. SCJN. *Controversia Constitucional 33/2002*, op. cit. supra nota 63.

<sup>89</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco vs. México*, op. cit. supra nota 22, párr. 20.

<sup>90</sup> V. ONU, Asamblea General, *Resolución 56/83*, 12 de diciembre de 2001.

<sup>91</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco vs. México*, op. cit. supra nota 22, párr. 22 y ss.

### 3.3 También se lesionan los derechos de las personas cercanas a la víctima directa

151. La Corte IDH ha considerado en numerosos casos que los familiares de las víctimas de violaciones de los derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas.<sup>92</sup>

152. En particular, en casos que involucran la desaparición de personas, es posible entender que la violación del derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares de la víctima es una consecuencia directa de ese fenómeno, que les causa un severo sufrimiento por el hecho mismo, que se acrecienta, entre otros factores, por la constante negativa de las autoridades estatales de proporcionar información acerca del paradero de la víctima o de iniciar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de lo sucedido.<sup>93</sup>

153. Además, dada el aura de incertidumbre y clandestinidad que rodea las desapariciones, el derecho a la verdad de las víctimas y el deber de investigación a cargo del Estado se complementan de tal forma, que la presencia de uno en ausencia del otro, hace que este binomio pierda su razón de ser, pues la investigación se debe al interés de las víctimas, pero también de la sociedad en su conjunto, de conocer la verdad. Por ello, carece de sentido investigar sin que las víctimas puedan conocer la verdad.

154. En este sentido, además de las medidas que el Estado tiene que emprender en cuanto a la investigación, es indispensable que se brinden medidas de protección adecuadas a las víctimas indirectas que participan en labores de búsqueda, pues esta obligación deriva también de los instrumentos internacionales y de las leyes de protección aplicables a víctimas.

155. La falta de garantías al derecho a la verdad, en no pocas ocasiones, arroja a los familiares de las víctimas a emprender una búsqueda por sus propios medios, con el consiguiente abandono de su vida cotidiana y el profundo daño a su proyecto de vida individual y familiar.

156. Por esta razón, es indispensable que las autoridades encargadas de investigar la desaparición de las víctimas directas y de sancionar a los responsables actúen con la debida diligencia y en un plazo razonable.<sup>94</sup> De esta manera es posible garantizar cabalmente los derechos de las víctimas en términos del artículo 20 de la CPEUM, pero también de los similares 8 y 25 de la CADH.

---

<sup>92</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y Otros)*. Fondo, Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 174.

<sup>93</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C No. 240, párr. 272.

<sup>94</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 154 y ss.

## VI. EL CONTENIDO DEL DEBER DE INVESTIGAR

### 1. Obligaciones generales del Estado

157. Las obligaciones del Estado, de fuente constitucional y convencional, se han establecido con la finalidad de proteger los derechos de las personas, pues en su ausencia su ejercicio se torna en algo difícil de asegurar.<sup>95</sup> En efecto, los derechos humanos son leyes del más débil, en alternativa a la ley del más fuerte que regiría en su ausencia.<sup>96</sup>

158. El Estado mexicano se mueve en una dinámica normativa general caracterizada, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, por la obligación de respetar y garantizar los derechos de las personas y, en el derecho interno, por los deberes derivados de la nueva redacción del artículo 1º de la CPEUM.

159. El artículo 1.1 de la CADH establece que los Estados partes de la Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas sujetas a su jurisdicción.

160. La obligación de respeto a los derechos humanos consiste en cumplir directamente con las disposiciones de la norma iusfundamental, absteniéndose de llevar a cabo actos estatales que transgredan el derecho o la libertad protegida por dicha norma.<sup>97</sup> Este deber de respeto se funda en la naturaleza misma de los derechos fundamentales pues, al consistir principalmente en inmunidades y libertades frente al Estado<sup>98</sup>, la principal obligación para asegurar la vigencia de estas esferas de autonomía consiste en no llevar a cabo actos estatales de cualquier naturaleza que violenten o menoscaben el contenido de tales derechos.

161. Por otra parte, la obligación de garantía consiste en el deber del Estado de organizar todas las estructuras a través de las que se manifiesta el poder público al efecto de asegurar, por medios jurídicos, el libre y pleno ejercicio de los derechos fundamentales.<sup>99</sup> Esta obligación corre a cargo, de manera principal pero no exclusiva, de la función administrativa del Estado, a través de la implementación de

---

<sup>95</sup> Cfr. Nino, Carlos Santiago. *Ética y Derechos Humanos*, 2ª ed. Astrea, Buenos Aires, 1989, p. 31 y ss.

<sup>96</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi. *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, 4ª ed., Trotta, Madrid, 2004, p. 54.

<sup>97</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos María, “Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos”, en Steiner, Christian y Uribe Patricia (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fundación Konrad Adenauer, México-Bogotá, 2014, p. 47.

<sup>98</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, *La democracia a través de los derechos*, ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2014, pp. 119-120

<sup>99</sup> Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Pelayo Möller, Carlos María, “Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos”..., *op. cit. supra* nota 97, p. 49.

políticas públicas, y de la rama legislativa mediante la elaboración de normas de desarrollo de los derechos fundamentales, particularmente de aquellos que tienen una naturaleza prestacional.

162. En esta Recomendación General, la obligación general de garantía desempeña un rol de relevancia superlativa, considerando que éste se integra por cuatro obligaciones específicas que el Estado debe cumplir de buena fe i) prevenir las violaciones a derechos humanos; ii) investigarlas diligentemente cuando tiene noticia de que las violaciones se han perpetrado; iii) llevar ante la justicia y sancionar a los responsables; y iv) reparar *lato sensu* los daños causados y establecer la verdad de los hechos.

163. Así, mientras que por un lado los derechos humanos actúan como un límite infranqueable para el ejercicio del poder público y, en tal virtud, superiores al poder del Estado por razones tanto formales como materiales, éste también se ve comprometido a adoptar medidas, de naturaleza legislativa y administrativa, que permitan a la persona gozar de los derechos constitucionalmente establecidos, eliminando los obstáculos<sup>100</sup> que constituyan una barrera para el pleno ejercicio de los derechos humanos.

## **2. El Estado debe investigar la desaparición de personas con la debida diligencia**

164. El deber de investigar las violaciones a los derechos humanos de las personas, se desprende de la obligación general de garantía a cargo del Estado, que encuentra su fundamento en el artículo 1 de la CPEUM, pero también en el artículo 1.1 de la CADH.

165. Estas obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover, se magnifican cuando se trata de desaparición de personas por su carácter de violación grave a los derechos humanos. Por eso, el Estado debe implementar una serie de acciones para evitar que se vulnere el derecho a no ser sometido/a a desaparición.

166. Estas acciones son amplias, pues abarcan aspectos de tipificación y orgánicos, tendientes a evitar que las personas sufran esta forma de privación de la libertad, pero también para que el Estado pueda reaccionar de manera oportuna y diligente cuando ésta sucede. Por ello, cuando se tiene noticia de una desaparición se activan los deberes reforzados de prevención –para evitar un daño irreparable– y los de investigación, sanción y reparación integral.

---

<sup>100</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, “Derechos Fundamentales” en, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 4. ed. Trotta, Madrid, 2009, p. 26.

167. La Corte IDH ha sostenido que el deber de investigar es un deber de medios, no de resultados.<sup>101</sup> No obstante, la investigación debe estar orientada al esclarecimiento de los hechos y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio, no como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de la víctima, de sus familiares, o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad.<sup>102</sup>

168. Cada acto que hace parte del proceso de investigación debe orientarse a la localización con vida de las víctimas, la determinación de la verdad, y la persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos.

169. En tal sentido, cuando el Estado tiene conocimiento de una desaparición tiene el deber de iniciar una investigación exhaustiva, diligente e imparcial, aun cuando no se haya presentado denuncia formal. Esto obedece a que la víctima directa está privada, entre otros derechos, del de acceder a un recurso efectivo. Por ello, es fundamental que sus familiares u otras personas allegadas accedan a éste, a fin de que se determine el paradero de la víctima directa, su estado de salud, o se individualice la autoridad que ordenó la privación de la libertad.<sup>103</sup>

### ***2.1 Oficiosidad: La investigación debe iniciarse cuando el Estado tiene conocimiento de la desaparición de una persona***

170. El Tribunal Interamericano estableció que cuando el Estado, a través de sus agentes, tiene conocimiento de un riesgo real, inminente e individualizado para los derechos de alguna persona, tiene el deber de realizar actividades exhaustivas de búsqueda con la finalidad de localizar con vida a las víctimas. En el caso de desapariciones, las primeras 72 horas son cruciales para la actuación pronta e inmediata de las autoridades ministeriales, quienes deberán ordenar todas las medidas que sean necesarias para determinar el paradero de las víctimas o el lugar en el que se encuentren detenidas.<sup>104</sup>

171. La doctrina ha analizado el anterior criterio de la Corte IDH y lo ha descompuesto en 4 elementos, a saber i) que exista un riesgo real o inmediato; ii) que la situación de riesgo amenace a una persona o a un grupo determinado de personas, es decir, que exista un riesgo individualizado para una persona o a un grupo de personas claramente identificadas; iii) que el Estado conozca del riesgo o esté

---

<sup>101</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. op. cit. supra nota 94, párr. 100.

<sup>102</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 177

<sup>103</sup> Cfr. Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México*, op. cit. supra nota 22, párr. 141

<sup>104</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, op. cit. supra nota 5, párr. 283.

en condiciones razonables de conocerlo o preverlo; y iv) que el Estado cuente con suficientes medios para evitar la materialización del riesgo.<sup>105</sup>

172. Así, cuando una persona desaparece, existe un riesgo real e inmediato para un cúmulo importante de sus derechos humanos (libertad e integridad personales, personalidad jurídica, e incluso la vida). Este riesgo es individualizado y puesto en conocimiento del Estado a través de las denuncias de los familiares de la víctima ante las autoridades de procuración de justicia o cuando tiene conocimiento a través de cualquier medio; por último, el Estado cuenta con un aparato institucional adecuado para evitar la materialización del riesgo. Sin embargo, esto obedece, en última instancia, a que las autoridades encargadas de la investigación actúen diligentemente, con seriedad y que agoten las diligencias necesarias durante las primeras 72 horas.

173. El carácter inmediato, diligente y exhaustivo de la investigación tiene que ver con la importancia de la localización rápida y con vida de la víctima, pues el simple hecho de su aislamiento prolongado e incomunicación coactiva, son en sí mismos formas de tratamiento cruel e inhumano, que generan daños a su libertad e integridad.<sup>106</sup>

174. Además, no debe olvidarse que los cuantiosos hallazgos de fosas clandestinas y otros entierros ilegales pueden implicar otras violaciones graves a derechos humanos, como la ejecución extrajudicial. Éstas se producen cuando una autoridad priva arbitraria o deliberadamente de la vida a un ser humano en circunstancias que no corresponden al uso legítimo de la fuerza,<sup>107</sup> y es una situación que deberá analizarse a detalle cuando las indagatorias y procesos de identificación de las personas localizadas concluyan, para determinar si las dilaciones en los deberes de investigación facilitaron que los perpetradores ejecutaran a las víctimas.

175. La falta de investigación perpetúa la situación de riesgo que viven las víctimas. Con esto nos referimos no sólo a la persona que ha sufrido la desaparición, sino también a sus familiares, porque con frecuencia enfrentan situaciones de amenaza a su integridad personal; a su libertad ambulatoria, derivada de desplazamientos forzosos; y hasta a sus vidas.

---

<sup>105</sup> Cfr. Abramovich, Víctor. “Responsabilidad internacional por violencia de género...”, *op. cit. supra* nota 5, p, 174.

<sup>106</sup> Cfr. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo. *op. cit. supra* nota 102, párr. 155-157; *Osorio Rivera y familiares vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C No. 274, párr. 115

<sup>107</sup> V. HRW. “Abuso y desamparo. Tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial en México”, Estados Unidos, 1999.

176. Por lo anterior, el análisis de una desaparición no debe enfocarse de manera aislada sólo en la detención o en el riesgo de perder la vida, sino en conjunto, como una de las más graves violaciones, pues comporta una violación multiofensiva y plurisubjetiva de derechos humanos.<sup>108</sup>

### **2.2. Oportunidad: El tiempo es un factor crítico en el desarrollo de las investigaciones**

177. De la oportunidad de las investigaciones dependerán sus resultados finales, pues el simple transcurso del tiempo provoca la pérdida de información y otros datos de prueba que pueden ser determinantes para que la investigación sea exitosa.

178. A estas reflexiones debe agregarse la afectación del transcurso del tiempo en el derecho humano violado.<sup>109</sup> En los casos de desaparición de personas, el transcurso del tiempo juega un papel crítico, pues las diligencias realizadas en las primeras horas son determinantes para lograr resultados que garanticen los derechos de las víctimas.

#### **A. Inmediatez**

179. En particular, es sumamente relevante que en las primeras 24 horas i) se reciba inmediatamente la denuncia o reporte de desaparición; ii) se active de un mecanismo de búsqueda urgente (alerta amber; solicitud de informes en centros de detención, hospitales y bases de datos); iii) se solicite la geolocalización del teléfono celular o vehículo de la persona desaparecida; iv) se solicite un informe a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre posibles movimientos en las cuentas de la persona desaparecida; v) se dé parte al Instituto Nacional de Migración para impedir la salida de la persona desaparecida del país; y vi) se suba la información correspondiente a la Plataforma México.<sup>110</sup>

180. Además, esto permite la recolección oportuna y preservación de datos de prueba que pueden aportar información relevante para la búsqueda y localización de la víctima.

181. En el lapso que va entre las 24 y 72 horas posteriores a la denuncia, la autoridad investigadora debe i) entrevistar a los familiares de la persona desaparecida para que aporten información relevante para las investigaciones; ii) gestionar ante la Comisión de Víctimas las medidas de atención necesarias, de conformidad con el artículo 28 de la Ley General de Víctimas; iii) realizar el llenado el cuestionario ante-mortem; iv) solicitar la sábana de llamadas a la compañía telefónica de la víctima; y v) acceder a

---

<sup>108</sup> V. Corte IDH, *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*, op. cit. supra nota 14, párr. 90

<sup>109</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*, op. cit. supra nota 94, párr. 155.

<sup>110</sup> V. PGR. Protocolo Homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada.

las cuentas de correo electrónico y redes sociales con la finalidad de detectar información relevante para la investigación.

182. Si estas diligencias mínimas no se observan durante las primeras 72 horas, la eficacia del resto de las indagatorias estará mermada severamente. Sumado a lo anterior, el deber de investigar en un plazo razonable persiste hasta que se conozca el paradero de la persona desaparecida, pues la falta de desahogo de las diligencias citadas o el desarrollo deficiente de las mismas, tiene un efecto negativo que impregna todo el proceso de búsqueda y, por lo tanto, en la sanción a los responsables.

183. En Anzualdo Castro, la Corte IDH sostuvo que:

[...] el paso del tiempo guarda una relación directamente proporcional con la limitación –y en algunos casos, la imposibilidad– para obtener las pruebas y/o testimonios, dificultando y aún tornando nugatoria o ineficaz, la práctica de diligencias probatorias a fin de esclarecer los hechos materia de investigación, identificar a los posibles autores y partícipes, y determinar las eventuales responsabilidades.<sup>111</sup>

184. Así, la demora es un enemigo formidable en la investigación de crímenes de desaparición y en la búsqueda de personas desaparecidas. Por eso es menester que la justicia corra en plazos más breves y, en algunos casos, con inmediatez, porque el transcurso del tiempo es particularmente lesivo para las víctimas. El tiempo, así, se convierte en una agravante de los riesgos y violaciones sufridas.

### **B. Plazo Razonable**

185. La Corte IDH ha desarrollado un estándar para valorar que la investigación se realice en un plazo razonable. Para determinar la razonabilidad del plazo es preciso analizar la complejidad del asunto sujeto a investigación; la actividad procesal de las partes; la actividad procesal de la autoridad; y el grado de afectación del transcurso del tiempo en los derechos.<sup>112</sup> Dada la multiplicidad de derechos en juego, y la gravedad del riesgo en que se encuentran, es preciso que las indagatorias se resuelvan con mayor diligencia o incluso con inmediatez.<sup>113</sup>

186. El estándar de plazo razonable no es una excusa para no iniciar una investigación de inmediato por la desaparición de una persona. Dicho estándar sirve para determinar si el tiempo en el que se desahogan las investigaciones es proporcional a la complejidad de los hechos que se investigan.

---

<sup>111</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*, *Op. Cit.*, *supra* nota 14, párr. 135

<sup>112</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo vs. Colombia*, *Op. Cit.*, *supra* nota 94, párrs. 155 y ss.

<sup>113</sup> *Id.*

187. La clandestinidad en la que se ejecutan las desapariciones puede dificultar la obtención de datos de prueba, y eso hará que el tiempo necesario para que la FGE se allegue de elementos probatorios se prolongue, pero eso no justifica periodos de inactividad procesal o una dilación excesiva en el desahogo de las investigaciones.

### **C. Proactividad**

188. Para cumplir con el estándar de plazo razonable, las labores de investigación no pueden limitarse a pedir informes por escrito.<sup>114</sup> En este sentido, si bien los Acuerdos de la entonces PGJ y la actual FGE, así como el Protocolo Homologado para la investigación y búsqueda de personas desaparecidas son herramientas útiles que establecen guías para cumplir con el deber de debida diligencia en el desahogo de las indagatorias, estas herramientas no son grilletes.

189. Es decir, no limitan a los fiscales responsables a que desahoguen, únicamente, las diligencias previstas en esos documentos; tampoco deben interpretarse como habilitaciones específicas para realizar acciones determinadas, de modo que cuando haya diligencias que no están previstas en esos instrumentos, la FGE esté impedida para realizarlas.

190. El hecho de que las investigaciones deban asumirse como un deber jurídico propio exige que las autoridades realicen todas las diligencias para obtener información relevante que ayude en la localización de la víctima y en la captura, proceso y sanción de los responsables.

#### ***2.3 Exhaustividad: Las investigaciones deben agotar las líneas de investigación para esclarecer los hechos***

191. Las investigaciones no pueden centrarse en la documentación de las desapariciones o descartar arbitrariamente líneas de investigación. La exhaustividad demanda que las investigaciones se realicen por todos los medios legales disponibles y que se agoten todas las líneas razonables de investigación que permitan dilucidar el paradero de la persona desaparecida.

192. En este sentido, si bien la Comisión valora positivamente que se siga una línea de investigación cuando arroja resultados positivos, o acerca a las autoridades a la determinación del paradero de la víctima, esto no excluye que se inicien otras líneas de investigación si, en algún punto, la investigación se estanca.

---

<sup>114</sup> Cfr. De León, Gisela; Krsticevic, Viviana; y Obando, Luis. *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos*, CEJIL, Buenos Aires, 2010, p. 27.

193. Además, la recolección de información que ayude a la determinación del paradero de la víctima y la identidad de los responsables debe resguardarse para preservar su utilidad.<sup>115</sup> De conformidad con el artículo 230 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la FGE y la Policía Ministerial tiene la facultad de ordenar el aseguramiento de bienes para la preservación del lugar de los hechos, y de los indicios, huellas, o vestigios del hecho delictivo.

194. En efecto, los equipos de investigación deben documentar detalladamente todos los datos de evidencia con los que cuenten. Es fundamental, entonces, que se recuperen pruebas ante mortem y post mortem.<sup>116</sup> La recolección de información debe comenzar con los métodos menos invasivos y avanzar progresivamente hasta culminar con los más invasivos;<sup>117</sup> y debe colocarse un número identificador y bandera a todas las evidencias recabadas.<sup>118</sup>

#### ***2.4 Participación de los familiares de las víctimas***

195. Este es un derecho constitucionalmente reconocido (art. 20, apartado C) y en la legislación en materia de víctimas a nivel federal y local. Esto es así porque participación de las víctimas en las investigaciones tiene un rol central.

196. Por ello, el Estado no debe interponer obstáculos en el acceso a las investigaciones, ni impedir que las víctimas indirectas acudan a denunciar las desapariciones. La Corte IDH sostiene que cualquier práctica que dificulte esta posibilidad es contraria al artículo 8.1 de la CADH, de modo que el Estado debe asegurar que los familiares de las víctimas tengan acceso pleno en todas las etapas de la investigación.<sup>119</sup>

### **3. Aspectos de las investigaciones valorados por la CEDH**

197. Esta Comisión analizó exhaustiva e integralmente 81 investigaciones por personas desaparecidas. De este universo 3 indagatorias se iniciaron antes de que existieran reglas o lineamientos especiales para la búsqueda de personas desaparecidas; 61 expedientes se tramitaron a la luz del Acuerdo 25/2011; y 17 se iniciaron después de que la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia

---

<sup>115</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala, *Op. Cit.*, *supra* nota 12, párr. 166.

<sup>116</sup> Cfr. U.S. Department of Justice. *Mass Fatality Incidents: A guide for human forensic identification*, June 2005, Section 3: Processing the Scene. I. Initial response and evaluation, p. 9.

<sup>117</sup> *Id.*

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>119</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 247.

aprobara el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas,<sup>120</sup> es decir, cuando sus disposiciones tenían carácter obligatorio para los servidores de la FGE.

198. De este análisis se desprendió que las investigaciones de la FGE tenían un carácter fuertemente documental, y se obviaba el aspecto central de la búsqueda de una persona desaparecida, que es localizarla, a la brevedad, con vida. En efecto, el desahogo de diligencias se limitaba a expedir oficios – en no pocos casos, varios días después del inicio de las investigaciones– que las propias víctimas tenían que despachar.

199. Así, el inicio de las investigaciones eran una mera formalidad a las que no se les daba seguimiento; los hechos no se contextualizaban a la luz de los datos con los que se contaban en cada indagatoria; las cargas procesales propias de la autoridad se trasladaban a las víctimas; los expedientes tenían deficiencias estructurales que permearon en todas las investigaciones; y los elementos proactivos de las investigaciones no rindieron frutos. Además, no era una práctica extraña que se cambiara al Fiscal a cargo de la indagatoria en más de una ocasión.

200. De este modo, la concurrencia de estos elementos dan cuenta que las omisiones al deber de investigar con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable, no sucedían de manera aislada, sino de manera continua, en escalada, y durante un lapso bien definido. Además, participan de una serie de características comunes que permiten identificarlos como parte de una misma situación general.

### ***3.1. Elementos objetivos que configuran un patrón de omisiones***

201. La Comisión considera que los hechos que se resuelven en esta Recomendación General son particularmente graves porque constituyen un patrón sistemático de omisiones que, a su vez, genera impunidad. Esta afirmación se sostiene en la acreditación de violaciones a derechos humanos en los **81** expedientes analizados.

202. En este orden de ideas, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ***un contexto sistemático de violaciones a los derechos de las personas*** existe con tolerancia o anuencia de la autoridad cuando concurren las siguientes cuatro condiciones, a saber:

- Que las violaciones derechos humanos sean perpetrados en tal cantidad que se genere una situación en la que los derechos de un sector importante de la población están siendo infringidos o amenazados constantemente;

---

<sup>120</sup> Esta distinción obedece a que el estándar de debida diligencia se agrava a partir de la entrada en vigor del Protocolo Homologado.

- Que las violaciones ocurran con regularidad durante un lapso sustancial, como parte de una situación prolongada o habitual;
- Que exista un patrón de casos similares, lo que implica que las violaciones a derechos humanos no ocurren de manera aislada, sino que participan de un conjunto de características comunes que los conectan entre sí y permitan conceptualizarlos como elementos de una misma situación;
- Que el Estado tolere o permita la existencia de las violaciones, en tanto que sea palpable una actitud omisa, evasiva o negligente por parte del Estado respecto de los actos violatorios que suceden en su territorio.<sup>121</sup>

203. Así, cuando las violaciones a derechos humanos revisten estas cuatro características puede afirmarse que se está ante un contexto sistemático de violaciones a derechos humanos.

204. En efecto, que exista o no una política o plan para cometer los actos violatorios a derechos humanos puede ser un elemento indicativo del carácter sistemático de las violaciones pero no es necesario demostrarlo.<sup>122</sup> Simplemente, basta con demostrar que las violaciones acreditadas no son fortuitas y que forman parte de un contexto que presenta características comunes.

### ***3.2. En 81 investigaciones ministeriales se encontraron irregularidades***

205. De acuerdo con los datos recabados durante el proceso de investigación de esta Comisión, entre el 23 de marzo de 2016 y el 7 de marzo de 2017, se recibieron 178 solicitudes de intervención por personas desaparecidas. De ese universo, 81 expedientes hacen parte de esta Recomendación General.

206. En éstos se encontró que, de manera recurrente, existieron diversas irregularidades que en muchos casos obstaculizan y frustran que las indagatorias tengan resultados satisfactorios.

207. Pese a la naturaleza numérica de este elemento, no es posible separarla de otros factores cualitativos en los que la estadística también juega un rol relevante.

208. Si bien esta situación no da cuenta de la magnitud de la crisis humanitaria que atraviesa el estado de Veracruz, sí refleja la sistematicidad de las irregularidades en la investigación de la desaparición de personas. Además, demuestra que el colectivo de personas afectadas, directa e indirectamente, está nítidamente definido.

---

<sup>121</sup> Cfr. CIDH. *Informe N° 11/07*, 8 de marzo de 2007, párr. 271.

<sup>122</sup> Cfr. ICTY. *Prosecutor v. Radoslav Brđanin*, IT-99-36, Sentencia de Primera Instancia de 1 de septiembre de 2004, párr. 137.

### ***3.3. Las irregularidades se observaron en las denuncias presentadas entre febrero de 2011 y octubre de 2016***

209. La oleada de violencia que azota a Veracruz comenzó en 2010. En efecto, de acuerdo con los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, desde junio de 2010 comenzó a denunciarse, ante la entonces PGJ, la desaparición de personas.<sup>123</sup>

210. Si bien las falencias individuales de cada investigación pueden provocar que éstas se prolonguen por varios meses, o incluso por años, la complejidad de cada caso puede exigir más tiempo para el desahogo de las investigaciones. Pese a ello, esta Comisión observa que, las irregularidades fueron continuas entre los años 2011 y 2016.

211. En efecto, la demora y la negligencia en el desarrollo de las investigaciones fueron una práctica constante en este periodo. Esta Comisión advierte, además, que las denuncias por desaparición se presentaron en un número importante y de manera continua en el periodo señalado, sin embargo, la carga de trabajo no debe ni puede constituir una justificación para las deficiencias detectadas,<sup>124</sup> incluso siendo abrumadora, ésta no debe gravitar sobre los derechos de las personas y ponerse en la cuenta desfavorable de éstas.<sup>125</sup>

212. Esto exige que las autoridades fortalezcan sus estructuras institucionales, que destinen recursos suficientes para la adecuada operación de las áreas encargadas de la búsqueda e investigación de personas desaparecidas, y cuenten con personal profesional capacitado y empleando los procedimientos más apropiados.<sup>126</sup>

### ***3.4. Patrón de casos con características similares***

#### **A. El inicio inmediato de la investigación era una mera formalidad**

213. La Comisión encuentra que en todos los casos analizados, la Fiscalía sí inició una averiguación previa o una carpeta de investigación, según correspondiera, por los hechos denunciados.<sup>127</sup> Sin embargo, el inicio de ésta se limitaba a girar oficios solicitando a la Policía Ministerial –o a la entonces Agencia Veracruzana de Investigaciones– que se abocaran a la búsqueda de la víctima. Incluso, en 9

---

<sup>123</sup> Datos obtenidos con las estadísticas publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

<sup>124</sup> V. Corte EDH. *Case Muti v. Italy*, App. No. 14146/88, sentencia de 23 de marzo de 1994.

<sup>125</sup> Cfr. Voto razonado del Juez Sergio García Ramírez a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Caso López Álvarez vs. Honduras, del 1 de febrero de 2006, párr. 34.

<sup>126</sup> Cfr. De León, Gisela; Krsticevic, Viviana; y Obando, Luis. *Debida diligencia...*, *op. cit. supra* nota 114, p. 28 y ss.

<sup>127</sup> Acuerdo 25/2011 de la PGJ. Art. 2.

expedientes, la investigación inició 24 horas después de que la FGE tuviera conocimiento de la desaparición.

214. En cualquier caso, acordar el inicio de la investigación no cumple por sí mismo el estándar de debida diligencia. Por el contrario, era una simple formalidad que constituyó el proemio de un cúmulo de irregularidades que trascendieron al resultado de las investigaciones, que propiciaron que el destino de las víctimas directas permanezca incierto, y que trastornaron sensiblemente el proyecto de vida de las víctimas indirectas.

215. La debida diligencia en el desahogo de las investigaciones no sólo exigía acordar inmediatamente la búsqueda de las personas desaparecidas. También demanda plantear líneas de investigación razonables a partir de los datos recabados cuando se recibió la denuncia, o de los que la FGE se fuese allegando durante los procesos de búsqueda e investigación; además, debía darles seguimiento y ordenar la práctica de actuaciones tendientes a su confirmación o refutación, y a la generación de nuevas líneas de investigación cuando fuera necesario, y no limitarse a expedir oficios de colaboración que tienen poco impacto en la localización con vida de la víctima.

216. Si desde un inicio no se trazan líneas de investigación o se vislumbran probables escenarios en los que la desaparición se ejecutó, sino que se espera a que el personal operativo de la FGE desahogue diligencias de rutina, la eficacia de las indagatorias está severamente comprometida. En los casos de desaparición, esto incide en la duración de las investigaciones y prolonga injustificadamente los riesgos que corre la víctima directa y el sufrimiento de las víctimas indirectas.

217. En esta etapa de la investigación, los datos aportados por los denunciantes pueden llevar a la FGE a detectar patrones de similitud en los casos denunciados. Esto puede simplificar las diligencias a realizar, la formulación de hipótesis, e identificar la naturaleza de las pruebas que es prioritario recabar.<sup>128</sup> Empero, si simplemente se acuerda el inicio de la investigación y se giran oficios para buscar a la víctima, es difícil encontrar esta clase de similitudes.

218. La Comisión observa que las dimensiones del fenómeno objeto de esta Recomendación General ha rebasado a las instituciones del estado. Sin embargo, esta es una consecuencia de que, desde el momento en que se comenzaron a denunciar las desapariciones, las labores de búsqueda e investigación

---

<sup>128</sup> Cfr. De León, Gisela; Krsticevic, Viviana; y Obando, Luis. *Debida diligencia ...*, op. cit. supra nota 114, p. 49.

no se desarrollaron con la debida diligencia. Por ello, resultaría inmoral y antijurídico justificar la falta de investigación sobre la base de un contexto fáctico que, al final del día, es imputable al Estado.<sup>129</sup>

### **B. Las investigaciones no agotaron todas las diligencias necesarias**

219. El desahogo de las diligencias realizadas *in situ* –como las inspecciones oculares<sup>130</sup> o la búsqueda de testigos<sup>131</sup>– sólo se realizó en 64 y 34 casos, respectivamente. De este universo, en el 70% de los expedientes, pasaron más de 8 días para buscar testigos o inspeccionar el sitio de la desaparición.

220. No pasa desapercibido para esta Comisión que las desapariciones ocurren en un clima de clandestinidad y en muchas ocasiones no se sabe con certeza dónde comenzar la búsqueda. Sin embargo, en el 73% de los casos la Fiscalía tenía el número celular, el correo electrónico, o las redes sociales de la víctima<sup>132</sup>. Con estos datos se pudieron trazar líneas razonables de investigación para comenzar la búsqueda de la persona desaparecida.

221. Si bien la obligación de investigar es de medios y no de resultados, éste es un deber de garantía que el Estado debe asumir como si fuera propio frente a las personas bajo su jurisdicción. Por ello, la FGE debió utilizar métodos idóneos y oportunos para optimizar los datos obtenidos en cada investigación, y agotar la posibilidad de establecer líneas de investigación que permitieran la localización con vida de las víctimas. Sin embargo, no lo hizo.

222. En este sentido, existen medios que permiten a la autoridad contar con más elementos para la búsqueda y localización de las víctimas. Por ejemplo, la geolocalización –o incluso el escrutinio de las comunicaciones privadas–<sup>133</sup>, que en casos donde la integridad personal o la vida están en riesgo, constituyen herramientas pertinentes para determinar el paradero de la víctima o, en su caso, realizar investigaciones *in situ*.

223. La búsqueda de vehículos relacionados con la desaparición es una buena práctica que puede tener consecuencias relevantes.<sup>134</sup> Puede tratarse de un vehículo robado, del que usaron los perpetradores para cometer la desaparición, o del auto de la víctima. En cualquier caso, esta clase de indagatorias puede vincular las desapariciones con otros hechos delictivos y puede utilizarse para

---

<sup>129</sup> Cfr. Abramovich, Víctor. “Responsabilidad internacional por violencia de género...”, *op. cit. supra* nota 5, p. 176.

<sup>130</sup> Acuerdo 25/2011 de la PGJ. Art. 3, fracción IV, párrafo segundo.

<sup>131</sup> Acuerdo 25/2011 de la PGJ. Art. 3, fracción XI.

<sup>132</sup> Acuerdo 25/2011 de la PGJ. Art. 3, fracción III, inciso g).

<sup>133</sup> Cfr. SCJN. *Amparo Directo en Revisión 3386/2013*, sentencia de la Primera Sala de 18 de mayo de 2016, p. 79.

<sup>134</sup> V. De León, Gisela; Krsticevic, Viviana; y Obando, Luis. *Debida diligencia ...*, *op. cit. supra* nota 114, p. 65.

obtener información precisa –a través de la identificación de la matrícula– sobre la ruta de escape que usaron los autores del crimen, o el espacio geográfico en el que la víctima desapareció.

224. Además, en contextos donde las desapariciones se convierten en práctica recurrente, o donde otras actividades criminales se encuentran ampliamente extendidas, la investigación de los contextos delictivos, de los patrones de desaparición y de la vinculación entre diferentes hechos criminales, adquiere especial relevancia para arrojar elementos valiosos para la búsqueda de las personas desaparecidas y la investigación de las desapariciones.

225. No debe olvidarse que muchas de las desapariciones pueden tratarse de “delitos de sistema.” Éstos se caracterizan por “altos niveles de coordinación, complejidad y duración de la empresa criminal que, por su propia dinámica, aumenta de manera significativa la dificultad de culminar integralmente la investigación, trámite procesal y juzgamiento de todos los delitos allí cometidos.”<sup>135</sup> La investigación efectiva de esta clase de delitos requiere de un abordaje específico que no se observó en el periodo investigado; esto adquiere una especial gravedad porque la identificación de patrones, y la información contextual puede ser esencial en los procesos de búsqueda e investigación.

### **C. Las cargas procesales de la autoridad se trasladaban a las víctimas indirectas**

226. El Acuerdo 25/2011 prevé la difusión de los datos personales y la fotografía digitalizada de la persona desaparecida en la página web de la FGE;<sup>136</sup> además, requiere la solicitud de colaboración por escrito de las Subprocuradurías Regionales; la AVI; la Policía Estatal o las Policías Municipales o Intermunicipales; las Delegaciones de la Dirección General de Tránsito, de la PGR y de la Policía Federal; empresas de transporte público y privado, hoteles, moteles y centros comerciales; las Procuradurías de Justicia de otras entidades federativas; y, cuando la víctima fuera de sexo femenino, la FEVIMTRA.<sup>137</sup>

227. Si bien el boletín de difusión sólo dejó de hacerse en 9 casos, y los oficios de colaboración se obviaron en 6, la eficacia de estas diligencias dependían en buena medida de la iniciativa procesal de las víctimas.

---

<sup>135</sup> V. López-Medina, Diego. “Estándares internacionales para la investigación y acusación de delitos complejos en el marco de la justicia transicional: su aplicación al caso colombiano”, 16 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 45-80 (2010).

<sup>136</sup> Acuerdo 25/2011 de la PGJ. Art. 3, fracción VI.

<sup>137</sup> Acuerdo 25/2011 de la PGJ. Art. 3, fracción VII.

228. En efecto, durante las reuniones de trabajo que la CEDH sostuvo con los colectivos, los familiares de las víctimas continuamente se quejaron de la solicitud de muchas fotografías a color para poder boletinar a las personas desaparecidas; además, el despacho de los oficios de colaboración corría a cargo de las víctimas indirectas y no del personal de la FGE.

229. Además, la Comisión observa que la difusión del boletín se limitaba a la página web de la FGE. Esto acota sensiblemente el efecto de la información que se pretendía difundir, pues el alcance del sitio web [fiscaliaveracruz.gob.mx](http://fiscaliaveracruz.gob.mx) es de 2,263 personas; la cuenta de Twitter @FGE\_Veracruz tiene 7,959 seguidores; y la página de Facebook [facebook.com/fgeveracruz](https://www.facebook.com/fgeveracruz) tiene 11,566 likes.<sup>138</sup>

230. Esta situación contraviene directamente el contenido de la obligación de investigar. Desde esta perspectiva, el boletín y los oficios de colaboración se convertían en una mera formalidad condenada a fracasar y una parte importante de la investigación dependía no sólo del impulso procesal de las víctimas, sino también de su capacidad económica.

231. Asimismo, la CEDH resalta que en 16 casos el boletín se difundió más de 5 días después del inicio de la investigación; y en 13 casos, los oficios se expidieron después de la misma temporalidad.

#### **D. Las investigaciones tenían deficiencias estructurales**

232. En todas las investigaciones era obligatorio ingresar los datos al Registro Único de Personas Desaparecidas. Sin embargo, desde que el Acuerdo 25/2011 entrara en vigor en julio de ese año, dicho Registro jamás existió. Hasta enero de 2017, la FGE creó el Registro Público de Personas Desaparecidas para sistematizar la investigación de las indagatorias.<sup>139</sup> Por ello, en todos los casos analizados en los que el Acuerdo 25/2011 era aplicable, se omitió el deber de ingresar los datos al Registro.<sup>140</sup>

233. Por otro lado, sólo en 4 casos hay constancia de que la media filiación, fotografía, solicitud de registro, y los datos de la persona que interpuso la denuncia se envió al correo [extraviados@pgr.gob.mx](mailto:extraviados@pgr.gob.mx). Así, en 74 casos no se cumplió con una obligación específica del Acuerdo 25/2011.<sup>141</sup>

234. Además, en 17 casos no se practicó la búsqueda en hospitales, albergues, o centros asistenciales;<sup>142</sup> y en los 61 casos en que sí se buscó a la víctima en esos lugares, en 38 expedientes la

---

<sup>138</sup> Datos estadísticos calculados con la herramienta <http://keyhole.co>, al 30 de agosto de 2017.

<sup>139</sup> Acuerdo 02/2017 de la FGE por el que se crea el Registro Público de Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el marco del ejercicio de gobierno abierto. Publicado en GOE, Núm. Ext. 012, de 9 de enero de 2017.

<sup>140</sup> Acuerdo 25/2011 de la PGJ. Art. 3, fracción VI.

<sup>141</sup> *Id.*

búsqueda se hizo en los primeros 5 días posteriores a la denuncia, mientras que en los 23 restantes tardaron 8 días o más.

235. Por último, en 27 casos no se solicitaron informes a Servicios Periciales<sup>143</sup> sobre cadáveres no identificados para establecer, en su caso, si la persona desaparecida había fallecido. En los 51 casos en las que esa diligencia sí se practicó, sólo en 18 casos se solicitó el informe en los 5 días posteriores a la denuncia; mientras que en los 33 restantes la solicitud tardó 6 días o más. No obstante, la veracidad de las respuestas a estas solicitudes es, cuando menos, dudosa. Esto obedece a que el Registro Único de Personas Desaparecidas nunca funcionó, y por ello no existían registros sistematizados que permitieran el cruce de datos para identificar a las personas desaparecidas.

236. Esta situación es especialmente grave porque la regulación procesal penal para el Estado de Veracruz, vigente hasta el 6 de marzo de 2014,<sup>144</sup> establecía que cuando la identificación visual de un cadáver no fuera posible, debían tomarse y preservarse muestras genéticas adecuadas y suficientes para la posterior identificación. Esta normatividad era aplicable en 44 casos pero, en la práctica, se le ignoró. A la fecha se desconoce la identidad de los cadáveres recuperados en inhumaciones ilegales, pues como ya fue señalado, la base de datos se creó hasta enero de 2017.

237. Además, si bien en el 98% de las investigaciones se realizó la solicitud del perfil genético, en 27 casos no se cuenta con ningún dictamen.<sup>145</sup>

238. La toma y procesamiento de perfil genético es central para toda labor de identificación *post mortem*. Empero, el mero desahogo del dictamen de genética en los 54 casos restantes no puede considerarse como un cumplimiento en sí mismo, pues en marzo de 2017 se conoció que las muestras genéticas se extraviaron o se tomaron inadecuadamente, por lo que en la práctica fueron inútiles.<sup>146</sup>

239. Además, existe la posibilidad de recurrir a otro tipo de métodos de identificación de cadáveres. Entre estos se encuentran los de antropología forense; análisis de huellas dactilares; análisis de odontología; y análisis de radiología.<sup>147</sup> En este sentido, de la lectura del Acuerdo 25/2011 de la

---

<sup>142</sup> Acuerdo 25/2011 de la PGJ. Art. 3, fracción VII.

<sup>143</sup> Acuerdo 25/2011 de la PGJ. Art. 3, fracción XII.

<sup>144</sup> Código número 590 de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la GOE el 7 de noviembre de 2003, art. 132 K.; Código número 574 de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la GOE el 17 de septiembre de 2012, art. 325.

<sup>145</sup> Acuerdo 25/2011 de la PGJ, art. 4, fracción IV.

<sup>146</sup> V. *Supra* nota 58.

<sup>147</sup> V. U.S. Department of Justice. *Mass Fatality Incidents...*, *op. cit. supra* nota 116.

entonces PGJ, se desprende que la responsabilidad de solicitar, o en su caso ordenar, las diligencias necesarias para identificar un cuerpo recae en el Fiscal a cargo de la investigación.

#### **E. Casos en los que hubo una conducta pro activa de los servidores de la Fiscalía**

240. La CEDH quiere dejar constancia de la realización de diligencias por parte de la FGE (antes PGJ) en el proceso de investigación por denuncias de personas desaparecidas que no estaban contempladas en la normatividad aplicable al momento de la ocurrencia del hecho delictivo. La proactividad es un elemento de la debida diligencia y exige que en las investigaciones se hagan todas las acciones necesarias para localizar a la víctima y dar con los responsables, aun cuando no estuvieren previstas en los Acuerdos de la autoridad investigadora.

241. No obstante, para que esta clase de actividades cumplan con el estándar de debida diligencia es necesario que puedan producir un efecto útil, porque de lo contrario estarían condenadas de antemano a ser infructuosas.<sup>148</sup>

242. Así, pese a que la solicitud de la sábana de llamadas y los videos del C4 se volvieron inmediatamente exigibles hasta la entrada en vigor del Protocolo Homologado en octubre de 2015,<sup>149</sup> en 53 casos previos a esta fecha, la FGE solicitó la sábana de llamadas; y en 24 casos de la misma temporalidad solicitó la información al C4.

243. Por su parte, la aplicación del Protocolo Homologado sólo era exigible en 16 de los casos analizados. De este universo, la sábana de llamadas se solicitó en 9 expedientes; 8 en los primeros 3 meses de la investigación, y el otro después de los primeros 90 días. Los videos del C4 se solicitaron sólo en 7 de los 16 expedientes; 5 durante los primeros 8 días de indagatorias y el resto después de este lapso.

244. Sin embargo, sólo en 11 casos se solicitaron los videos al C4 durante los primeros 8 días de la investigación; 7 son previos a la vigencia del Protocolo Homologado y los otros 4 son posteriores a esa fecha. Esto compromete seriamente la utilidad de la solicitud, pues el C4 sólo resguarda los videos por 8 días, por lo que cualquier solicitud posterior a esta temporalidad no tiene posibilidades de producir

---

<sup>148</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. *op. cit. supra* nota 102, párr. 177.

<sup>149</sup> V. DOF. 5 de octubre de 2015, Acuerdo 14/XXXVIII/15. Protocolos Homologados de Investigación de Desaparición Forzada y Tortura. “El Consejo Nacional de Seguridad Pública ratifica el acuerdo CNPJ/XXXIII/05/2015 mediante el cual se aprobaron los Protocolos Homologados de Investigación de Desaparición Forzada y Tortura que serán aplicables a nivel nacional para todas las Instituciones de Seguridad Pública.

Los gobernadores, [...], en el ámbito de sus respectivas atribuciones y por conducto de las instancias competentes, se comprometen a impulsar la adopción e implementación de los protocolos a los que se refiere el presente Acuerdo.”

algún efecto útil. Por eso, las 20 solicitudes que se formularon pasados los primeros 8 días –18 previos al Protocolo Homologado y 2 posteriores a su entrada en vigor– estaban condenadas a ser infructuosas y, por lo tanto, no cumplieron con el estándar de debida diligencia.

245. Además, en 13 de los 31 casos en los que se solicitó información al C4, no se recibió ninguna respuesta.

246. Por su parte, pese a que en 64 casos sí se solicitaron las sábanas de llamadas de las víctimas –56 previas a la vigencia del Protocolo Homologado y 8 posteriores a su entrada en vigor–, en 31 de estos expedientes la respuesta de las empresas de telecomunicación se recibió en los primeros 3 meses de investigación; en 5 entre los 91 días y 6 meses; y en 18 pasados 181 días. Incluso en 10 casos no se recibió ninguna respuesta.

247. Lo anterior es relevante porque estos aspectos permiten a las Fiscalías contar con datos de calidad para la determinación del paradero de la víctima. Además, son producto del desarrollo tecnológico actual que facilita el análisis integral de las variables del caso y, dada la gravedad de los asuntos investigados y el riesgo que corren las víctimas, la obtención de estos informes con prontitud es de la mayor trascendencia.<sup>150</sup>

248. La solicitud de la sábana de llamadas no está dirigida a escrutar el contenido de las comunicaciones de una persona,<sup>151</sup> sino que es un instrumento para la investigación y localización de las personas desaparecidas, y tiene la finalidad de evitar que se continúen perpetrando violaciones a derechos humanos en perjuicio de las víctimas.

249. Por su parte, las videograbaciones del C4 contextualizan los hechos. Dan cuenta de circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurren las desapariciones y constituyen una herramienta para trazar posibles líneas de investigación.

250. La información obtenida con los videos del C4 es determinante para conocer la posible ruta de traslado de la víctima, los vehículos o personas involucradas, entre otros datos relevantes; mientras que la sábana de llamadas es indispensable para identificar sus últimas comunicaciones y ubicaciones.

251. Justamente, estos dos aspectos son fundamentales para llevar las investigaciones por desaparición a buen término. En efecto, cuando la autoridad ministerial inicia la búsqueda de personas

---

<sup>150</sup> Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 32/2012*, sentencia de 16 de enero de 2014, p. 96.

<sup>151</sup> Cfr. SCJN. *Amparo Directo en Revisión 3386/2013*, *op. cit. supra* nota 133, p. 74; SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 32/2012*, *op. cit. supra* nota 150, p. 110; Corte IDH. *Caso Escher y otros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, p. 114.

desaparecidas debe orientar el desahogo de las diligencias a localizar con vida a la víctima. Por eso, los datos aportados por la información que brinde C4 y la sábana de llamadas permiten el desarrollo y seguimiento de líneas razonables de investigación cuando la autoridad enfrenta un caso particularmente complejo. Lamentablemente, la demora en las solicitudes de información; la falta de seguimiento a éstas; y la ausencia de una respuesta pronta impidieron que, en los casos en que sí se solicitaron videos y sábanas de llamadas, la FGE diera con los responsables y localizara a la víctima directa.

### ***3.5. Tolerancia estatal***

252. De las constancias analizadas por esta Comisión, se advierten **omisiones en la investigación** que fomentan el contexto de agresiones a los derechos de las personas y abarca el incumplimiento de dos obligaciones de garantía: investigar y sancionar.

253. En efecto, la búsqueda y la investigación deben ser realizadas 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 responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales, aspectos todos ausentes en los casos analizados.<sup>152</sup>

254. Luego entonces, la falta de investigación pronta y diligente por parte de la FGE, no sólo contribuyó a la continuidad y al aumento de la situación de riesgo para las víctimas directas e indirectas, sino que la convierte en cómplice de la violación de sus derechos, al perpetuar las omisiones en relación con sus obligaciones de garantía.

255. Particularmente relevante resulta que en el 30% de los casos analizados se presume la participación de autoridades estatales y municipales. De este universo, sólo en el 33% de ellos se contempló esta línea de investigación dentro de los primeros treinta días; en otro 13%, se consideró hasta que transcurrieron entre uno y seis meses; y en el 33%, después de que pasaran 180 días. En el 20% restante, esta línea de investigación ni siquiera se consideró.

256. Este punto es especialmente relevante. Ciertamente, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias sostiene que esta clase de falencias en las indagatorias producen un doble efecto, pues si bien constituyen un obstáculo para poder afirmar con certeza que una desaparición fue perpetrada por agentes del Estado, esto no impide, por sí mismo, que se descarte esa posibilidad.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá op. cit. supra* nota 119, párr. 144.

<sup>153</sup> Cfr. ONU, Asamblea General. *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, op. cit. supra* nota 4, párr. 18.

257. Así, la FGE no investigó con la seriedad debida la probable participación de los agentes estatales que fueron señalados como partícipes de la comisión de 24 desapariciones. Ello propicia un clima de impunidad respecto de las desapariciones forzadas y envía un mensaje de tolerancia para los actores de graves violaciones a derechos humanos. En este sentido, el Experto sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las Naciones Unidas ha expresado que “existe impunidad de hecho cuando las autoridades renuncian a investigar los hechos y a determinar responsabilidades penales”.<sup>154</sup>

258. Si bien esta falta de investigación impidió a la CEDH allegarse del caudal probatorio suficiente para acreditar la participación de agentes del Estado en 24 casos que hacen parte del universo analizado, era necesario establecer el alcance y contenido del derecho a no sufrir desaparición forzada con la finalidad de que las autoridades responsables de su investigación comprendan que se trata de una violación especialmente grave a los derechos humanos, que no se debe tolerar bajo ninguna circunstancia, que se debe investigar con seriedad y, en su caso, formular las imputaciones correspondientes para que los responsables materiales e intelectuales sean sancionados. Además, la investigación efectiva de las desapariciones tiene un efecto tutelar, aleccionador y disuasivo.<sup>155</sup>

### **3.6. Impunidad**

259. Las omisiones demostradas en las investigaciones escrutadas demuestran el incumplimiento del deber de debida diligencia que genera un clima de impunidad. Este hecho constituye en sí mismo un incumplimiento de las obligaciones de garantía, pues fomenta la repetición de las violaciones a derechos humanos.<sup>156</sup> Además, vulnera el derecho de la presunta víctima o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido.<sup>157</sup>

260. Sumado a lo anterior, el constante cambio de fiscales durante la integración de los expedientes obstaculizó la continuidad de las investigaciones.—Todo esto provoca que sean los familiares de las víctimas quienes aporten el grueso de los elementos para el desarrollo de la investigación, y que sustituyan al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones.

261. En este sentido, la Comisión es consciente de que la complejidad de los asuntos sujetos a investigación es una característica que impacta directamente en el tiempo que demora el desarrollo de

---

<sup>154</sup> V. Documento de las Naciones Unidas. E/CN.4/Sub.2/1992/8, párr. 5.2

<sup>155</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*, op. cit. supra nota 12, párr. 156.

<sup>156</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, op. cit. supra nota 5, párr. 289.

<sup>157</sup> Corte IDH. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*, Excepciones Preliminares. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C No. 118, párr. 66.

las diligencias. Cuando un caso es particularmente complejo, las indagatorias pueden tomar más tiempo de lo debido; sin embargo, esto no equivale a convalidar la demora en el desahogo de diligencias que son cruciales para una investigación eficaz. Al contrario, debe existir inmediatez, presteza y diligencia en su desahogo.

262. Justamente, es la complejidad del asunto lo que demanda que la FGE se allegue de datos adecuados y suficientes para el desarrollo de búsquedas eficaces y eficientes de víctimas de desaparición. Con estos elementos, el Fiscal investigador obtiene datos contextuales y, en ocasiones, puede determinar el espacio geográfico en el que se encuentra la víctima para localizarla o, al menos, trazar líneas razonables de investigación.<sup>158</sup>

263. Al margen de estos datos, el Fiscal encargado de la investigación tiene que recorrer un camino oscuro, incierto y rodeado de incertidumbres que, en el peor de los casos, es un camino que se queda sin andar.

264. Muchas veces, esto obedece a la saturación de cargas de trabajo, pero muchas otras atiende a una clara negligencia e inactividad. Incluso, en ocasiones se deriva de la negativa de las empresas de telecomunicación de proporcionar las sábanas de llamadas, lo que demanda una constante supervisión de los avances de las investigaciones y acciones de búsqueda, y el ejercicio de medidas de apremio para obtener la información solicitada con la mayor celeridad.

265. Cuando la Fiscalía investiga con diligencia las desapariciones, tiene elementos para descifrar el funcionamiento de la maquinaria criminal, y puede entender si existe un sistema o un plan de ejecución alrededor de éstas.<sup>159</sup> Además, el trabajo de prosecución se reviste de legitimidad porque demuestra su compromiso con los derechos humanos, envía un mensaje contundente que condena las agresiones contra los bienes más preciados de la humanidad y contribuye a consolidar la confianza de las personas en las instituciones de justicia.<sup>160</sup>

266. Empero, dado el contexto de violencia generalizado, cuando se despliega una política de investigación negligente, en la que impera la inercia cómplice de los poderes públicos y la pasividad de

---

<sup>158</sup> Cfr. SCJN. *Amparo Directo en Revisión 3386/2013*, op. cit. supra nota 133, p. 63.

<sup>159</sup> Cfr. Martínez Osorio, David. *Manual de Análisis Contextual para la investigación penal en la Dirección Nacional de Análisis y Contextos de la Fiscalía General de la Nación*, Centro Internacional para la Justicia Transnacional, Bogotá, 2014, p. 20.

<sup>160</sup> Cfr. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Prosecution initiatives*, United Nations, Nueva York, 2006, p. 4

los investigadores, la impunidad hace que el Estado deje de ser el guardián de la seguridad individual y colectiva y se convierta en cómplice de maquinarias de represión y destrucción.<sup>161</sup>

267. La impunidad tiene varias etapas, pero siempre inicia con la falta de investigación o con la investigación negligente. A su vez, esto provoca la falta de enjuiciamiento de los responsables y, en su momento, que no se apliquen las sanciones correspondientes.<sup>162</sup>

268. Esta Recomendación General, reconoce que la impunidad tiene un carácter doble. En efecto, la falta de investigación provoca que los autores intelectuales y materiales de las desapariciones permanezcan sin ser presentados ante la justicia; pero también que los servidores públicos a cargo de las deficientes indagatorias iniciadas por personas desaparecidas, perpetúen las prácticas que violan los derechos humanos de las víctimas.

269. En este sentido, las sanciones administrativas y penales juegan un rol fundamental para crear una cultura institucional de compromiso con los derechos humanos. En particular, cuando se trata de desaparición de personas, la imposición de sanciones proporcionales a la gravedad de los hechos investigados envía un mensaje contundente contra la inercia institucional, la insensibilidad, y las violaciones a derechos humanos. Esto incluye, necesariamente, que los servidores públicos responsables sean separados de sus cargos.<sup>163</sup>

270. El presupuesto de todo lo anterior es una investigación seria, imparcial y efectiva. Sólo así se puede i) esclarecer la identidad de los perpetradores; ii) determinar el paradero de la persona desaparecida; y iii) garantizar los derechos de las víctimas.

271. Sólo abatiendo la impunidad estará asegurado el derecho a la verdad, reparación y justicia.

### ***3.7. El Estado debe tratar la investigación de una persona desaparecida como tal***

272. Finalmente, el Estado tiene el deber de considerar la desaparición de una persona como tal, sin minimizar el hecho a través de expresiones como “persona extraviada” o “persona no localizada.” Es decir, las autoridades estatales deben reconocer la gravedad del fenómeno, y tratarlo como un ilícito que

---

<sup>161</sup> Cfr. Martínez Osorio, David. *Manual de Análisis Contextual ...*, op. cit. supra nota 159, p. 11.

<sup>162</sup> Cfr. Comisión Internacional de Juristas. *Impunidad y Graves Violaciones de Derechos Humanos*, op. cit. supra nota 3, pp. 89 y ss

<sup>163</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, op. cit. supra nota 5, párr. 377.

pueda tener como consecuencia la imposición de sanciones para quien la cometa, instigue, encubra o de cualquier otra forma participe en la perpetración de la misma.<sup>164</sup>

273. Así, el deber de investigar las desapariciones persiste mientras los hechos no se esclarezcan y los autores intelectuales y materiales no sean procesados y sancionados, de conformidad con las reglas del debido proceso.

274. Además, la búsqueda de las personas desaparecidas es una obligación estatal que persiste mientras no se localice a la víctima, o se determine efectivamente su suerte o paradero. En el caso de que la víctima haya fallecido, su identificación deberá realizarse conforme a los más altos estándares científicos y los restos deberán restuirse a su familia de forma digna.

## **VII. INCUMPLIMIENTO AL DEBER DE GARANTIZAR LA REPARACIÓN INTEGRAL**

### **1. Desde 2014, el Congreso del Estado ha omitido proveer de recursos financieros al fondo de ayuda, asistencia y reparación integral**

275. Desde el 2013 fue creada la CEAIVD del Estado de Veracruz, y a finales de noviembre de 2014, se publicó la Ley 308 de Víctimas para el Estado de Veracruz.

276. En ese instrumento legislativo se estableció que la CEAIVD tenía el deber de proporcionar ayuda y reparación integral a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos a través del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.

277. La operatividad del Fondo depende de que éste cuente con recursos expresamente previstos para dicho fin en el Presupuesto de Egresos del Estado. Sin embargo, el Fondo nunca ha contado con recursos porque el Poder Legislativo jamás ha previsto tal partida en el Presupuesto.

278. En este sentido, el artículo sexto transitorio de la Ley 308, abrogada el 4 de abril de 2017, establecía que el poder Ejecutivo era responsable de formular la propuesta de asignación presupuestal para la creación del Fondo.

279. Si bien esta disposición generaba un deber legal para el titular del Poder Ejecutivo, cuyo incumplimiento erosiona la efectividad del sistema estatal de protección a las víctimas, y un cúmulo de

---

<sup>164</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Vásquez Durand y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 332, párr. 142

derechos legal y constitucionalmente reconocidos, también es cierto que el Congreso tiene la facultad<sup>165</sup> de discutir y, en su caso, modificar las propuestas legislativas formuladas por el Gobernador.

280. Tomando en cuenta el momento de publicación de la Ley 308, el Fondo debió contar con recursos suficientes para operar en los ejercicios 2015, 2016, y 2017. En ese sentido, el hecho de que a la fecha permanezca sin recursos es una omisión imputable al Congreso.

281. Una omisión legislativa se configura cuando i) existe un mandato normativo expreso (de la Constitución, de un tratado internacional o de una ley) que establece un derecho fundamental que requiere de complementación "operativa" en las leyes; ii) el legislador omite el cumplimiento del mandato; y, iii) la omisión produce la violación de un derecho.<sup>166</sup>

282. De lo anterior se concluye que el simple silencio del legislador no es sinónimo de omisión legislativa.

283. Para que ésta se configure es necesario que se produzca la lesión de un bien constitucionalmente protegido. En efecto, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que la omisión legislativa no se reduce a un simple no hacer, sino que presupone una exigencia constitucional de acción –garantizar los derechos reconocidos por el Estado mexicano– que requiera la intervención del legislador para dotar de eficacia la protección a un bien constitucionalmente tutelado sin que tal exigencia haya sido colmada, lo cual redundaría en la lesión de un derecho humano que se prolonga indefinidamente.<sup>167</sup>

284. En la especie, los derechos menoscabados, a consecuencia de la inactividad del Congreso del Estado, son los derechos de las víctimas indirectas.

285. En este sentido, existe un mandato normativo contenido en la fracción I del artículo 132 de la Ley de Víctimas que resulta instrumental para dotar de eficacia los derechos de las víctimas. El Congreso ha ignorado este mandato legal desde que el Estado cuenta con legislación en materia de víctimas; y esto produce una lesión directa en los derechos de éstas.

---

<sup>165</sup> Artículo 49 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz y Capítulo VI (artículos 106 al 132) del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado De Veracruz,

<sup>166</sup> INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA SU CONFIGURACIÓN. Localización: [TA] ; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro I, Diciembre de 2013; Tomo II; Pág. 1133. I.4o.A.24 K (10a.).

<sup>167</sup> Cfr. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. *Amparo en revisión 76/2013*, sentencia de 6 de junio de 2013.

286. Incluso, en la reciente Ley de Víctimas publicada el 7 de abril de 2017, el artículo Octavo transitorio establece que no se autorizarán recursos adicionales, por lo que la Comisión de víctimas continuó operando con el presupuesto asignado en diciembre de 2016, y el Fondo permaneció sin recursos.

287. Así, el Congreso del Estado de Veracruz es responsable por omisión legislativa, porque desde 2014, no ha previsto recursos suficientes en el Presupuesto de Egresos del Estado para crear el Fondo.

288. En el rubro reparatorio, el Fondo cumple una función instrumental. Esto obedece a que el diseño del sistema de protección a víctimas permite utilizar los recursos del fondo cuando i) se indique el monto a pagar por los daños en una sentencia ejecutoria; ii) no alcance el pago total de daños causados; iii) no se reciba la reparación integral del daño por otra vía; y iv) presente solicitud de asistencia, ayuda o reparación avalada por la CEAIVD.

289. Además, la Ley Estatal de Víctimas exige que los mecanismos de asistencia, ayuda y reparación operen en clave de complementariedad. Esto significa que cuando las víctimas ya accedieron a un monto compensatorio integral, adecuado y efectivo como consecuencia de las violaciones a derechos humanos sufridas, no puede acceder a los recursos del Fondo. Pero cuando la víctima sólo ha accedido a una parte de la reparación integral a través de otros mecanismos, el Fondo debe otorgar, complementariamente, el monto no cubierto por el mecanismo respectivo.<sup>168</sup>

290. A su vez, de acuerdo con la CIDH, el acceso a la reparación de las víctimas que el Estado debe garantizar no puede sujetarse a la determinación de responsabilidad individual –penal o administrativa– de los perpetradores, ni a la previa ejecución de sus bienes personales, lícitos o ilícitos.<sup>169</sup> De otro modo, la tutela de los derechos a través del sistema estatal de víctimas, se vuelve ilusoria.

291. Por ello es de vital importancia que el Congreso destine una partida suficiente para garantizar el derecho de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos a acceder a los beneficios del Fondo. Sin embargo, desde que la primera Ley de Víctimas para el Estado entró en vigor, el Congreso ha incumplido esta obligación, volviendo nugatorio el derecho a la reparación de los familiares de personas desaparecidas.

---

<sup>168</sup> Cfr. SCJN. *Amparo en Revisión 943/2016*, sentencia de la Segunda Sala de 1 de Febrero de 2017, p. 33.

<sup>169</sup> Cfr. CIDH. *Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones*, OEA/Ser/L/V/II.131 Doc. 1 19 febrero 2008, párr. 3.

## **2. La CEAIVD atendió deficientemente a las víctimas**

292. El párrafo tercero del artículo 1º de la CPEUM establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

293. Por su parte, el artículo 1º de la Ley General de Víctimas en sus párrafos tercero y cuarto obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas a velar por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Así, todas las autoridades deben actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar.

294. La Ley establece que la reparación integral también comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas debe implementarse a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las características particulares de los hechos.

295. De conformidad con el artículo 2 de la legislación en cita, ésta tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos. Especialmente, el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos; y establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral; entre otros.

296. La Ley de Víctimas para el estado de Veracruz, vigente en el período que se analiza, replica el contenido citado en los párrafos precedentes.

297. Por su parte, la SCJN ha establecido que, cuando existen violaciones a los derechos humanos de las víctimas, la obligación de reparar a éstas es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia. Así, cuando existe una violación de derechos humanos, el sistema de justicia debe ser capaz de

reparar el daño causado por las autoridades, e incluso -dependiendo del tipo de violación- de impulsar un cambio cultural.

298. La reparación ideal luego de una violación de derechos humanos se concibe como la entera restitución a la víctima (*restitutio in integrum*). Esto consiste en restablecer la situación al estado que tenía antes que ocurriera de la violación.

299. No obstante, ante la limitada posibilidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad por la naturaleza misma de algunas de ellas, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones que intentan compensar a la víctima de violaciones de derechos humanos mediante reparaciones pecuniarias y no pecuniarias. Las medidas no pecuniarias -también conocidas como reparaciones morales- se clasifican en: a) restitución y rehabilitación; b) satisfacción, y c) garantías de no repetición.

300. La restitución busca, como su nombre lo indica, restablecer la situación que existía antes de la violación, mientras que la rehabilitación propone garantizar la salud integral de la víctima, lo que implica completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades;<sup>170</sup> la satisfacción tiene por objeto reparar a la víctima con medidas tendentes a la memoria, verdad y justicia; las garantías de no repetición tienen la finalidad de asegurar que no se repita una práctica violatoria, incluyendo ordenar acciones que afectan las instituciones sociales, legales y políticas, así como las políticas públicas.<sup>171</sup>

301. Paralelamente, la Corte IDH sostiene en su jurisprudencia constante que el deber de reparar a las víctimas de violaciones a derechos humanos recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado.<sup>172</sup>

302. En el estado de Veracruz, la obligación de establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como de implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de

---

<sup>170</sup> V. OMS. *Official Records of the World Health Organization*, N° 2, p. 100.

<sup>171</sup> ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO. Amparo en revisión 476/2014. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

<sup>172</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, op. cit. supra nota 5, párr. 446.

sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de brindar la atención, asistencia y protección a aquéllas, es la Comisión Ejecutiva para la Atención Integral a Víctimas del Delito.

303. Con base en lo anterior, durante el análisis de los expedientes de queja que dan lugar a esta Recomendación, esta Comisión pudo percatarse que la atención que la CEAIVD brindó a las víctimas fue deficiente, como se detallará más adelante.

### ***2.1 El Registro Estatal de Víctimas fue tardío***

304. La CEAIVD informó que sólo en 29 casos otorgó el Registro Estatal de Víctimas (REV), todos entre octubre de 2016 y marzo de 2017; de este universo, en 5 casos las víctimas desconocen que fueron registradas. Además, en 6 casos las víctimas afirmaron estar registradas, pero la CEAIVD no informó algo al respecto; y en otros 6 el registro está en trámite.

305. El REV juega un rol fundamental en las acciones de reparación integral, pues actúa como el portal por el que las personas que sufrieron violaciones a sus derechos pueden acceder a los mecanismos de ayuda y protección previstos por la Ley. Incluso, al margen del Registro es imposible acceder a los beneficios del Fondo.

306. Por ello, aun cuando la demora en los registros no es una situación directamente imputable a la CEAIVD –la celeridad del trámite depende de la actividad de varios actores–, sí refleja que el impacto de la institución en los casos de desaparición es mínimo. Es necesario que las personas que sufren violaciones a sus derechos tengan acceso al Sistema Estatal de Víctimas, de otro modo éste pierde su razón de ser.

307. Además el hecho de que los 29 registros efectivos se comenzaran a otorgar hasta octubre de 2016 provocó que la eficacia de la reparación de los hechos victimizantes fuera tardía y disminuyera considerablemente. Máxime cuando muchas desapariciones ocurrieron desde 2011.

### ***2.2 Las ayudas que la CEAIVD brindó fueron insuficientes***

308. Las medidas de protección previstas por la legislación de víctimas del estado tienen el propósito de mitigar los daños y compensar las pérdidas materiales e inmateriales que sufren las personas a consecuencia de la violación de sus derechos.

309. En su jurisprudencia más reciente, la Corte IDH afirma que los familiares y seres queridos de las víctimas directas padecen un sufrimiento específico, que se manifiesta en sentimientos de angustia,

inseguridad, frustración e impotencia.<sup>173</sup> En esa medida, el Estado actúa como garante de los derechos de las víctimas indirectas, y debe responder suficiente y adecuadamente para reparar los daños.

310. Éstos pueden ser de carácter material o inmaterial. Así, mientras que los daños materiales se resarcan a través de compensaciones indemnizatorias, los daños inmateriales pueden repararse a través de medidas de satisfacción, de rehabilitación, o garantías de no repetición.

311. En efecto, los sufrimientos y aflicciones que padecen las víctimas indirectas no pueden ser tasados en dinero, pero menoscaban sensiblemente valores altamente significativos para las personas.<sup>174</sup>

312. La Comisión considera que, dada la gravedad de las violaciones a derechos humanos demostradas en esta Recomendación General, la integralidad y suficiencia de las reparaciones inmateriales debieron orientar las actividades de la CEAIVD.

313. Sin embargo, la CEAIVD informó que sólo brindó medidas de ayuda en 26 de los 81 casos analizados. Éstas consistieron, mayormente, en asesorías jurídicas (23.2%), atención psicológica (19.6%), y gestiones (12.5%); además la Comisión observa con preocupación que en 20 casos las víctimas afirmaron no recibir ningún tipo de ayuda.

314. Incluso, desde una óptica temporal, las acciones de la CEAIVD reflejan que desde 2012, sólo ha otorgado 56 medidas de ayuda; es decir, 0.93 medidas por mes.<sup>175</sup> Esto demuestra que la atención a las víctimas indirectas es insuficiente y requiere redoblar esfuerzos para cumplir con los estándares internacionales y con las exigencias constitucionales en materia de reparación.

315. Además de estos indicadores, 27 personas que recibieron atención de la CEAIVD señalaron el carácter deficiente de ésta, calificándola como regular, deficiente, mala o hasta pésima. En efecto, la mayor parte de las víctimas refirió malos tratos, y falta de empatía y sensibilidad de parte de su titular; incluso, la información referente a los apoyos que la CEAIVD podía brindar nunca fue clara, al grado de confundirla con su similar federal.

---

<sup>173</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 199.

<sup>174</sup> Cfr. SCJN. *Amparo en Revisión 943/2016*, *op. cit. supra* nota 168, p. 27.

<sup>175</sup> Tomando en consideración que, desde que se expidió el Decreto que crea la Comisión Estatal para la Atención Integral a Víctimas del Delito, el 29 de junio de 2012, han transcurrido 60 meses.

316. Ciertamente, el alcance de las posibilidades económicas puede condicionar la correcta operatividad de las instituciones.<sup>176</sup> Sin embargo, resulta desproporcionado utilizar ese argumento para comprometer el cumplimiento de las funciones sustantivas de la CEAIVD.

### VIII. DERECHOS VIOLADOS

317. La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los Tratados Internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1º constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a cada individuo.<sup>177</sup>

318. Es importante señalar que el propósito en los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual de los servidores públicos responsables, como sucede en la jurisdicción penal. Por el contrario, el objetivo es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violan los derechos humanos.<sup>178</sup>

319. En este sentido, el estándar probatorio que rige en el procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable ni que se identifique individualmente a los agentes a los cuales se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida.<sup>179</sup>

320. Así, la materia de esta resolución se circunscribe a determinar si los hechos en análisis constituyen o no violaciones a derechos humanos y si de ello se derivan obligaciones concretas para reparar el daño.

---

<sup>176</sup> V. Corte EDH. *Case Mockiene v. Lithuania*, App. No. 75916/13.

<sup>177</sup> V. SCJN. *Contradicción de Tesis 293/2011*, sentencia del Pleno de 3 de septiembre de 2013; *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012; *Amparo Directo en Revisión 4533/2013*, sentencia de la Primera Sala de 18 de junio de 2014.

<sup>178</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. *op. cit. supra* nota 22, párr. 78.

<sup>179</sup> Corte IDH. *Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana*. *op. cit. supra* nota 93, párr. 133; SCJN. *Incidente de inejecución 493/2001*, sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.

## 1. Derechos de la víctima y/o persona ofendida

321. Los derechos de la víctima o de la persona ofendida consisten en pretensiones de reclamación o de resarcimiento. Este cúmulo de derechos se encuentra protegido por el artículo 20, apartado C de la CPEUM y constituye la piedra angular de la defensa de las personas que han sufrido, directa o indirectamente, una violación a sus derechos como resultado de actos u omisiones del Estado. Lo anterior incluye la posibilidad de que las víctimas o sus familiares denuncien o presenten querellas, pruebas, peticiones o cualquier otra diligencia, con la finalidad de participar procesalmente en las investigaciones con la pretensión de esclarecer la verdad de los hechos y obtener reparación por los daños sufridos.<sup>180</sup>

322. De la obligación general de garantizar los derechos humanos se desprende que el Estado tiene el deber de investigar los casos de violaciones a los derechos de las personas.<sup>181</sup> Por ello, el hecho de que no se investiguen las denuncias por desaparición conforme a los estándares reseñados en el apartado que antecede, puede constituir, *per se*, una vulneración a los derechos de las personas, acarreado la responsabilidad del Estado en su conjunto.<sup>182</sup>

323. En la especie, correspondía a las distintas Fiscalías y Agencias del Ministerio Público que conocían de las indagatorias iniciadas por denuncias de personas desaparecidas realizar una investigación inmediata, tendiente a la búsqueda y localización de las víctimas directas. Cuando las investigaciones versan sobre violaciones a derechos humanos cometidas en contextos particularmente violentos, como la desaparición de personas en general, la obligación de investigar adquiere una intensidad determinante,<sup>183</sup> al grado de alcanzar el carácter de *ius cogens*.<sup>184</sup>

324. La doctrina y la jurisprudencia de la Corte IDH sostiene que, a partir de que el Estado tiene conocimiento de un riesgo real, inmediato e individualizado surge un deber adicional de debida diligencia en el desarrollo de las investigaciones,<sup>185</sup> máxime cuando se trata de un asunto de desaparición. Como ya se señaló, en el caso de desapariciones, las primeras 72 horas son cruciales para

---

<sup>180</sup> Corte IDH. *Caso Mendoza y otros Vs Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260. Párr. 217

<sup>181</sup> V. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs México*. *op. cit. supra* nota 5, párr. 287.

<sup>182</sup> Comité de Derechos Humanos. *Observación General No. 31, La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, párr. 15.

<sup>183</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso La Cantuta Vs Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 110.

<sup>184</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*, *op. cit. supra* nota 65, párr 84.

<sup>185</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs México*, *op. cit. supra* nota 5, párr. 283.

la actuación pronta e inmediata de las autoridades ministeriales, quienes deberán ordenar todas las medidas que sean necesarias para determinar el paradero de las víctimas o el lugar en el que se encuentren detenidas.<sup>186</sup>

325. Así, es preciso que las investigaciones se desarrollen adecuadamente, pues ésta es una exigencia constitucional y convencional que encuentra su fundamento en el artículo 1 de la CPEUM, pero también en el artículo 1.1 de la CADH.

326. La Corte IDH ha sostenido reiteradamente que este es un deber de medios, no de resultados.<sup>187</sup> Sin embargo, ello no quiere decir que la obligación de investigar se agote en meras formalidades (como girar oficios) que tienen poco o nulo impacto en el desarrollo de las indagatorias.

327. Es necesario, además, que se agoten todas las líneas de investigación sensatas que permitan dilucidar el paradero de la persona desaparecida y, en todo momento, orientar la búsqueda a localizar a la víctima con vida. Asimismo, en un plazo razonable deben desahogarse todas las diligencias necesarias para esclarecer la verdad de los hechos y, en su caso, juzgar y sancionar a los responsables.

328. Para determinar la razonabilidad del plazo es preciso analizar la complejidad del asunto sujeto a investigación. Esto incluye tanto el estudio de los factores jurídicos relevantes (jurisprudencia cambiante, legislación incierta) como los hechos del caso, que pueden ser relativamente sencillos pero también extraordinariamente complejos y sujetos a pruebas difíciles de conseguir, necesariamente prolongadas o de complicada, costosa, azarosa o tardía realización.<sup>188</sup>

329. La actividad y la conducta de las partes también deben considerarse para determinar si las investigaciones se han realizado en un plazo razonable.<sup>189</sup> En este sentido, puede suceder que alguna de las partes utilice una amplia variedad de instrumentos y recursos legales para defender sus pretensiones pero que traen como consecuencia dilatar innecesariamente el proceso. Por otro lado, la actividad procesal de la autoridad debe revestir reflexión y cautela justificadas, sin que ello implique la excesiva parsimonia, la lentitud exasperante y el exceso ritual durante el desahogo de las investigaciones.<sup>190</sup>

---

<sup>186</sup> *Id.*

<sup>187</sup> V. Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*, *op. cit. supra* nota 94, párr. 100.

<sup>188</sup> V. Voto concurrente del Juez Sergio García Ramírez en Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*, *op. cit. supra* nota 94, párr. 4.

<sup>189</sup> *Ibid*, párr. 5.

<sup>190</sup> *Id.* 5.

330. En este sentido, cuando el Estado no investiga con presteza, seriedad y eficiencia los actos ilícitos de los que tiene conocimiento, está apostando abiertamente al olvido y a la impunidad. En suma, apuesta a la denegación de justicia y a una paz artificial, pues las víctimas de violaciones a los derechos humanos no obtienen ninguna clase de reparación y se perpetúa un clima de impunidad, incertidumbre y zozobra.

331. Además es importante considerar el número de relaciones procesales que concurren en el litigio, porque incide directamente en su complejidad. Este es un factor cuantitativo que debe extrapolarse al número de casos similares que se investigan porque pueden revelar la existencia de estructuras criminales organizadas y, en su caso, proporcionar elementos informativos clave para identificarlas y desestructurarlas.<sup>191</sup>

332. Sin embargo, el hecho de que los asuntos sean numerosos y complejos no justifica su dilación. Máxime cuando la complejidad del asunto obedece a la falta de debida diligencia imputable a la autoridad.

333. Así, toda vez que en los casos analizados se detectó que el inicio de las investigaciones fue una mera formalidad, que no se agotaron las diligencias necesarias, que las cargas procesales de la autoridad se trasladaban a las víctimas indirectas, y que las deficiencias estructurales en las investigaciones frustraron la efectividad de la búsqueda de las personas desaparecidas, esta Comisión considera que la FGE violó los derechos de las víctimas reconocidos en el artículo 20, apartado C de la CPEUM, y en los similares 8 y 25 de la CADH.

334. A esta situación se suma el carácter ilusorio del derecho a la reparación integral, que se desprende de los mismos numerales y que dejó en estado de indefensión a las víctimas indirectas de las desapariciones. Esto obedece al hecho de que, desde 2014, el Fondo de Ayuda y Reparación Integral se encuentra desprovisto de recursos financieros y a que la atención que la CEAIVD estaba obligada a brindar a las víctimas fue deficiente, tardía y, en 27 casos, los propios quejosos la califican como deficiente, mala o, incluso, pésima.

335. En este orden de consideraciones, la CEDH también estima como responsables de las violaciones acreditadas al H. Congreso del Estado y a la CEAIVD, en los términos desarrollados en la presente Recomendación General.

---

<sup>191</sup> Cfr. Martínez Osorio, David. *Manual de Análisis Contextual ...*, op. cit. supra nota 159, p. 11.

## IX. PROBABLE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO POR ACTOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA

336. Desde sus inicios, los derechos humanos se han concebido como un conjunto de valores éticos universales, inherentes al ser humano, y con la finalidad de proteger a las personas del poder y la opresión del Estado. Con el paso de los años, el derecho internacional de los derechos humanos se ha constituido como una categoría normativa fundamental de cumplimiento obligatorio, y que debe respetarse en todo momento. Esto obedece a que los distintos instrumentos internacionales de protección a los derechos se inspiran en valores superiores comunes que demandan la protección de la humanidad en su conjunto, a diferencia de otros instrumentos de derecho internacional.<sup>192</sup>

337. El Estado mexicano ha suscrito diversos tratados sobre derechos humanos. Entre ellos, la CADH; además ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH. Así, una vez que México aceptó integrarse al Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos, se obliga a cumplir con las disposiciones del tratado, so pena de incurrir en responsabilidad internacional y sufrir la imposición de las sanciones previstas por el mismo instrumento.

338. Cuando los Estados ratifican tratados de derechos humanos, adquieren obligaciones regidas por el derecho internacional. La Corte IDH, inspirada en la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las reservas a la Convención sobre Genocidio,<sup>193</sup> afirmó que “[a]l aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.”<sup>194</sup>

339. Paralelamente, las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, imponen a los Estados la obligación de cumplir de buena fe con los preceptos de los instrumentos en sean parte (artículo 26) y la prohibición de invocar el derecho interno como justificación ante el incumplimiento de las disposiciones del tratado (artículo 27).

340. Como ya se señaló *supra*, el Estado mexicano está obligado a respetar y garantizar los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción. Dada la organización política mexicana, el alcance de esta

---

<sup>192</sup> Cfr. Medina Ardila, Felipe. *La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: Análisis jurisprudencial interamericano*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, 2009, p. 7.

<sup>193</sup> Cfr. CIJ. *Reservations to the Convention the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Opinión Consultiva, C.I.J. Reports 1951, p. 15.

<sup>194</sup> Cfr. Corte IDH. *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29.

obligación comprende al Estado en su conjunto –incluyendo a las entidades federativas y a sus órganos de poder– y no sólo al gobierno central, pues el artículo 117 de la CPEUM priva de personalidad internacional a las entidades federativas y, en consecuencia, constituye como único sujeto de derecho internacional al Estado mexicano en general.

341. En efecto, todos los funcionarios públicos, de todos los niveles, y de todos los órganos deben colaborar en la preservación, respeto y garantía de los derechos humanos, y el cumplimiento de estos deberes se realiza en clave de coordinación, de conformidad con la cláusula federal del artículo 124 de la Constitución.<sup>195</sup>

342. En este sentido, un gobierno nacional no puede deslindarse de la ilicitud de las acciones y omisiones imputables a sus entidades federativas en virtud del principio de unidad del Estado.

343. A su vez, el artículo 28 de la CADH contiene una cláusula que establece que el gobierno central de un estado federal debe adoptar las medidas pertinentes para que las autoridades competentes de las entidades federativas cumplan con los compromisos convencionales asumidos. En el mismo sentido, el artículo 41 de la Convención Internacional DFP establece que las disposiciones de ese instrumento serán aplicables a todas las partes constitutivas de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

344. En esta Recomendación General los derechos en juego son particularmente caros para la humanidad. La vida, la libertad, y la integridad son bienes fundamentales de las personas que el Estado debe respetar; son tan relevantes que la comunidad de Estados tiene un interés legítimo en garantizarlos, pero también tiene la obligación *erga omnes* de protegerlos.<sup>196</sup>

345. En ese orden de ideas, los principios generales del derecho internacional referentes a la responsabilidad internacional de los Estados federales, así como su aplicación particular en el ámbito de los derechos humanos, permiten fincar responsabilidad al Estado mexicano como consecuencia sus acciones u omisiones. Incluso por aquellas perpetradas por sus subdivisiones político-orgánicas internas.

346. Así, la cláusula federal de la CADH no diluye las obligaciones generales de respeto y garantía. Por el contrario, las enfatiza y las hace determinantes, inmediatas y directamente exigibles a las entidades en el marco del federalismo, de modo que el incumplimiento de los compromisos convencionales, imputable a una entidad como el Estado de Veracruz, acarrea necesariamente la responsabilidad internacional del Estado Mexicano en su conjunto.

---

<sup>195</sup> Cfr. Voto del Ministro Juan Silva Meza, pp. 13 y 14, en SCJN. *Facultad de Investigación 1/2009*.

<sup>196</sup> Cfr. Corte Internacional de Justicia. Fallo de 5 de febrero de 1970, *asunto Barcelona Traction Light and Power Company*, párr. 32, en *Recueil des Arrêts de la Cour Internationale de Justice – 1970*, (original en francés, traducción libre).

347. En suma, la responsabilidad internacional del Estado puede generarse por acción u omisión de cualquier poder u órgano de éste, con independencia de su jerarquía o su posición orgánica en general. De esta manera, no cabe dividir las responsabilidades atendiendo a órdenes de gobierno<sup>197</sup> o a manifestaciones particulares de autoridad, pues el Estado mexicano se obliga en su conjunto desde que firma y ratifica los tratados internacionales de derechos humanos y de la misma manera responde frente a un tribunal transnacional como, por ejemplo, la Corte IDH.

## **X. OBLIGACIÓN DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS**

348. Las medidas de reparación no ponen fin a lo ocurrido –a la violación de los derechos humanos–, pero sí pueden contribuir a evitar que las consecuencias de las violaciones sufridas se agraven. Además, ayudan a que las víctimas retomen su proyecto de vida y, en última instancia, tienen presente su realización como ser humano y el respeto a su dignidad. Bajo esta tesitura, en un Estado constitucional de derecho, toda persona debe tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos, gozará de la posibilidad de reclamar que el responsable de esa afectación asuma las consecuencias.

349. La naturaleza de las reparaciones procedentes en esta Recomendación General es altamente excepcional y alternativa, pues el máximo objetivo es que las víctimas conozcan la verdad.<sup>198</sup> Esto obedece a que el énfasis en la justicia criminal o en la reforma de las instituciones es un proyecto a largo plazo que sólo impacta indirectamente a las víctimas.

350. En ausencia de medidas tangibles, el simple reconocimiento público, la dignificación y el desagravio de los familiares de las personas desaparecidas puede parecer un gesto vacío o intrascendente. Por ello debe existir un equilibrio adecuado entre la revelación de la verdad, las pretensiones de justicia, y la implementación de las reformas institucionales necesarias.

351. Así, para las víctimas, las reparaciones son la manifestación más tangible de los esfuerzos del Estado para remediar los daños causados.<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> V. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 75/2015*, sentencia del Pleno de 14 de junio de 2016.

<sup>198</sup> V. “No tiene ningún sentido condicionar la justicia transicional a la cárcel”, disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/penalista-luigi-ferrajoli-analiza-los-acuerdos-de-paz-con-las-farc-en-la-habana/444451-3>

<sup>199</sup> Cfr. ICTJ y APROEDH. *Parámetros para el Diseño de un Programa de Reparaciones en el Perú*, septiembre de 2002, p. 7.

352. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley No. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz establecen el derecho general de las personas a la reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos padecidas. En esta misma línea el artículo 25 contempla las siguientes medidas de reparación; restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

353. Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de las Reparación, que buscan resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas. Por otro lado, las Garantías de No Repetición se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito que no se repitan la vulneración de los derechos de las víctimas, así como eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.

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

## **XI. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS**

355. Teniendo en cuenta lo anterior, y con base en el artículo 126 fracción VIII, de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, este Organismo considera procedente la reparación de los daños ocasionados por las violaciones a derechos humanos probadas en esta Recomendación General, en los siguientes términos.<sup>200</sup>

**LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO** deberá girar sus instrucciones a quien corresponda para:

- I. Asegurar y monitorear el cumplimiento del Acuerdo general 07/2017, de modo que se emita un informe público, al menos anual, que evalúe las acciones llevadas a cabo para su implementación, con indicadores de desempeño y resultado que permitan medir la efectiva realización de las acciones previstas.

---

<sup>200</sup> De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1º párrafos primero, segundo y tercero, 113, y demás conducentes de la CPEUM; 68, 71 fracción XI inciso h), 76, 80 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; los aplicables de la Ley Número 602 de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal para el Estado de Veracruz, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, de la Ley General de Víctimas y correlativos de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz.

- II. Remitir la información sobre personas desaparecidas a las autoridades federales correspondientes para su inclusión en el RNPED.
- III. Actualizar el Registro Público de Personas Desaparecidas mensualmente.
- IV. Completar la información ofrecida en el Registro Público de Personas Desaparecidas, incluyendo datos relevantes como la fecha de la desaparición, la posible participación directa o indirecta de agentes estatales y cualquier otra información que pudiera ser relevante para reflejar de manera exhaustiva y adecuada las desapariciones, permitir generar datos estadísticos precisos para el diseño de las políticas públicas acciones correspondientes y la rendición de cuentas a la sociedad.
- V. Generar, por parte de Servicios Periciales, para cada caso de cuerpo o restos humanos no identificados, un Archivo Básico Forense que contenga toda la información recopilada sobre los restos humanos y las circunstancias del hallazgo. Este deberá incluir datos que ayuden a determinar su identificación, las circunstancias y causas de fallecimiento, así como cualquier otra información que pueda resultar relevante para la investigación de los hechos.
- VI. Garantizar que no se inhuman cuerpos o restos humanos sin que se hayan practicado previamente todas las diligencias necesarias para su identificación, la determinación de las causas y circunstancias de la muerte, y cualquier otra información que pueda resultar relevante para la investigación de los hechos. Esta información debe proporcionarse a la Fiscalía que investiga el caso, pero también conservar una copia de las actuaciones en los servicios periciales por medio del Archivo Básico Forense.
- VII. Garantizar el uso efectivo de la base de datos Ante Mortem-Post Mortem, con la inclusión de la información necesaria tanto de personas desaparecidas como de restos humanos sin identificar. En el caso de los cuerpos de personas fallecidas, el Archivo Básico Forense será la fuente de información cuando se haya generado este archivo.
- VIII. Establecer mecanismos de resguardo de la información en soportes digitales, con los respaldos necesarios, y controles de acceso a la misma y de trazabilidad de los accesos. Esto deberá permitir que se garantice la integridad de los archivos generados; el control efectivo de la identidad de quien ingrese a esa base de datos, los motivos por los que se accede, y cualquier modificación a dichos archivos; que se cuente con copias de seguridad en lugar diferente al del almacenamiento principal (*mirror*); y que cuenta con los mismos controles y garantías. Estas garantías deberían darse para los archivos de investigación, búsqueda y los de identificación y forenses, incluido el Archivo Básico Forense.
- IX. Emitir, por parte de Servicios Periciales, un informe en cada caso sobre las mejores alternativas para la conservación de los restos, de forma que su destino provisional sea acorde a las mejores prácticas técnicas, ya sea la inhumación del cuerpo, el almacenamiento en bodegas con condiciones adecuadas de resguardo, identificación y conservación, etc.
- X. Definir los procesos de gestión de información que debe usar la Dirección de Servicios Periciales, así como las otras dependencias de la Fiscalía, para la generación, validación y uso de información tendente a la identificación de cuerpos y restos humanos.
- XI. En caso de que se identifiquen restos humanos correspondientes a una persona desaparecida, la notificación se hará preferentemente de forma presencial, y contará con la participación de peritos

forenses que participaron en la identificación, que responderán de forma precisa pero en un lenguaje comprensible cualquier duda que puedan tener las y los familiares de la persona.

- XII.** Fortalecer los canales formales de comunicación con las familias de personas desaparecidas (sean o no parte de colectivos) que permitan mantenerlas informadas de las acciones de carácter general emprendidas por la Fiscalía en materia de búsqueda de personas desaparecidas en un lenguaje claro y accesible.
- XIII.** Fortalecer el modelo de atención y búsqueda a víctimas para optimizar los procesos de recuperación, e identificación forense de los restos de todas las personas inhumadas y sin identificar en el estado de Veracruz. En este rubro deberá considerarse generar un mapa de la ubicación de los cuerpos, establecer un programa de exhumación e identificación que permita el control de los restos recuperados, y su procesamiento a efectos de identificación; gestionar la información obtenida generando dictámenes periciales multidisciplinarios; incorporar la información a los sistemas de gestión de información y bases de datos relevantes; y confrontar la información disponible de personas desaparecidas u otra información relevante con las bases de datos ya existentes. Este modelo deberá contar con los recursos personales y materiales necesarios.
- XIV.** Iniciar procedimientos administrativos contra funcionarios que hayan incumplido sus obligaciones de investigación y búsqueda en casos de personas desaparecidas o cualquier otro relacionado, y si hubiese indicios de la comisión de delitos, dar vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y Cometidos por Servidores Públicos para el inicio de la carpeta de investigación correspondiente.
- XV.** Resguardar de forma adecuada los lugares donde puedan encontrarse restos humanos, en colaboración con las fuerzas policiales correspondientes, mientras se produce la obtención de las evidencias necesarias.
- XVI.** Tomar y confrontar las necrodactilias, en todos los casos de personas fallecidas, con las bases de datos disponibles o a las que se les pida colaboración, además de cualquier otra diligencia que sea necesaria o esté prevista en la normatividad aplicable.
- XVII.** Garantizar el trato digno a todos los restos humanos recuperados en el estado de Veracruz y su entrega a las familias cuando se haya identificado el cuerpo y se pueda concretar con la familia la entrega de los mismos.
- XVIII.** Evaluar qué muestras genéticas de familiares son necesarias para la identificación de personas desaparecidas conforme a un estudio poblacional, número de marcadores a utilizar, y las circunstancias del caso.
- XIX.** Inhumar en fosas individuales, plenamente identificables, los restos humanos de personas fallecidas sin identificar cuando se determine su destino provisional. Estas inhumaciones deberán realizarse en lugares autorizados por las autoridades correspondientes, y las fosas o nichos deberán marcarse con materiales perdurables, con el número de folio o número único de registro que le haya correspondido a los restos. Toda la información sobre inhumaciones será debidamente documentada e incorporada tanto al Archivo Básico Forense, como al expediente del caso en la Fiscalía.
- XX.** Elaborar un plan de identificación de restos humanos no identificados. Para su elaboración se deberá realizar un listado de todos los restos inhumados o dispuestos de cualquier otra manera desde 2006 a la actualidad, reunir toda la información disponible sobre los casos y realizar las acciones necesarias

para la obtención de la información necesaria para la identificación. Dicho plan también debe contemplar la obtención de toda la información necesaria para proceder a identificaciones completando los cuestionarios AM previstos en el Protocolo Homologado respecto a todas las personas desaparecidas en Veracruz.

- XXI.** Continuar mejorando el actual modelo investigación de desapariciones, de identificación de autores materiales e intelectuales de desaparición de personas, para que sean procesados y sancionados, y se garantice el derecho a la verdad justicia y reparación. Se deben elaborar planes de investigación de los delitos de desaparición de personas y delitos conexos contemplando la posibilidad de que se traten de “delitos de sistema”, y por tanto atendiendo a las necesidades específicas para su investigación.
- XXII.** Garantizar el acceso de las familias a los expedientes de los casos, en los términos previstos en la ley.
- XXIII.** Garantizar que las familias de las personas desaparecidas puedan participar activamente en las investigaciones aportando información. La información aportada por las familias deberá ser integrada al expediente y tenida en cuenta en la búsqueda e investigación en todos los casos, sin poder negar esta incorporación.
- XXIV.** Adoptar las medidas necesarias para garantizar la participación de las familias de las víctimas en la búsqueda e investigación se realice en condiciones de seguridad, incluyendo la capacitación, acompañamiento, garantías de seguridad y recursos necesarios.
- XXV.** Adoptar medidas efectivas de protección para las familias de personas desaparecidas, testigos, representantes legales, expertos independientes y organizaciones de la sociedad civil que acompañen a las familias ante posibles riesgos, de acuerdo a las necesidades de cada persona y con medidas acordadas con ellas.
- XXVI.** Informar a las familias de sus derechos de forma proactiva y en un lenguaje claro, y comprensible a lo largo del proceso, especificando los derechos que les asisten en las diferentes etapas procesales.
- XXVII.** Garantizar el inicio de los procedimientos penales o administrativos correspondientes contra los particulares o funcionarios obligados a proporcionar información a la Fiscalía como parte de sus acciones de búsqueda de personas desaparecidas o de investigación de las desapariciones, y que se hayan negado injustificadamente a hacerlo.
- XXVIII.** Realizar investigaciones exhaustivas de todos los casos de desaparición, recolectando de forma inmediata la información disponible, generando hipótesis o líneas de investigación, recolectando evidencia que permita confirmar o rechazar dichas hipótesis, o generar otras nuevas, abrir nuevas líneas de investigación con la información que se reciba como parte de la investigación o la aportada por terceros.
- XXIX.** Orientar las búsquedas y las investigaciones tomando en consideración la información particular de cada caso y los análisis de contexto.
- XXX.** Integrar o acumular casos vinculados, evitando la fragmentación de procesos y la dispersión de esfuerzos.
- XXXI.** Garantizar la búsqueda efectiva de todas las personas desaparecidas, priorizando la búsqueda en vida. Esta búsqueda deberá no sólo agotar las acciones previstas en el Protocolo Homologado, sino

además generar hipótesis o líneas de acción y proponer las acciones necesarias para confirmarlas o desecharlas y evaluar constantemente la posible existencia de nuevas líneas o hipótesis.

- XXXII.** Llevar a cabo una evaluación externa, con agentes independientes y experimentados, de la implementación del Protocolo Homologado, con la participación de funcionarios de la FGE encargados de su aplicación, familias de personas desaparecidas, expertos independientes, instituciones y organismos internacionales y quien más se considere necesario, para identificar deficiencias y proponer mejoras, identificar buenas prácticas, etc. Esta evaluación deberá comenzarse en el plazo de un año y su duración vendrá determinada por la metodología acordada con la participación de personas expertas en la materia.
- XXXIII.** Fortalecer la vinculación con organismos internacionales especializados en la documentación de la situación existente relacionada con las desapariciones y solicitar su asistencia técnica.
- XXXIV.** Colaborar con prontitud con las procuradurías y fiscalías de otras entidades y la PGR en relación con solicitudes relacionadas con la búsqueda e investigación de personas desaparecidas.
- XXXV.** Dotar a las unidades encargadas de la búsqueda e investigación de personas desaparecidas de los recursos humanos y materiales necesarios para poder realizar sus acciones de forma adecuada sin riesgo de colapso por exceso de casos.
- XXXVI.** Continuar con la capacitación al personal de la Fiscalía en materias relacionadas con la búsqueda e investigación como técnicas para la toma de declaraciones, sistematización y gestión de información, técnicas de investigación, conservación de la cadena de custodia, etc.
- XXXVII.** Investigar la posible responsabilidad del superior jerárquico en los casos de desaparición forzada.
- XXXVIII.** Aplicar el Protocolo de Minnesota para la investigación de todas las muertes que hayan podido ocurrir como acción de agentes del estado o de las que se sospeche eso, así como en todo caso que pudiera tratarse de una desaparición forzada.
- XXXIX.** Continuar informando individualmente a la familia de cada víctima de la investigación de forma periódica y cuando así lo decidan. Además del acceso al expediente, el fiscal encargado o los policías encargados de la investigación deberán mostrar a la familia la teoría del caso, las hipótesis o líneas de investigación, las actuaciones realizadas y las previstas. En la reunión la familia podrá realizar preguntas y solicitar más información y también aportar información o sugerir actuaciones. De estas reuniones se levantarán actas. Las familias podrán estar acompañadas por la representación o apoyo legal que consideren necesario.
- XL.** Considerar la creación de una unidad de análisis de contexto, con la participación de un grupo interdisciplinario que permita el análisis de información y la identificación de patrones y elementos comunes para los casos de desaparición que puedan ser útiles para la investigación; y
- XLI.** Realizar investigaciones que integren efectivamente la perspectiva de género en los casos de desaparición de niñas y mujeres.

**EL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ** deberá implementar las siguientes medidas:

- I.** Dotar a la Comisión de Víctimas del presupuesto necesario para su plena operación, en función de las necesidades existentes en el Estado.

- II. Dotar al Fondo de Reparación de la Comisión de Víctimas de los recursos necesarios para atender las obligaciones derivadas de la Ley General de Víctimas, y la Ley de Víctimas del Estado de Veracruz; y
- III. Dotar con los recursos necesarios los planes de búsqueda de personas desaparecidas, así como de identificación forense de restos humanos en el estado.

**LA COMISIÓN EJECUTIVA ESTATAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS,**  
deberá implementar las siguientes medidas:

- I. Otorgar el REV oportunamente cuando las víctimas o las autoridades legitimadas así lo soliciten.
- II. Garantizar que las medidas de ayuda y asistencia sean adecuadas para mitigar los daños sufridos a consecuencia de las violaciones a derechos humanos.
- III. Brindar las medidas de reparación necesarias a consecuencia de las violaciones a los derechos humanos.
- IV. Brindar las medidas de ayuda, asistencia, reparación, y compensación necesarias en cada caso, por medio del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral.
- V. Equiparar las medidas de reparación, ayuda y asistencia a las víctimas del delito o violaciones de derechos humanos que otorgue la Comisión a las que, por los mismos conceptos, otorga la CEAV federal para garantizar el principio de igualdad; y
- VI. Garantizar la atención psicosocial a las familias de personas desaparecidas, basado en las necesidades de las familias y con apego a los principios internacionalmente reconocidos como el respeto y promoción de los derechos humanos, la horizontalidad, la participación de las personas víctimas, no causar daño, basarse en las capacidades existentes, entre otros.

**ATENTAMENTE**

**Dra. Namiko Matsumoto Benítez**  
**PRESIDENTA**