



RECOMENDACIÓN 3/2020¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente CODHEM/TOL/IG/39/2019 y sus acumulados, esta Comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento y resolvió que existen elementos que comprueban violación a los derechos humanos de **V, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19 y V20**,² sustentan lo anterior, las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LAS QUEJAS

El 5 de noviembre de 2019 se inició de oficio una investigación (expediente CODHEM/TOL/IG/39/2019) por presuntas violaciones a derechos humanos que incidieron en la pérdida de la vida de **V**, en las cuales estuvieron involucrados servidores públicos de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México (FGJEM). Una vez documentados los hechos se pudo acreditar que diversos integrantes de la representación social y de la policía de investigación incurrieron en la vulneración del derecho a la debida diligencia en perjuicio de la víctima y su familia.

Con posterioridad, el 10 de diciembre de 2019 se recibió la queja de **V7** en la cual dio a conocer que su hija (**V6**) desapareció desde el nueve de septiembre de dos mil doce, que acudió a denunciar el hecho al Ministerio Público de Xonacatlán sin que se diera inicio a la investigación y que en la Fiscalía Antisecuestros de la FGJEM se había generado una noticia criminal sin que la autoridad efectuara acción efectiva alguna (expediente CODHEM/TOL/IG/52/2019).

El 6 de enero de 2020 se registró la queja presentada por **V9** en la cual precisó que **V8** desapareció el treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, que al día siguiente se denunció el probable ilícito y que transcurrió el tiempo sin que hubiese avances en la indagatoria respectiva (expediente CODHEM/TOL/IG/02/2020).

El 17 de enero de 2020, **V13** presentó una queja en la que puso en conocimiento de este Organismo que **V12** desapareció el 9 de febrero de 2019 por lo que se inició una denuncia; sin embargo, los servidores públicos de la FGJEM no daban trámite al asunto

¹ Emitida a la Fiscalía General de Justicia del Estado de México el 26 de noviembre de 2020, por la vulneración del derecho a la debida diligencia con perspectiva de género. El texto íntegro de la Recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 53 fojas.

² Con la finalidad de mantener en reserva el nombre de las víctimas y personas relacionadas, en su lugar se manejaron siglas. Sin embargo, los datos se citan en anexo confidencial que se adjuntó a la Recomendación.



y que desde febrero de 2019 no hubo avance alguno en la investigación (expediente CODHEM/TOL/IG/06/2020).

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja se solicitó el informe de ley a la FGJEM, en colaboración a la Dirección General de Prevención y Reinserción Social del Estado de México, a la Presidencia Municipal de San Mateo Atenco, a la Presidencia Municipal de Toluca, a la Presidencia Municipal de Xonacatlán, así como a la Secretaría de Seguridad y al Tribunal Superior de Justicia, ambos del Estado de México. Se recabaron las comparecencias de las personas agraviadas, así como de servidores públicos relacionados con los hechos. También, se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas por las partes.

PONDERACIONES

I. PREÁMBULO

Formalmente, el Estado de Derecho es aquel en el cual las autoridades y los servidores públicos se encuentran sujetos a las normas jurídicas, definiéndose como el conjunto de principios o reglas en mayor medida procedimentales, que las instituciones públicas deben respetar y observar para su organización y funcionamiento internos, tanto como en su relación con las personas.³

Por lo tanto, el Estado cuyo poder y actividad son regulados por la ley, sometido al derecho, es el Estado de Derecho, esa nota característica es definitiva para el respeto de la persona humana y sus derechos inherentes.⁴

La expresión concreta de la subordinación de las entidades públicas a la ley se materializa mediante el principio de mera legalidad, que se complementa con el principio de estricta legalidad que va más allá, al determinar no solamente el deber de las autoridades de cumplir las leyes sino que todos sus actos observen, respeten, acaten los derechos humanos.⁵

Desde los orígenes del constitucionalismo, la estructura creada vía la Carta Magna tiene razón de ser en tanto controla el poder mediante el ordenamiento jurídico; la forma de lograr ese propósito ha sido desde aquella época, la división de poderes y el respeto de los derechos humanos.⁶

³ Cfr. Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM/CNDH, 2004, p. 586.

⁴ Cfr. Elías Díaz citado en ídem.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem. Cfr. Con los artículos 8° y 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.



2020. "Año de Laura Méndez de Cuenca; emblema de la mujer Mexiquense".

De acuerdo con la idea de Gregorio Peces-Barba, desde su dimensión formal, la función de seguridad jurídica contribuye a "limitar el voluntarismo del poder y a crear sensación de libertad en los ciudadanos", instituyéndose como factor cardinal para la "cohesión social y para la adhesión y el acuerdo de la ciudadanía con su sistema político y jurídico".⁷

Efraín Polo Bernal afirma que "la seguridad jurídica es el beneficio del reinado del derecho", exige la coherencia de la ley con los mandatos de la Ley Fundamental, la imparcialidad y buena organización de la justicia, "el cumplimiento del orden constitucional y legal en cualquier acto de autoridad".⁸

En la Constitución se concretan salvaguardas para la protección de los derechos humanos. Esas garantías representan relaciones jurídicas en las que los gobernados son titulares de facultades o prerrogativas y los gobernantes son deudores de respeto y promoción de los derechos.⁹

En tanto cúspide del ordenamiento jurídico, la Constitución garantiza el principio de legalidad en los poderes públicos, el de seguridad jurídica en los actos de autoridad, así como el de constitucionalidad en todas las acciones efectuadas por las instituciones y dependencias públicas.¹⁰

Ahondando en el principio de legalidad, podemos establecer que las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina.¹¹

Una de las características de este principio de legalidad, subyace en la obligatoriedad, en ese sentido es dable afirmar que debe acatarse sin resquicio alguno, ya que se entiende que provienen del legislador quien es el que recoge la voluntad de la sociedad.

La legalidad es un requisito imprescindible para que el Estado pueda llevar a cabo cualquier acto, ya que el deber jurídico del mismo es tener pleno conocimiento de la normativa aplicable, pues si se soslaya es inminente incurrir en violaciones a las leyes que pueden vulnerar los derechos de las personas.

⁷ Citado por Carbonell, Miguel. Op. cit., nota 46.

⁸ Polo Bernal, Efraín. *Breviario de garantías constitucionales*, México, Porrúa, 1993, p. 21.

⁹ Ortiz Treviño, Rigoberto Gerardo. *La seguridad jurídica*, México, CNDH, 2004, p. 122.

¹⁰ Cfr. Hernández Cruz, Armando. *Eficacia constitucional y derechos humanos*, fascículo 17, México, CNDH, 2015, p. 11.

¹¹ A. 2ª. SJFG, novena época, tomo XIV, octubre de 2001, página 429, *Autoridades incompetentes. Sus actos no producen efecto alguno*.



2020. "Año de Laura Méndez de Cuenca; emblema de la mujer Mexiquense".

Por su parte, la garantía de seguridad jurídica, significa *la estabilidad del ordenamiento jurídico que rige un Estado, la cual debe contener normas que tengan permanencia y que garanticen el equilibrio en las relaciones entre los órganos del Estado y los ciudadanos*¹².

Esta garantía construye un binomio indisoluble con el principio de legalidad, ya que para lograr la existencia de mecanismos que protejan a las personas, se debe contar con un instrumento avalado por las instancias pertinentes y la subsecuente observancia por la generalidad.

La seguridad jurídica y la legalidad tienen como propósito toral, por un lado, dar certidumbre al gobernado respecto de las consecuencias jurídicas de los actos que realice y, por otra parte, limitar y controlar la actuación de las autoridades a efecto de evitar afectaciones arbitrarias en la esfera jurídica de las personas.¹³

De acuerdo con el criterio orientador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se cumple la expectativa de este derecho "cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encauzan el ámbito de esa actuación".¹⁴ En tal orientación la actividad estatal debe reunir los requisitos, elementos y supuestos legales, previamente establecidos, para no vulnerar en forma arbitraria la esfera privada del gobernado, así como sus posesiones o bienes.

La seguridad jurídica se presenta mediante dos dimensiones, por un lado se tiene la previsibilidad de las acciones por lo que hace a sus consecuencias jurídicas y por el otro se relaciona con el funcionamiento de los poderes públicos. Antonio Enrique Pérez Luño denomina a lo primero *corrección estructural* y a lo segundo *corrección funcional*.¹⁵

La corrección estructural se materializa mediante un conjunto de principios integrados a los ordenamientos legales de los Estados democráticos, mientras la corrección funcional requiere de la garantía del cumplimiento generalizado de las normas establecidas por el ordenamiento jurídico a los particulares, tanto como la disciplina de las autoridades al cumplir con su labor.¹⁶

¹² <https://www.cjf.gob.mx/resources/diccionarioDPCC/diccionario%20Tomo%20II.pdf>

¹³ Ídem.

¹⁴ SCJN. "Derechos fundamentales de legalidad jurídica...". Gaceta del Semanario judicial de la Federación, décima época, segunda sala, tesis aislada 2ª XVI/2014, libro 3, tomo II, febrero de 2014, p. 1513.

¹⁵ Citado por Carbonell, Miguel. Op. cit., p. 587.

¹⁶ Íbidem, p. 589.



La segunda expresión¹⁷ de la seguridad jurídica se manifiesta también en una doble vía: en la presunción de conocimiento del derecho y la prohibición de alegar su ignorancia; así como en el *principio de legalidad de los poderes públicos, con base en el cual sólo pueden hacer lo que les faculta la norma legal, nada más, pero tampoco nada menos.*

II. DERECHO A LA DEBIDA DILIGENCIA

Es la facultad que corresponde a toda persona a que se le garantice la máxima eficiencia y celeridad procedimental, para el aseguramiento de sus intereses y pretensiones.¹⁸

Esta atribución supone la observancia del cuidado y la actividad necesarios en el quehacer de los servidores públicos con apego a la ley, lo que se traduce en la materialización de la seguridad jurídica.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos,¹⁹ con base en el *Black's Law Dictionary*²⁰ expresa que debida diligencia es: "la medida de prudencia, actividad o asiduidad que cabe razonablemente esperar, y con la que normalmente actúa, una [persona] prudente y razonable en unas circunstancias determinadas; no se mide por una norma absoluta, sino dependiendo de los hechos relativos del caso en cuestión".

Rapidez, eficiencia y eficacia son los rasgos distintivos de la presente facultad o prerrogativa humana, vinculada indisolublemente con el deber específico de investigar ante cualquier denuncia de quienes acuden ante la representación social, a efecto de conocer la verdad histórica de los hechos, y en su caso, determinar la responsabilidad que corresponda a quien transgrede un bien jurídico tutelado.

El artículo 21 de la Constitución federal establece que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, estas últimas bajo la conducción y mando del primero. Tal es la importancia de la misión que tiene la llamada representación social.

La investigación penal requiere de autoridades comprometidas, independientes e imparciales que la materialicen en forma *efectiva*, para lograrlo deben llevarse a cabo todas las actuaciones y averiguaciones necesarias para procurar el resultado

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Cfr. Delgado Carbajal, Baruch y Bernal Ballesteros María José (coords.). *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*, segunda edición, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2016, p. 133.

¹⁹ Cfr. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU. *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos*, Nueva York y Ginebra, 2012, p. 7.

²⁰ 6th ed., St. Paul, Minnesota, West, 1990.



2020. "Año de Laura Méndez de Cuenca; emblema de la mujer Mexiquense".

perseguido en un *tiempo razonable*, orientarse a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de los autores de los hechos, *invariablemente, con la debida diligencia*.²¹

Debida diligencia que debe ser particularmente ágil en el caso de las mujeres, que en este país enfrentan a diario la violencia de género, debido a la persistencia de una cultura patriarcal que las obliga a sufrir generalmente solas, hechos de violencia en casa, la escuela, el trabajo y la comunidad.

El temor de ser sujetas a algún tipo de violencia o la violencia misma,²² limita la contribución que las mujeres pueden hacer al desarrollo social, cultural, político y económico de la sociedad, lo cual repercute en el rezago de todos.

Dado lo expuesto, el 28 de julio de 2015, el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres acordó por unanimidad la procedencia de la Declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres, para nuestra entidad federativa en once municipios, entre los que se encuentra Toluca.

Con base en lo anterior, la Declaratoria estableció en sus resolutivos la obligación del gobierno del Estado de México de emitir un decreto administrativo *para que las autoridades competentes proporcionen atención inmediata a los delitos contra las mujeres, vinculados a la violencia de género, así como a la búsqueda inmediata y localización de las mismas, con base en los criterios internacionales en la materia y los establecidos en el Protocolo Alba*. Así, el Ejecutivo local emitió un decreto para dar atención a la Declaratoria.²³

Hacia mediados de 2018, la ONG IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, AC, en su Informe alternativo sobre la desaparición de mujeres en el Estado de México expresó, con base en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, que la entidad presentaba el mayor número de casos de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas del país con un total de 1.790 casos oficialmente registrados, 1.779 investigados en el fuero común (en la FGJEM) y 11 investigados en el fuero federal (en la entonces Procuraduría General de la República). Mientras que el porcentaje de mujeres desaparecidas a nivel nacional era del 25% del total de las

²¹ Cfr. Méndez Silva, Sergio et. al. *Investigar penalmente con debida diligencia ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias, homicidios y desapariciones de personas. Guía de estándares básicos*, México, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, 2016, p. 55 y ss.

²² Cfr. Morrison Andrew, Ellsberg, Mary y Bott, Sara. *Cómo abordar la violencia de género en América Latina y el Caribe: análisis crítico de intervenciones*, sl, Banco Mundial, 2005.

²³ Cfr. Decreto del Ejecutivo del Estado para atender la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de México publicado en la Gaceta del Gobierno de 3 de noviembre de 2015.



personas desaparecidas, en nuestro estado ese porcentaje ascendía al 46%. De este porcentaje, el rango de edad en el cual se concentraba la mayoría de casos era entre los 15 y 17 años, que representa el 31% seguido por los rangos de 10 a 14 años de edad con el 16% y de 21 a 29 años de edad con el 15%. El número de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas en el Estado de México era casi dos veces superior que en otros estados de la República. Y en los últimos tres años, los casos de mujeres y niñas desaparecidas en territorio mexiquense no sólo se habían incrementado, sino se vinculaban a otras graves violaciones de derechos humanos, como lo es la trata de personas.²⁴

De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre abril y mayo de 2020, los feminicidios en el Estado de México tuvieron un incremento de 120 por ciento. En el período enero-mayo de este año se denunciaron 47 feminicidios en la entidad, cifra 17.5 por ciento superior a la registrada en el mismo lapso de 2019, información preocupante que obliga a realizar mayores esfuerzos en la prevención y el combate al flagelo de la violencia contra la mujer en el territorio estatal.²⁵

Aún más, a principios de octubre de 2019, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres resolvió declarar una segunda alerta de género contra las mujeres en el Estado de México por la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres en siete municipios, también hallándose Toluca entre ellos.

Ante ese complicado entorno resulta indispensable que el Ministerio Público opere con pautas modernas, con una mentalidad renovada, una actitud y un compromiso que respondan a las exigencias de la realidad social que vivimos, con la conformación de una cultura que implica la modificación de hábitos y prácticas arcaicas, así como del esfuerzo por cumplir con una verdadera representación social.

Ahora bien, es indispensable destacar que, mediante la **Recomendación General 1/2018**²⁶ *sobre la situación de la Violencia de Género en el Estado de México, en particular de la Violencia Feminicida y el Feminicidio*, este Organismo defensor hizo un llamado a las autoridades estatales y municipales de la entidad mexiquense, entre ellas

²⁴ IDHEAS, Litigio estratégico en derechos humanos, AC. *Informe alternativo sobre la desaparición de mujeres*, [dirigido al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)], México, IDHEAS, 2018.

²⁵ Martínez, Viridiana y Chimal, Abimael, "Duplica Edomex los feminicidios" en periódico *Reforma*, 29 de junio de 2020.

²⁶ **Recomendación General 1/2018** Sobre la situación de la violencia de género en el Estado de México, en particular de la violencia feminicida y el feminicidio. Publicada el 25 de octubre de 2018, en la Gaceta de Derechos Humanos número 200 de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Disponible en: <http://187.216.192.133/SISTEMAS/PJC/DOCUMENTOS/CONTRATOS/35.pdf>



a la Fiscalía General de Justicia estatal, con el objeto de consolidar esfuerzos e implementar acciones contundentes para erradicar la violencia por razón de género, en particular, la ejercida en agravio de las mujeres, adolescentes y niñas.

La Recomendación General en cita reconoce que *la violencia de género y su vertiente violencia feminicida, de donde deriva el feminicidio, son graves violaciones a derechos humanos* pues se trata de manifestaciones extremas que trastocan la dignidad humana de las mujeres; además, implica la responsabilidad del Estado por la inacción o la indolente intervención de las y los representantes del poder público que tienen obligación de investigar y atender este fenómeno que lesiona el tejido social y trae consigo, en la mayoría de los casos, consecuencias de imposible reparación.

No obstante, en el presente asunto se documentó la falta de diligencia de los servidores públicos de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, que les impidió actuar con la urgencia que un asunto de desaparición de persona ameritaba y que derivó en la pérdida de la vida de la víctima, de sexo femenino (**V**). Evidenciándose similar falta de prontitud y cuidado en tres investigaciones precedentes más, relacionadas con el mismo imputado (**PR**) en perjuicio de otras víctimas (mujeres) y sus familiares.

A. DE LA ACTUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO

1. Expediente CODHEM/TOL/IG/39/2019

Del estudio de las constancias que integran el sumario de mérito, concretamente de la copia simple de la carpeta de investigación identificada con el NIC FPD/FPD/00/MP/184/02747/19/10 y NUC TOL/FPD/FPD/107/302996/19/10 radicada el veinticinco de octubre del año en curso, es posible advertir que la actuación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México careció de la inmediatez y la debida diligencia que debe caracterizar toda investigación, máxime cuando se relaciona con la desaparición de una persona de sexo femenino, como en el caso concreto aconteció.

En primer lugar, es oportuno acotar que las autoridades encargadas de la búsqueda, una vez que tienen conocimiento, por cualquier medio, o al tener indicios de que una persona se encuentra desaparecida, deben iniciar las acciones tendentes a su localización, sin demora o dilación; lo cual, además, incluye el desplazamiento a los lugares pertinentes.

En el caso en concreto, **SPR1** fue la primer persona servidora pública que tuvo conocimiento de la desaparición de la víctima (**V**); sin embargo, aun cuando de las entrevistas ministeriales de **V2**, **PR1** y **V5** obtuvo indicios sobre la desaparición de **V**,



construyó su actuación a formalismos, al solicitar por escrito el apoyo de la Policía de Investigación y la Secretaría de Seguridad de la entidad mexiquense para la búsqueda, la localización, la difusión y la recuperación de la víctima; desestimando la realización de las acciones previstas en el Protocolo Alba del Estado de México que en la fase Uno, contempla la activación de manera inmediata, la elaboración de un reporte de desaparición, así como la difusión de las cédulas correspondientes.

De muy poco sirve contar con un instrumento jurídico para "llevar a cabo acciones inmediatas, prácticas, evaluables y exigibles, para cada una de las instituciones y servidores públicos intervinientes en la búsqueda de una mujer, niño, niña o adolescente desaparecido"²⁷ si su procedimiento se pasa por alto.

Al respecto, no pasa desapercibido el formato denominado por la representación social "PROTOCOLO DE PERSONA NO LOCALIZADA", del veinticinco de octubre del año inmediato anterior, suscrito por (V3), progenitora de la víctima; del cual es posible advertir diversos elementos allegados por sus familiares, como el nombre, el domicilio y el número telefónico del hoy responsable del injusto; indicios que, acorde con los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) conminaban a la representación social para iniciar la búsqueda de manera inmediata y proteger la vida de la persona desaparecida.

En este punto, no obsta precisar, que el formato de mérito, aun cuando contiene información necesaria para dar trámite inmediato a la indagatoria, no sólo carece de los logos de la institución procuradora de justicia de la entidad mexiquense, sino que, en el extremo, es un formato diverso al contenido en el Protocolo Alba publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del veintitrés de marzo de dos mil diecisiete; lo cual permitió evidenciar, por un lado, que la representación no solo desestimó la prontitud y la inmediatez que debe caracterizar la investigación, en tratándose de la desaparición de personas, sino que, además, soslayó activar un protocolo que tiene como finalidad ejecutar las acciones de búsqueda dentro de las primeras veinticuatro horas, las cuales resultan fundamentales para proteger la vida de la persona desaparecida. Lo que desde una perspectiva de derechos humanos se aparta del deber jurídico propio que debe caracterizar la integración y el perfeccionamiento de las carpetas relacionadas con la desaparición de personas.

²⁷ Cfr. Gobierno del Estado de México. Periódico Oficial, Gaceta del Gobierno. *Acuerdo interinstitucional por el que se autoriza y da a conocer el Protocolo Alba Estado de México*, véase en particular la justificación. A:202/3/001/02, Toluca de Lerdo, México, jueves 23 de marzo de 2017.



Robustece lo anterior, la visión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que en el Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras establece que el deber de investigar es una obligación de medio que debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, ya que la investigación debe ser asumida como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particular, que dependa de la iniciativa de los familiares de las víctimas, o de la aportación privada de elementos probatorios, como en el caso que se analiza es posible vislumbrar.

El deber de diligencia para prevenir, sancionar y erradicar hechos de violencia contra la mujer tiene su origen en las obligaciones genéricas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y de las obligaciones específicas derivadas de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará). Al respecto, la Corte IDH ha establecido que **en un contexto de violencia, subordinación y discriminación histórica contra las mujeres, los compromisos internacionales "imponen al Estado una responsabilidad reforzada"**.²⁸

Se afirma esto, toda vez que en las primeras diligencias y entrevistas ministeriales, se advirtió que **V2, PR1 y V5** no solo hicieron del conocimiento de la autoridad procuradora de justicia la desaparición de la víctima, sino que aportaron datos que evidenciaban la necesidad de llevar a cabo una búsqueda inmediata; como lo fue el nombre del probable responsable, su domicilio y su número telefónico, y, en el extremo, la sincronía de la cuenta de Gmail con el teléfono de **V**, elementos a partir de los cuales era posible generar una presunción, sobre los trayectos y el lugar de localización de la víctima y que debían ser prioritarios desde el primer momento.

Ante la omisión, la representación social transgredió los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que en su principio 11, precisa:

La recolección, la protección y el análisis de todos los datos y toda la información obtenida que puede conducir a localizar a la persona desaparecida y a establecer su suerte, **como las conexiones telefónicas o las grabaciones de video, deben ser prioritarias desde el primer momento**. La omisión de recolectar estos datos, así como su pérdida o destrucción deben ser consideradas como faltas graves de los funcionarios a cargo.

²⁸ Cfr. Caso González y otras ("Campo algodónero") vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Criterio reiterado por la misma Corte IDH en las resoluciones: Velásquez Paiz y otro vs. Guatemala, Véliz Franco y otros vs. Guatemala y J. vs. Perú.



Es oportuno precisar que la Fiscalía General de Justicia de la entidad ha trazado por cuenta propia que la investigación de una desaparición debe ser **inmediata, pronta, diligente, sin prejuicios, estratégica, proactiva, contextual, empática, protegida, exhaustiva, participativa, coordinada, gratuita y sin obstrucciones**; lo cual, por supuesto, supone generar una coordinación entre las instancias competentes, especialmente de las células de búsqueda de los distintos órdenes de gobierno, además del uso de las redes sociales y de los medios de comunicación. No obstante, en el caso concreto, las acciones inmediatas se redujeron a solicitar la intervención de la policía de investigación de la fiscalía de mérito; lo cual, no solo reduce la búsqueda y la localización de las personas desaparecidas sino que merma la posibilidad de salvaguardar su integridad personal y vida.

Lo anterior cobra especial relevancia, pues las células de búsqueda y la policía de proximidad cumplen con funciones angulares al recabar evidencias que permitan la búsqueda y la localización de una persona desaparecida. Coadyuvan en la identificación de testigos, la ubicación de cámaras de videograbación en el área de los hechos, el otorgamiento de apoyo y protección a los testigos, y, en general, de la obtención de información para continuar con la búsqueda de la persona, todo ello como una actividad vital que se enmarca dentro de las **primeras veinticuatro horas de búsqueda, y que permite trazar nuevas rutas en la investigación, pero sobre todo, hacen posible vislumbrar si es necesaria la activación de la FASE DOS del Protocolo Alba.**

Además, dadas las circunstancias, la autoridad ministerial tuvo conocimiento de la existencia de un riesgo real e inmediato de que la víctima sufriese algún perjuicio, en ese sentido, la Corte IDH considera que en tal contexto surge un *deber de debida diligencia estricta* ante la denuncia de desaparición de mujeres por cuanto hace a su búsqueda durante las primeras horas, eso exige acciones exhaustivas de indagación, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias encaminadas al establecimiento del paradero de las víctimas o del sitio donde puedan encontrarse privadas de libertad: "Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido".²⁹

No pasó desapercibida para este Organismo Protector de Derechos Humanos, la realización de diversos informes de investigación, los cuales fueron descritos en el apartado de evidencias; sin embargo, se denotan aspectos que deben ser atendidos

²⁹ Caso González y otras ("Campo algodonnero") vs. México, párr.283.



por la autoridad responsable. En primer lugar, es posible observar la intermitencia de las diligencias investigativas para localizar a la víctima (**V**); pues aun cuando los agentes adscritos a la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares: **SPR3**, **SPR4** y **SPR5**, se trasladaron en distintas ocasiones al domicilio del hoy responsable del delito, al ser el sitio probable en el que se encontraba la persona no localizada; las acciones fueron infructuosas al no ser documentadas con la debida diligencia y oportunidad.

La realización de formalidades y la toma de declaraciones, que también son importantes, perdieron su valor al no repercutir en acciones efectivas, lo que configura un incumplimiento del deber de garantía al cual está obligada la representación social ante la especial vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres en territorio mexiquense, contraviniendo las obligaciones reforzadas impuestas en casos de violencia contra la mujer por el artículo 7.b de la Convención de Belem do Pará.³⁰

Al respecto, cobra relevancia la negativa del órgano jurisdiccional para otorgar la orden de cateo solicitada por **SPR2**, pues dentro de los argumentos esgrimidos por la Jueza de Control del Juzgado de Control Especializado en Cateos y Órdenes de Aprehesión en Línea se advierte lo siguiente:

[...] de la petición realizada por el órgano investigador se desprende que **NO aporta suficientes motivos e indicios que justifiquen que esta autoridad emita una orden de cateo para localizar a dicha persona; así como tampoco que la autorización de la diligencia sea necesaria para conocer la verdad histórica de los hechos [...]**

[...] Se advierte en primera instancia que **no se ha mantenido una vigilancia continua ni permanente a dicho domicilio, por parte de ninguna autoridad específica [...]**

[...] Destacándose entonces, de los datos de prueba anunciados, que ninguno constituye un indicio objetivo de que la señalada como desaparecida se encuentre en el domicilio que pretende catearse, incluso hasta esta fecha, pues en realidad no se advierten las acciones que la policía de investigación haya llevado a cabo para corroborar si en realidad se encuentra en dicho lugar, **tales como pudo ser la colocación de vigilancia permanente en el exterior de dicho sitio, así como incluso constituirse en el mismo no sólo para inspeccionarlo y verificar algún tipo de incidencia en el lugar durante este tiempo, sino también para cuestionar de manera efectiva a vecinos del lugar plenamente identificados**

³⁰ Caso González y otras ("Campo algodonnero") vs. México, párr. 284.



respecto a los moradores del citado inmueble [...] Insistiendo en que ni siquiera se ha llevado una vigilancia policiaca de forma permanente [...]

Lo cual se corroboró en el informe avance de investigación del 25 de octubre de 2019, sin número de folio, del que se lee:

[...] Agentes de la policía de investigación [...] nos constituimos en el domicilio [...] a efecto de realizar vigilancia continua y sin interrupción [...] ya que por dicho de vecinos y familiares es el domicilio en el que fue vista por última vez [...] dicha vigilancia fue establecida desde el **día domingo veintisiete de octubre de dos mil diecinueve a la fecha**. Se advierte como fecha de recibido: 29/10/19.

De lo anterior, es posible advertir que la vigilancia continua y sin interrupción, se realizó hasta el domingo veintisiete de octubre del año próximo pasado; es decir, **dos días después** de ser denunciada la desaparición de la hoy occisa.

Asimismo, de los informes enunciados en el apartado de evidencias, es posible advertir que, a pesar de que el 25 de octubre de 2019, los agentes de investigación se constituyeron en diversas ocasiones en el domicilio del responsable del injusto, fecha en la cual, se presume la hoy occisa aún se encontraba con vida; los elementos desestimaron indicios vitales para localizar con vida a **V**; primordialmente, la entrevista con la persona que, a dicho de los familiares fue la última persona con la que se había relacionado la víctima, así como las manifestaciones de los vecinos que afirmaron verla cuando ingresó al domicilio pero no la volvieron a ver.

De igual manera, por cuanto hace a la referencia realizada por los agentes de la policía de investigación sobre la negativa de **PR** para permitir el ingreso a su domicilio, a menos de contar con un mandamiento que ordenara el acceso al interior de su vivienda; resulta atinado precisar el contenido del artículo 290 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece como **justificante legal para el ingreso de una autoridad a un lugar cerrado, sin autorización judicial**, que dicha acción sea necesaria para repeler una agresión real, actual o inminente y sin derecho que ponga en riesgo la vida, la integridad o la libertad personal de una o más personas, lo que en la especie acontecía, omitiendo actuar con celeridad cuando estaba completamente justificado.

Lo anterior se robustece con la **eficiencia de la búsqueda** prevista en los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que en su principio 10 prevé lo siguiente:



2020. "Año de Laura Méndez de Cuenca; emblema de la mujer Mexiquense".

Las autoridades con competencia para realizar acciones de búsqueda deben contar con plenas facultades **para tener acceso irrestricto y sin necesidad de preaviso a todos los lugares donde podrían encontrarse las personas desaparecidas**, incluidas las instalaciones militares y de policía y **los recintos privados**. Cuando resulte necesario, deben tener la facultad de intervenir para asegurar la preservación de sitios relevantes para la búsqueda.

El razonamiento previo es aplicable al caso en concreto, pues aun cuando, el veintinueve de octubre de la anualidad pasada, por segunda ocasión, la representación social solicitó la orden de cateo subsanando los elementos referidos por el órgano jurisdiccional, **la falta de prontitud, exhaustividad y debida diligencia durante las primeras veinticuatro horas de la investigación mermó, considerablemente, las posibilidades de localizar a la víctima con vida**, máxime por señalamientos de los testigos el veintiséis del mismo mes y año, aun había sido vista en el domicilio referido.

Al respecto es oportuno precisar que la intervención de la representación social no solo debe apegarse a todas y cada una de las garantías procesales previstas a favor de las partes, **sino que debe llevarse a cabo con perspectiva de género**.

Los servidores públicos de la FGJEM omitieron cumplir, en términos del Protocolo Alba, con los principios que dan soporte a la debida diligencia, y que son: *oficiosidad, oportunidad, inmediatez en la búsqueda, investigación y localización*, así como en el *profesionalismo, imparcialidad y exhaustividad*, además de la *participación de las víctimas y de sus familiares*. Incumplieron en dar al caso los principios de perspectiva de género, enfoque diferencial y especializado y no re victimización.

2. Expedientes CODHEM/TOL/IG/52/2019, CODHEM/TOL/IG/02/2020 y CODHEM/TOL/IG/06/2020

De manera semejante a lo ocurrido en el caso de **V** (expediente CODHEM/TOL/IG/39/2019) en los asuntos relativos a las víctimas **V6, V8 y V12**, con base en lo documentado en los expedientes respectivos se observaron diversas irregularidades violatorias de derechos humanos en las investigaciones, tales como demora en el inicio de la investigación (caso de **V6**), lentitud en las actuaciones e inactividad en los expedientes, así como ineficacia, incompetencia, indiferencia, insensibilidad y negligencia, una absoluta carencia de consideración de que la agresión contra la mujer forma parte de un fenómeno extendido de violencia de género.

De igual forma, las víctimas tuvieron que enfrentar actitudes discriminatorias y concepciones estereotipadas, inclusive un patrón de respuesta donde trascendió la percepción de algunos servidores públicos respecto a que la búsqueda y protección de



mujeres reportadas como desaparecidas no era importante: “[...] acudimos al Ministerio Público de Xonacatlán y no nos hicieron caso, textualmente nos dijeron que se había ido con el novio y que ellos estaban a gusto juntos, que los dejáramos en paz” y “Al otro día fuimos a la Fiscalía a levantar la denuncia por la desaparición, quien nos atendió fue un ministerio público o un policía de investigación, pero no le daba atención a la denuncia [...] minimizó el caso de mi hermana [...]”.

El Estado puede ser responsable de actos cometidos por particulares si no adopta medidas con la debida diligencia para evitar la violación de los derechos o para investigar y castigar actos de violencia e indemnizar a las víctimas.³¹ En ese sentido, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de la Asamblea General de las Naciones Unidas instó a los Estados a proceder con la debida diligencia a efecto de prevenir, investigar y de acuerdo con la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, sea perpetrado por agentes estatales o por particulares. Así lo hizo la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing³² y durante 2006, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer de la ONU expresó que “tomando como base la práctica y la *opinio juris* [...] se puede concluir que hay una norma del derecho internacional consuetudinario que obliga a los Estados a prevenir y responder con la debida diligencia a los actos de violencia contra la mujer”,³³ lo que en los hechos materia del presente asunto fue incumplido.

La autoridad responsable no implementó las medidas necesarias que le permitieran ofrecer una respuesta inmediata y eficaz ante las denuncias de desaparición y prevenir adecuadamente la violencia contra la mujer, además de que por los hechos, tampoco tomó las medidas para que los servidores públicos responsables de recibir las denuncias tuvieran la capacidad y la sensibilidad para comprender la gravedad del fenómeno de la violencia contra la mujer y la voluntad para actuar de inmediato, en franca contravención de los artículos 2 de la CADH y 7.b de la Convención de Belém do Pará.

Existe un deber estatal de investigar efectivamente los hechos, derivado de la obligación de garantía de los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad personal,³⁴ en función de ese deber de garantía, la Corte IDH ha establecido que:

³¹ Cfr. CEDAW. Recomendación general 19: La violencia contra la mujer, 11° período de sesiones, 1992, U.N.Doc. HRI/GEN/1/REV. 1 at 84 (1994), párr. 9.

³² Naciones Unidas, Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing aprobada en la 16° sesión plenaria celebrada el 15 de septiembre de 1995. A/CONF.177/20/Rev.1, página 54, párr. 124 b.

³³ Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, nota 64.

³⁴ Del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en conjunto con el derecho sustantivo que debe ser amparado o protegido. Cfr. Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, supra nota 261, párr. 142; Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 115, y Caso Perozo y otros Vs. Venezuela, párr. 298.



2020. "Año de Laura Méndez de Cuenca; emblema de la mujer Mexiquense".

[e]l Estado está [...] obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención [Americana sobre Derechos Humanos]. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención.³⁵

Obligación estatal que en los asuntos materia de la presente Recomendación fue infringida, generando zozobra social y favoreciendo que **PR** actuara libre e impunemente durante varios años.

Como se ha advertido, la desaparición de una persona constituye una práctica ignominiosa, así como una violación grave a las prerrogativas fundamentales contraria a la dignidad humana que implica la negación de todos los derechos sustantivos, además, se actualiza la comisión de un injusto pluriofensivo, pues su ejecución agravia a la sociedad, afecta y atenta no sólo en contra de la persona desaparecida, sino también de su núcleo familiar y personas allegadas **-víctimas indirectas-**, quienes enfrentan la ausencia a la que se suman la incertidumbre, la angustia y la desesperación sobre el destino o paradero de la persona no localizada.

Resulta indispensable acotar que en nuestro país y entidad federativa existe una grave y compleja problemática en asuntos de desaparición de personas, caracterizada, entre otros aspectos por los insuficientes resultados de las instituciones de procuración de justicia, tanto en la búsqueda y localización de las víctimas directas, en la materialización del derecho a la verdad de todas las víctimas, como en la oportuna identificación de los involucrados y de quienes cometen el ilícito para someterlos a la pronta actividad procesal de la justicia.

Asimismo, es imprescindible e inexcusable el abordaje con perspectiva de género para los delitos en los cuales las víctimas sean mujeres, así como resulta imperioso identificar elementos como la violencia de género, evitándose indefectiblemente la violencia institucional que revictimiza a quien padece la comisión del llamado injusto penal.

³⁵ Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo, supra nota 257, para. 176, y Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, supra nota 190, párr. 76.



Por lo tanto, la autoridad responsable vulneró el derecho a la debida diligencia de **V, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19 y V20**, además de los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad personal en perjuicio de **V, V6, V8 y V12** consagrados en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la CADH, respecto de la obligación general de garantía contemplada en el artículo 1.1 y la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertad, además de la obligación de debida diligencia establecida en el artículo 7.b de la Convención de Belém do Pará.

III. MEDIDAS DE REPARACIÓN³⁶

Es importante precisar que las personas agraviadas en los asuntos materia de la presente Recomendación, son no sólo víctimas del delito sino además, víctimas de violaciones a derechos humanos. De acuerdo con el Derecho internacional de los derechos humanos, la víctima debe tener acceso a las medidas de reparación, con independencia de que el autor del delito sea identificado, aprehendido, juzgado o condenado, más aun tratándose de asuntos en los cuales se presenten violaciones a derechos humanos.

Mención especial merece referir que, para el cumplimiento de las medidas de reparación integral previstas en este apartado, la Fiscalía General de Justicia del Estado de México podrá apoyarse de los servicios que ofrece la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la entidad inclusive haciendo extensiva la colaboración de otras instancias para su efectiva materialización, en términos de las atribuciones conferidas en el texto constitucional y legal.

Por lo anterior, en observancia a lo previsto por los artículos 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 27 fracciones II, III, IV y V de la Ley General de Víctimas, además del precepto 30 fracción XV de la Ley de Víctimas del Estado de México, que contemplan el establecimiento de medidas de rehabilitación, satisfacción y de no repetición; en el caso que nos ocupa, deben hacerse efectivas a favor de las víctimas relacionadas con los hechos motivo de Recomendación las siguientes:

A. MEDIDAS DE REHABILITACIÓN

En términos de los artículos 27 fracción II de la Ley General de Víctimas y 13 fracción II de la Ley de Víctimas del Estado de México, la rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de

³⁶ La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa.



derechos humanos, por lo cual, deben satisfacerse los siguientes parámetros, incluidos en el artículo 62 de la Ley General aplicable:

A.1. ATENCIÓN MÉDICA, PSICOLÓGICA, PSIQUIÁTRICA, PSICOTERAPÉUTICA Y/O TANATOLÓGICA

Con el propósito de reparar la afectación que sufrieron **V1, V2, V3, V4, V5, V7, V9, V10, V11, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19 y V20** en su calidad de víctimas de violaciones a derechos humanos, y teniendo en consideración las atenciones que al día de hoy se han realizado en favor de las personas agraviadas, la autoridad recomendada deberá documentar la continuidad de la asistencia médica, psicológica, psiquiátrica, psicoterapéutica y/o tanatológica hasta la conclusión de los tratamientos clínicos respectivos, atención que permitirá a las víctimas afianzar sus necesidades emocionales y superar los hechos vividos.

Para los efectos del párrafo anterior, la Fiscalía General de Justicia de la entidad presentará la agenda de citas acordadas con los especialistas, así como el seguimiento personalizado al tratamiento médico, psicológico, psiquiátrico, psicoterapéutico, y/o tanatológico que corresponda; para lo cual, deberá considerar que la atención especializada se brinde a las víctimas dentro de un perímetro cercano a su domicilio para garantizar su accesibilidad.

Asimismo, deberá documentar la inscripción de **V1, V2, V3, V4, V5, V7, V9, V10, V11, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19 y V20** en el Registro Estatal de Víctimas a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, a efecto de que tengan acceso a los derechos y beneficios previstos en la Ley General de Víctimas y en la Ley de Víctimas del Estado de México.

B. MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que cuando la restitución del bien jurídico que se ha visto afectado por la violación a derechos humanos es prácticamente imposible, se hace necesario aplicar o determinar otras formas de reparación. En efecto, obligar al responsable de la vulneración a borrar todas las consecuencias que su acto causó es enteramente imposible porque su acción tuvo efectos que se multiplicaron de modo inconmensurable, perjuicios que ameritan, entre otras medidas, indemnización.³⁷ Al respecto, la Corte Interamericana determina el monto de la indemnización compensatoria generalmente sobre aspectos y rubros claramente establecidos, sin embargo, también ha fijado otros rubros y aspectos sobre

³⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam. Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C No. 15, párrs. 18 y 19.



los cuales se puede determinar el monto a cargo del Estado y entre los que se encuentra el siguiente:

B.1. DAÑO MORAL O INMATERIAL

Para la Corte Interamericana el daño moral o inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, así como el menoscabo de valores muy significativos para las personas, como las alteraciones de carácter no pecuniario, en las condiciones de vida de la víctima o su familia.³⁸ A consecuencia de las omisiones en que incurrieron los servidores públicos responsables de la FGJEM en el presente caso, esto es, debido a su falta de diligencia se transgredieron los derechos humanos de las víctimas.

Las repercusiones de lo acontecido generaron un quebranto que aún no ha sido determinado en las víctimas. Por lo tanto, con fundamento en los artículos 1, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones II, VI y VII; 8, 26, 27, 64, fracciones I, II y VII; 67, 88, fracción II; 96, 97, fracción I; 106, 110, fracción IV; 111, 112, 126, fracción VIII; 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas; así como de los numerales 1 fracciones I, II y IV, 2, 6, 10, 11, 12, 13 fracción III, 38 y 51 de la Ley de Víctimas del Estado de México; una vez acreditadas violaciones a derechos humanos derivadas de la falta de diligencia de los servidores públicos de la FGJEM, que dieron como consecuencia la violación de los derechos humanos de las víctimas.

En ese sentido, en términos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de México y Municipios, la responsabilidad del gobierno del Estado de México y municipios es objetiva y directa, debiéndose aplicar los preceptos de dicha ley para cumplimentar las Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, aceptadas por los sujetos obligados (entre ellas los órganos públicos autónomos), en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones.

Esa institución, mediante la inscripción de las víctimas en el Registro Estatal de Víctimas, manejado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, velará por que tengan acceso a los derechos y garantías establecidas para las víctimas, incluida la indemnización compensatoria, así como al Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la ley de la materia.

³⁸ Cfr. Rojas Báez, Julio José La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones y los criterios del proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, pp. 105 – 110. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R22050.pdf> (consultado el 27 de enero de 2019).



C. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas y ofendidos, las cuales identifican la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, salvaguardando la protección e integridad de la víctima, ofendido, testigos o personas que hayan intervenido, como lo establecen los artículos 27 fracción IV de la Ley General de Víctimas y 13 fracción IV de la Ley análoga de Víctimas del Estado de México; por lo cual, respecto al caso en estudio deberán satisfacerse los siguientes parámetros:

C.1. APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

La licitud, la honestidad, la lealtad, la equidad y la eficiencia son los principios que se deben observar en la prestación de los servicios públicos, sin importar cuáles sean las obligaciones específicas correspondientes a puestos, cargos o comisiones, pues todo servidor público debe desempeñar oportunamente las funciones encomendadas y evitar cualquier acto u omisión que provoque la suspensión o inadecuación en la realización de sus deberes.

En ese sentido, la autoridad responsable deberá remitir copia de esta Recomendación a la Visitaduría General de la FGJEM, a efecto de que tome en cuenta la investigación efectuada por este Organismo dentro del expediente FGJEM/VG/133/2020 para identificar la probable responsabilidad administrativa y de resultar procedente, solicitar el inicio del procedimiento correspondiente al órgano sustanciador, que resolverá sobre la responsabilidad administrativa atribuible a los servidores públicos involucrados en los hechos, toda vez que las ponderaciones, actuaciones y elementos reunidos por esta Comisión en la investigación, permiten afirmar que en ejercicio de sus funciones pudieron haber transgredido lo previsto en los artículos 7 fracciones I y V de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

C.2. APLICACIÓN DE SANCIONES PENALES

De la misma forma, la remisión de la copia certificada de la Recomendación servirá para coadyuvar en la investigación en curso efectuada por la Visitaduría General de la FGJEM (expediente FGJEM/VG/133/2020) respecto del inicio de una investigación penal relativa a los hechos que dieron origen a la Pública de mérito.



C.3. DISCULPA INSTITUCIONAL

El artículo 73 fracción IV de la Ley General de Víctimas en correlación con el artículo 13 fracción IV de la Ley de Víctimas del Estado de México, consagra el derecho de las víctimas a que se reconozca y restablezca su dignidad, mediante el ofrecimiento de una disculpa institucional. Dicha estrategia constituye un acto de reconocimiento de la responsabilidad y el interés genuino de reparación respecto de las violaciones a derechos humanos acreditadas en esta Recomendación. En el caso concreto, la disculpa debe ser ofrecida por conducto y en la sede de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, en forma escrita y entregada personalmente a las víctimas, con la presencia de un representante de este Organismo.

C.4. OTORGAMIENTO DE BECAS EDUCATIVAS

Como medida de asistencia, **V1** y **V17**, tienen derecho a recibir una beca de estudio en instituciones públicas, según dispone la Ley General de Víctimas de la forma siguiente:

Artículo 51. La víctima o sus familiares tendrán el derecho de recibir becas completas de estudio en instituciones públicas, como mínimo hasta la educación media superior para sí **o los dependientes que lo requieran**.

Para lo cual, la autoridad recomendada deberá realizar las gestiones necesarias, a efecto de hacer viable lo estipulado en el artículo 25, que a la letra dice:

La Secretaría de Educación, en materia de atención a las víctimas y ofendidos del delito ejercerá las atribuciones siguientes:

[...] VI. Proporcionar becas completas de estudio como mínimo hasta la educación media superior para la víctima del delito o sus familiares.

En este sentido, esta Defensoría de habitantes coincide con la idea de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al señalar que el Estado debe desempeñar el papel de garante especial y dar más cuidados y responsabilidades, así como tomar medidas basadas en el principio del interés superior del niño; atender las necesidades y sus vulnerabilidades como circunstancias especiales; por lo tanto, considerando que **V1** y **V17** dependen económicamente de sus respectivas progenitoras, esta medida de satisfacción se considera adecuada.³⁹

³⁹ Cfr. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, párrafo 201.



Tocante a la medida enunciada, la Fiscalía General de Justicia de la entidad, como autoridad responsable, deberá constatar la materialización del beneficio antes precisado.

D. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

D.1. CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS⁴⁰

Teniendo en cuenta que la protección de la integridad y seguridad personales son elementos imprescindibles en la responsabilidad de mantener la seguridad pública y la paz social, es de suma importancia que los encargados de hacer cumplir la ley adscritos a la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, se encuentren calificados y capacitados sobre los derechos a la seguridad jurídica, acceso a la justicia, así como en los principios pro persona y búsqueda de personas bajo presunción de vida, además de perspectiva de género.

Por esa razón, es indispensable diseñar e impartir en el término de tres meses un curso integral a fin de capacitar y adiestrar a los servidores públicos, ajustándose tanto a la normativa declarativa como convencional, para lo cual deben considerarse como referencia obligatoria específicamente en materia de desaparición de personas, atención victimológica, Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en la materia, lineamientos para la debida diligencia de las investigaciones acorde a estándares Internacionales, Nacionales y Estatales con la finalidad de que sus atribuciones las realicen sin anteponer estigmas o estereotipos que generen una re victimización de las personas que acudan a dicha instancia, en particular cuando se trata de hechos que impliquen violencia contra la mujer.

Asimismo, debe priorizarse la utilización de los medios tecnológicos y plataformas digitales para su cumplimiento, en atención a la contingencia de salud presente actualmente y a las indicaciones determinadas por las autoridades sanitarias.

D.2. PREVENCIÓN PARA EVITAR HECHOS VIOLATORIOS DE DERECHOS HUMANOS

La implementación de medidas necesarias para evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención, son responsabilidad directa del Estado, es por eso que la autoridad responsable debe adoptar todas las medidas legales y administrativas para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las víctimas, tomando esto en consideración, se debe instruir a los servidores

⁴⁰ El artículo 74 fracción VIII de la Ley General de Víctimas, contempla como medidas de no repetición la capacitación en materia de derechos humanos.



públicos para que realicen una revisión trimestral periódica de los expedientes de investigación iniciados por desaparición de personas, específicamente de mujeres, con la finalidad de que ningún caso deje de ser investigado y las diligencias necesarias para encontrar a la persona se realicen en términos del *Protocolo ALBA*.

Además, llevar a cabo un diagnóstico respecto a la implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas de la entidad, las disposiciones reglamentarias correspondientes, con énfasis en los Protocolos Homologados de Búsqueda e Investigación y en el Protocolo ALBA, así como las acciones tendentes a certificar a las personas servidoras públicas de las Fiscalías Especializadas para evitar las deficiencias documentadas en la presente Recomendación.

En consecuencia, se formularon las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Como **medida de rehabilitación**, con el propósito de reparar la afectación que sufrieron **V1, V2, V3, V4, V5, V7, V9, V10, V11, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19 y V20**, en su calidad de víctimas de violaciones a derechos humanos, previo consentimiento, deberá documentar las gestiones a efecto de proporcionar a todas ellas, la **atención médica, psicológica, psiquiátrica, psicoterapéutica y/o tanatológica que corresponda en un lapso que no exceda de quince días** contados a partir de la aceptación del presente documento de Recomendación, conforme lo establece la **medida de rehabilitación** estipulada en el punto III apartado **A numeral 1** de la sección de ponderaciones de esta Recomendación. Para lo cual, la Fiscalía General de Justicia del Estado de México deberá presentar la agenda de citas, los resultados obtenidos y, en su caso, la conclusión de la atención brindada. Además, se insta a esa institución autónoma realice las gestiones que permitan que la atención recomendada se brinde dentro de un perímetro accesible al domicilio de las y los agraviados.

SEGUNDA. Como **medida de compensación** contemplada en el punto III apartado **B numeral 1** de esta resolución, la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, **en un lapso que no exceda de quince días** contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, deberá remitir evidencia respecto de la inscripción de **V1, V2, V3, V4, V5, V7, V9, V10, V11, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19 y V20** en el Registro Estatal de Víctimas, cuyo funcionamiento corre a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, a fin de que tengan acceso a los derechos y garantías establecidas para las víctimas, incluida la indemnización compensatoria que



corresponda, así como al Fondo Estatal de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la ley de la materia. La autoridad recomendada es la responsable de que la medida descrita se materialice a la brevedad.

TERCERA. Como medidas de satisfacción, estipuladas en el apartado **C**, puntos **C.1.**, **C.2.**, **C.3.** y **C.4.** de la sección de ponderaciones de esta Recomendación, referentes a la aplicación de sanciones administrativas y penales; una disculpa institucional; así como el otorgamiento de becas, se realizarán las acciones siguientes:

- a) Remitir copia certificada de esta Recomendación -que se anexa- a la Visitaduría General de la FGJEM, a efecto de que tome en cuenta la investigación efectuada por este Organismo, dentro del expediente FGJEM/VG/133/2020 para identificar la probable responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México involucrados en los hechos materia de la presente Recomendación, y de resultar procedente, solicitar el inicio del procedimiento correspondiente al órgano sustanciador, que resolverá sobre la responsabilidad administrativa atribuible a cada uno de ellos.

En todo caso, la autoridad recomendada deberá dejar constancia de la resolución respectiva y de la presente Recomendación en el expediente laboral y personal de cada uno de los servidores públicos, en virtud de las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de las víctimas.

- b) De la misma forma, la copia certificada de la Recomendación remitida a la Visitaduría General de la FGJEM servirá para coadyuvar en la investigación en curso para determinar respecto del inicio de una indagación penal relativa a los hechos que dieron origen a la Pública de mérito.

Asimismo, en todo caso, la autoridad recomendada deberá dejar constancia de la resolución respectiva y de la presente Recomendación en el expediente laboral y personal de cada uno de los servidores públicos, en virtud de las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de las víctimas.

Además, se deberá remitir copia cotejada de la Recomendación que se anexa a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción sede Toluca, a efecto de que sus elementos sean tomados en cuenta dentro de la investigación NUC: TOL/CCF/SPO/107/351451/19/12.



- c) También como **medida de satisfacción**, de conformidad con el punto III apartado C, número 3, **en un lapso que no exceda de quince días**, contados a partir de la aceptación del presente documento de Recomendación, se debe entregar una *disculpa institucional* por escrito, en la que se incluirá el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades por los actos documentados, será formalizada por el Fiscal Central que se designe y entregada personalmente en reunión con **V1, V2, V3, V4, V5, V7, V9, V10, V11, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19 y V20** en las instalaciones que la Fiscalía General de Justicia del Estado de México tenga a bien designar. Acto en el que además deberá gestionarse la presencia de un representante de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- d) Por cuanto al punto **C.4.** apartado C, sobre el otorgamiento de becas educativas, se realizarán las gestiones necesarias en un **plazo que no exceda los quince días**, contados a partir de la aceptación del documento de Recomendación, a efecto de que **V1 y V17** reciban becas completas de estudio en instituciones públicas, como mínimo hasta la educación media superior.

Es de la entera responsabilidad de la autoridad responsable constatar la materialización del beneficio antes precisado.

CUARTA. Como medidas de no repetición, previstas en el punto III apartado D de esta Recomendación, la autoridad recomendada deberá documentar las acciones siguientes:

- a) En lo que respecta al punto **D.1.** la autoridad responsable deberá instrumentar, **en un lapso que no exceda de noventa días** contados a partir de la aceptación de la Pública de mérito, un curso integral a fin de capacitar a las personas servidoras públicas adscritas a las unidades administrativas que dependan estructuralmente de la Fiscalía Central para la Atención de Delitos Vinculados a la Violencia de Género de la FGJEM, debiendo ajustarse a la normativa aplicable; para lo cual, deben considerarse como referencia obligatoria: la búsqueda de personas, la perspectiva de género, la atención victimológica, lineamientos para la debida diligencia de las investigaciones acordes a estándares internacionales y la aplicación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, asimismo, Código de Conducta, Código de Ética y Protocolo Alba, como instrumentos de aplicabilidad estatal, a fin de prevenir la repetición de hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación. **Capacitación a impartirse por**



personal calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos. Deben priorizarse medios tecnológicos y plataformas digitales para su cumplimiento, debido a la contingencia sanitaria que enfrentamos.

- b) Para el cumplimiento del punto **D.2.**, instruir mediante circular firmada por el Fiscal General de Justicia del Estado de México a los servidores públicos de esa institución, para que se realice una revisión trimestral de los expedientes de investigación iniciados por desaparición de mujeres, con la finalidad de que ningún caso deje de ser investigado y las diligencias necesarias para encontrar a las personas se realicen a la brevedad, en términos del protocolo ALBA, así como para la correcta integración y/o actualización de expedientes; asimismo, para que, en su caso, se determinen o se deslinden las responsabilidades administrativas y/o penales respecto de las deficiencias o irregularidades detectadas.

Además, llevar a cabo un diagnóstico respecto a la adecuada implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas, la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado Libre y Soberano de México, así como las disposiciones reglamentarias correspondientes, con énfasis en los Protocolos Homologados de Búsqueda e Investigación y en el Protocolo ALBA, así como las acciones tendentes a certificar a las personas servidoras públicas de las Fiscalías Especializadas para evitar las deficiencias documentadas en la presente Recomendación.

No obsta referir que, a efecto de acreditar el cumplimiento de las medidas descritas en este apartado, la autoridad recomendada deberá remitir a este Organismo las constancias que sustenten cabalmente su observancia; asimismo, las acciones de referencia deberán ser de fecha posterior a la data de esta Recomendación.