

Expediente: CDHEZ/361/2019

Persona quejosa: Q.

Personas agraviadas:

- I. VD†.
- II. M1†.
- III. Q.
- IV. VI1.

Autoridad responsable:

- I. AR, en ese entonces, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

Autoridades presuntamente responsables:

- II. MP1, entonces Agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad de Homicidios Dolosos 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- III. MP2, entonces Agente del Ministerio Público Especializada en la Investigación de Homicidios Dolosos 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

Derechos Humanos vulnerados:

- I. Derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia institucional, en relación con el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso.

Zacatecas, Zacatecas, a 07 de junio de 2022, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente CDHEZ/361/2019, y analizado el proyecto presentado por la Visitaduría Regional de Fresnillo, la suscrita aprobó, de conformidad con los artículos 4, 8 fracción VIII, 17 fracción V, 37, 51, 52 y 56 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con lo dispuesto por los numerales 161, fracciones VIII, X y X1, 162, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174 y 175 del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, los acuerdos que se dirigen a la siguientes autoridades:

- **Recomendación 34/2022**, al **DR. EN D. FRANCISCO JOSÉ MURILLO RUISECO**, Fiscal General de Justicia del Estado de Zacatecas, por hechos atribuidos a **AR**, en ese entonces, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- **Acuerdo de No Responsabilidad**, al **DR. EN D. FRANCISCO JOSÉ MURILLO RUISECO**, Fiscal General de Justicia del Estado de Zacatecas, por hechos atribuidos a **MP1**, entonces Agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad de Homicidios Dolosos 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas; así como a **MP2**, entonces Agente del Ministerio Público Especializada en la Investigación de Homicidios Dolosos 2, del mismo Distrito Judicial.

I. DE LA CONFIDENCIALIDAD.

1. De conformidad con los artículos 6º, apartado A, fracción II y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Mexicanos y los artículos 23 y 85 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas, los datos personales

relacionados con esta resolución permanecerán confidenciales, ya que sus datos personales, así como aquellos relativos a su vida privada y familia, no tienen el carácter de públicos.

2. Asimismo, en términos de lo dispuesto por el artículo 4º, párrafo sexto, 6º fracción II, y 16 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, los nombres, apellidos y demás datos personales de niñas y niños vinculados con los hechos de la presente resolución, se mantienen bajo la misma estricta confidencialidad, en pleno respeto a su derecho a la intimidad y vida privada.

II. RELATORÍA DE LOS HECHOS Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

1. El 08 de agosto de 2019, la **Q** presentó queja por sí y en favor de **VD†** y de **M1†**, en contra de personal de la Fiscalía General de Justicia del Estado, por actos presuntamente violatorios de sus derechos humanos; de conformidad con los artículos 30, 31 y 32 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

Por razón de turno, el 12 de agosto de 2019, se remitió el escrito de queja a la Visitaduría Regional de Fresnillo de este Organismo, bajo el número de expediente citado al rubro, a efecto de formular el acuerdo de calificación de ésta, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123 y 124, fracción I, del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

En esa misma fecha, se determinó calificar los hechos como presunta violación a los derechos humanos de la parte quejosa y agraviada, de conformidad con lo establecido por el artículo 124, fracción I, del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

2. Los hechos materia de la queja consistieron en lo siguiente:

Q manifestó que, en fecha 09 de mayo de 2019, su hija y su nieta fueron privadas de su libertad en Fresnillo, Zacatecas, hecho que ella denunció al día siguiente. Así las cosas, refirió que, en fecha 11 de mayo de 2019, ella y su yerno, **VI1**, se presentaron con la **AR**, quien en ese tiempo se desempeñaba como Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas y que, a ésta, **VI1** le mostró fotos, videos y audios de su hija y nieta, los cuales le habían enviados los secuestradores.

No obstante, denunció la quejosa, la **AR**, manifestó a ella y a su yerno, que su hija no estaba secuestrada, que ella se había “autosecuestrado” para sacarle dinero a su yerno; asimismo, aseguró que, pese a que la Fiscal contaba con la ubicación del teléfono celular de su hija, no hizo nada para investigar el lugar. Por otro lado, la Fiscal le indicó a ella y a su yerno que el grupo antisequestros no había querido tomar el caso, debido a que no era grave, pues en las fotos, su hija y nieta aparecían posando. Aunado a ello, la quejosa acusó a la **AR**, de haberle mentado en cuanto a haber activado la alerta “Amber”, así como con relación a subir el vehículo de su hija a “Plataforma”.

Finalmente, tanto **VD†**, como **M1†**, fueron encontradas sin vida en la comunidad de [...], Durango.

3. Las autoridades involucradas en la investigación de los hechos materia de la queja, rindieron informe de autoridad correspondiente:

- a) En fecha 07 de octubre de 2019, la **AR**, quien en ese tiempo se desempeñaba como Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- b) En fecha 14 de febrero de 2020, **MP2**, entonces Agente del Ministerio Público Especializada en la Investigación de Homicidios Dolosos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.
- c) En fecha 28 de febrero de 2020, se recibió informe rendido por **MP1**, otrora Agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad Especializada en la Investigación de Homicidios Dolosos 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, al que adjuntó copias de la carpeta de investigación [...].

- d) El 03 de enero de 2022, se recibió informe que, en vía de colaboración, rindió **MP3**, Fiscal del Ministerio Público adscrito a la Unidad Especializada en la Investigación de Homicidios Dolosos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

III. COMPETENCIA.

1. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas es competente, en los términos de los artículos 1º, 4º, 6º, 8º fracción VII, inciso A) y 31 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con los numerales 15, 22 y 23 de su Reglamento Interno, en razón de que la queja se promueve en contra de Personal de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas.

2. De conformidad con los artículos 123 y 124, fracción I, del Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, este Organismo advirtió que, de los hechos materia de queja se podía presumir la violación de los derechos humanos de **VD†** y de **M1†**, en su calidad de víctimas directas, así como de **Q** y **VI1**, en su calidad de víctimas indirectas; así como la responsabilidad de la **AR**, quien en ese tiempo se desempeñaba como Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

3. Esta Comisión acreditó la violación de los siguientes derechos:

- a) Derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia institucional, en relación con el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso.

IV. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN.

Con la finalidad de documentar las presuntas violaciones a derechos humanos, así como para determinar la existencia o no de responsabilidad por parte de las y los servidores públicos señalados, durante el procedimiento de investigación de esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, se entrevistó a las personas relacionadas con los hechos; se solicitaron informes de autoridad y en vía de colaboración; se analizaron informes, diversos documentos y las carpetas de investigación relacionadas con los hechos materia de esta Recomendación.

V. PRUEBAS.

Con base en lo estipulado en los artículos 48 y 49 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en relación con los numerales 149, 150, 151, 152, 153, 154 y 155 del Reglamento Interior de este Organismo, durante el procedimiento realizado por esta Institución se recabaron los elementos probatorios documentales, remitidos tanto por la parte agraviada como por las autoridades señaladas como responsables, así como documentación, dictámenes e inspecciones necesarios para emitir la resolución correspondiente.

VI. SOBRE LOS DERECHOS VULNERADOS.

A. Derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia institucional, en relación con el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso.

- **De la obligación del Estado, como garante de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, en su calidad de grupo vulnerable y de atención prioritaria.**

1. En el presente caso, las víctimas directas identificadas por este Organismo Estatal son mujeres, además de que en el caso de **M1†**, se trata de una persona menor de 18 años. Motivo por el cual, importa destacar que, en la normativa internacional sobre derechos humanos, el término "niño" incluye tanto al niño como al adolescente; situación que la coloca ante la interseccionalidad de dos factores de vulnerabilidad (edad y sexo), lo que obliga al Estado a adoptar un deber de cuidado reforzado en la defensa y garantía de sus derechos fundamentales. Además, exige que, ante la conculcación de sus derechos, esta Comisión analice los hechos del caso bajo el enfoque de perspectiva de género.

2. Lo anterior, es acorde a las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos “*Campo Algodonero*”¹, “*Inés Fernández Ortega*”² y “*Valentina Rosendo Cantú*”³. Sentencias que se emitieron respecto de la aplicación de normas internacionales de derechos humanos, estrategias, capacitación y formación en perspectiva de género y derechos de las mujeres; particularmente, en los casos que involucran su derecho de acceso a la justicia que, como se verá más adelante, afectan en su conjunto su derecho a vivir una vida libre de violencia. De esta manera, es importante establecer que, el enfoque de **perspectiva de género**, es entendido como:

“Una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones”.⁴

3. Por otra parte, los derechos humanos, en opinión de Navarrete Montes de Oca, son considerados como: “*el conjunto de atributos y facultades inherentes a la naturaleza de la persona humana —reconocidos o no por la ley—, que requiere para su pleno desarrollo personal y social*”⁵. Mientras que, Mireille Roccatti, los concibe como: “*aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo*”.⁶

4. En la medida en que los derechos encuentran su fundamento en la dignidad humana, toda persona es considerada como su titular y constituyen el conjunto de libertades y prerrogativas que requiere para vivir y alcanzar su pleno desarrollo individual y social, sin tomar en consideración su raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición.

5. Lo anterior, implica que tales derechos poseen una característica que ha sido reiterada en numerosos convenios, declaraciones y resoluciones de Organismos Internacionales de derechos humanos: la universalidad. Ahora bien, pese a que la universalidad de los derechos humanos constituye la piedra angular de éstos, los Estados han reconocido que existen grupos que, por diversas circunstancias históricas de desigualdad, se han visto marginados con relación a otros, ubicándose así en una situación de vulnerabilidad, en cuyo caso, el Estado, como garante de los derechos humanos, asume una obligación reforzada en cuanto a la salvaguarda de sus derechos fundamentales, en el entendido de que tales grupos deben ser atendidos de manera prioritaria.

6. Al respecto, es necesario establecer que, el término “*vulnerabilidad*”, hace referencia a la posibilidad del daño, a la duración y a la condición mortal del ser humano. En su dimensión social, la vulnerabilidad se refiere a las capacidades y el reconocimiento como elementos clave del vínculo entre los seres humanos, y que es fundamento general de la obligación moral de cuidado; mientras que, en su aspecto antropológico, se afirma la condición de vulnerabilidad del ser humano en cuanto tal.⁷

7. El aspecto de la vulnerabilidad cobra especial relevancia cuando se trata de la aplicación de los derechos humanos en general, puesto que supone tener en cuenta y considerar la dimensión de cuidado y las obligaciones que todas las personas tienen con respecto a otras. Pero, sobre todo, el Estado como sujeto obligado en materia de derechos humanos, puesto que, para la debida aplicación de los mismos, debe tomarse en cuenta la perspectiva de la víctima o del débil, frente a los grupos sociales considerados como fuertes o poderosos. Lo que

1 Corte IDH, Caso *González y Otras (Campo Algodonero) vs. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009 Véase, párr. 502, 541 y 542.

2 Corte IDH, Caso *Inés Fernández Ortega vs. México*, sentencia de 30 de agosto de 2010. Véase, párr. 236 y 260.

3 Corte IDH, Caso *Valentina Rosendo Cantú vs. México*, sentencia de 31 de agosto de 2010, véase, párr. 219 y 246.

4 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, art. 4°, fracción IX.

5 Navarrete Montes de Oca, Tarcisio, *Los derechos humanos al alcance de todos*, 3a. ed., México, Diana/Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2000, pág. 19.

6 Roccatti Mireille, *Los derechos humanos y la experiencia del Ombudsman en México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996, pág. 19.

7 Centro de Ética Judicial, *Guía de aplicación de tratados internacionales de derechos humanos, para Jueces, Magistrados y Operadores del Derecho*. México, 2017, pág. 68.

significa tomar en serio al otro, principalmente al que corre más riesgos, implica que se considere sujetos de protección especial a las personas que individualmente pudieran sufrir un menoscabo a sus derechos, es decir, a personas en situación de vulnerabilidad⁸.

8. La vulnerabilidad posee dos aspectos: uno social, que se refiere a los grupos de población que comparten cierta posición de desventaja desde un punto de vista socio-político, desventaja que causa el padecimiento de estados de marginación que impiden el adecuado acceso a bienes sociales. Es decir, debe aceptarse que existen espacios de vulnerabilidad social que colocan a las personas en situaciones de mayor riesgo, a la imposibilidad de cambiar sus circunstancias, ya sea por la falta de control o de poder, lo que conlleva a la desprotección de sus derechos.⁹

9. En otros términos, la vulnerabilidad social supone que los sujetos están en una condición de susceptibilidad al daño, la cual es provocada por factores extrínsecos que, de una u otra manera, pueden conducir a su marginación y, por ende, a la vulneración de sus derechos. En cuanto al aspecto antropológico de la vulnerabilidad, éste se refiere a que la persona humana en todo momento puede estar expuesta a una situación en la que no le sea posible valerse por sí mismo para satisfacer sus necesidades más radicales y básicas. Más aun, **hay importantes periodos vitales, como el de la infancia, en los que la vulnerabilidad es una de las características más destacadas de lo humano**, no así la autosuficiencia¹⁰.

10. Bajo esa óptica, es posible afirmar que la persona en cuanto ser humano es en sí misma vulnerable y necesita la ayuda de otros en todo momento. Sin embargo, hay situaciones en las que la persona en particular puede encontrarse en una situación de vulnerabilidad más patente, en donde requiere de una consideración especial y una específica protección de su dignidad; es decir, de sus derechos humanos, en donde el papel del Estado como garante de éstos, deberá ser mayor, para cumplir con estos fines.

11. Las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, **las mujeres y la niñez**, entre otros grupos, **poseen características específicas, por las cuales se consideran parte de los grupos vulnerables**; aunque conviene precisar que, algunas de las situaciones de vulnerabilidad, aun siendo naturales al ser humano, en ocasiones pueden subsanarse, allanando el camino para que las personas que se encuentran en ellas puedan gozar de sus derechos humanos en igualdad de condiciones que las demás. De modo tal que, los Estados, se encuentran constreñidos a adoptar las medidas legislativas, administrativas, legales y de cualquier otra índole, que resulten idóneas para colocarlos en dicho plano de igualdad respecto de otros grupos sociales, o individuos en lo particular.

12. A ese respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha destacado la importancia de respetar y garantizar los derechos de las personas que, debido a su condición o circunstancias personales, se encuentren en situación de vulnerabilidad. Con base en ello, este Organismo Autónomo hace énfasis en el hecho de que, como sujetos de derechos, **las mujeres y las niñas** poseen características que les son comunes, y que obligan al Estado y sus Instituciones a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el pleno goce y efectivo ejercicio de sus derechos, sin ningún tipo de discriminación, en el entendido de que, **cualquier tipo de discriminación, actualiza un acto de violencia en su contra**, conforme a los postulados de la CEDAW.

13. Además, acorde con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es deber de los Estados y de la sociedad, proteger los derechos de las niñas y los niños y de la familia en la que éste ha de desenvolverse.¹¹ Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos, como la Declaración Americana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho del niño a una protección especial.¹² En ese sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, alude a *“cuidados y asistencia*

⁸ Ídem.

⁹ Ídem, pág. 69.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 16.3 y 25.2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 23.1 y 24., Declaración Americana de Derechos del Hombre y del Ciudadano, art. VI y

17.1; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 19.

¹² Ídem, pág. 794-795.

especiales". Mientras que, la Declaración Americana, emplea la fórmula "*protección, cuidados y ayuda especiales*", reconocidos como derecho de todo niño y toda *mujer "en estado de gravidez o en época de lactancia"*. Finalmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención, reconocen el derecho de la niñez a las medidas de protección que su condición de menor requiere.

14. Adicionalmente, es menester enfatizar que, con la elaboración y adopción en 1989 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados convinieron en otorgar mayor protagonismo a la niñez en el reconocimiento de sus derechos fundamentales mediante el contenido de sus 40 artículos, los cuales tutelan de manera mucho más amplia y específica que otros instrumentos jurídicos, los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes. En esa tesitura, la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce "*el interés superior del niño como principio trascendental que ha de orientar literalmente toda medida que lo afecte*"¹³.

15. En el marco jurídico interno, el interés superior del niño lo encontramos como principio en el párrafo noveno del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴, en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes¹⁵ y en esta Entidad Federativa, en la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Zacatecas¹⁶. Dicho principio, se abordó también por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la siguiente forma:

*"Por interés superior del menor se entiende el catálogo de valores, principios, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a forjar un desarrollo humano integral y una vida digna, así como a generar las condiciones materiales que permitan a los menores vivir plenamente y alcanzar el máximo bienestar personal, familiar y social posible, cuya protección debe promover y garantizar el Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, por tratarse de un asunto de orden público e interés social".*¹⁷

16. La inclusión de dicho principio, a partir de la reforma constitucional del 12 de octubre de 2011 en nuestra Carta Magna, reafirmó la obligación de la familia, la sociedad y el Estado mexicano de proteger de forma específica e integral a las personas menores de 18 años, quienes por su debilidad, inmadurez o inexperiencia en ciertos contextos pueden enfrentar dificultades para ejercer sus derechos, y además reconocerlos como sujetos plenos de derecho. En ese orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el interés superior de la niñez debe ser la "*pauta interpretativa*" en la solución de conflictos, constituyéndose en el "*punto de convergencia*" con los derechos de la infancia reconocidos en tratados internacionales.

17. Entonces pues, la interseccionalidad de estos dos factores de vulnerabilidad, (la edad y el sexo), obliga al Estado a adoptar una posición especial frente a la garantía de sus derechos, habida cuenta de que tanto las niñas como las mujeres, pertenecen a un grupo que, históricamente, se ha visto envuelto en escenarios de desventaja y vulnerabilidad, provocada por la violencia ejercida en su contra. Entendida ésta como una forma de discriminación, que inhibe de manera grave su capacidad para gozar de derechos y libertades en un plano de igualdad, con relación a los hombres¹⁸.

18. Esta posición especial del Estado como garante de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, debe ser asumida por todas y cada una de las autoridades del Estado Mexicano, con base en las obligaciones que al efecto impone el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando además en cuenta la deuda histórica con dicho sector, en el ejercicio y goce efectivo de sus derechos fundamentales. Ya que, **la discriminación contra**

¹³ Ídem, pág. 802.

¹⁴ En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

¹⁵ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, art. 18. "En todas las medidas concernientes a niñas, niños y adolescentes que tomen los órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos, se tomará en cuenta, como consideración primordial, el interés superior de la niñez. Dichas autoridades elaborarán los mecanismos necesarios para garantizar este principio".

¹⁶ Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Zacatecas, art. 8. "Este principio debe ser considerado de manera primordial, en todas las medidas concernientes a niñas, niños y adolescentes de manera individual o colectiva que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos. Asimismo, el interés superior de la niñez debe ser el principio para quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe en primer término, a sus padres".

¹⁷ Tesis I.5o.C. J/16, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, marzo de 2011, p. 2188. Reg. IUS. 162562.

¹⁸ ONU, Comité para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Observación General número 19, La violencia contra la mujer, 1992, Ginebra, Suiza, 11° Período de Sesiones, párr. 1.

la mujer¹⁹, basada en estereotipos de género²⁰, el estigma²¹, las normas culturales nocivas y patriarcales²² y la violencia de género²³, que afecta particularmente a las mujeres, tienen un impacto negativo en la capacidad de éstas para acceder a la justicia en igualdad de condiciones que los hombres.

19. Luego entonces, cuando nos encontramos ante un doble factor de vulnerabilidad o de estado mayor de riesgo debido a características o condiciones de una persona, como es el hecho de **ser mujer y ser niña**, el papel del Estado como garante de los derechos humanos, cobra especial relevancia, en atención a que, muy seguramente, dicha persona se verá imposibilitada para satisfacer sus necesidades básicas o defender sus derechos. Pero, además, la colocaría frente a un posible acto de discriminación contrario a la dignidad humana que, de ejecutarse, resultará en una violación a sus derechos humanos y libertades fundamentales.

20. En otras palabras, *"la vulnerabilidad es la condición de ciertas personas o grupos por la cual se encuentran en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos"*²⁴. Motivo por el cual, este Organismo insiste en el hecho de que el papel del Estado en la salvaguarda de sus derechos, debe ser un asunto de atención prioritaria, de protección reforzada y con perspectiva de género, en un afán por afianzar la igualdad sustantiva en el goce de los derechos humanos de las mujeres, en relación con los hombres; con la finalidad de impedir que se siga obstaculizando o anulando su acceso efectivo a dichos derechos.

➤ De la violencia institucional.

21. La relevancia de romper el paradigma de los estereotipos de género en las instituciones del Estado Mexicano, radica en que, históricamente, éstos han contribuido a una preconcepción de atributos, conductas o características poseídas, o papeles que son o deberían de ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente; con lo que su creación y uso, tanto en el ámbito público, como en el privado, los convierte en causa y consecuencia de la violencia de género en contra de las mujeres. Fenómeno que se agrava e intensifica cuando las políticas, **el lenguaje y el comportamiento de las autoridades estatales, implícita o explícitamente, refleja un sesgo de género en sus razonamientos y prácticas**. Motivo por el cual, es posible afirmar que, los estereotipos de género son incompatibles con el sistema internacional de los derechos humanos.

22. En lo que a este tema concierne, el Instituto Nacional de las Mujeres, ha sostenido que: *"los roles de género son conductas estereotipadas por la cultura, por tanto, pueden modificarse dado que son tareas o actividades que se espera realice una persona por el sexo al que pertenece"*²⁵. En ese sentido, este Organismo reitera que la trascendencia en la tarea del Estado Mexicano de romper con dicho paradigma, radica en que, al eliminar el factor sexo, como motivo para que las personas pierdan oportunidades o participación en los diversos ámbitos en que se desenvuelven, propiciará que deje de coartarse su desarrollo profesional. Lo cual, casi siempre ha sido en perjuicio de las mujeres, debido a que **los estereotipos han funcionado como fuertes obstáculos para que sean tratadas de manera digna y equitativa**, y como limitantes de sus derechos a la igualdad de oportunidades en la educación, el trabajo, la familia y la sociedad.

23. Lo anterior, permite a este Organismo afirmar que, **la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, puede derivarse de los actos u omisiones de agentes**

19 ONU, 1979. Para efectos de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la discriminación contra la mujer, denotará: *"toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera"*.

20 Ídem, pág. 23. *"Conjunto de creencias y atribuciones socialmente construidas basadas en convencionalismos de cómo debe ser y comportarse cada género. Se refieren a la construcción social y cultural de hombres y mujeres, debido a sus diferentes funciones físicas, biológicas, sexuales y sociales. Más ampliamente, pueden pensarse como las convenciones que sostienen la práctica social del género"*.

21 ONU, *La Estigmatización en la realización de los derechos al agua y al Saneamiento*. "El estigma, como un fenómeno sociocultural profundamente arraigado, es el origen de muchas violaciones de los derechos humanos y la causa de que grupos enteros de población resulten desfavorecidos. El estigma en términos generales se entiende como un proceso de deshumanización, descrédito y menosprecio de las personas pertenecientes a ciertos grupos, fundado a menudo en un sentimiento de disgusto. El estigma se asocia a un tributo, calidad o identidad que se considera "inferior" o "anormal" y se basa en una brecha socialmente construida entre "nosotros" y "ellos" Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/WaterAndSanitation/SRWATER/Pages/Stigmatization.aspx>

22 Instituto Mexicano de las Mujeres, *Glosario de Género*, pág. 103. *"Patriarcado, es un término antropológico, usado para definir la condición sociológica donde los miembros masculinos de una sociedad tienden a predominar en posiciones de poder; mientras más poderosa sea esta posición, más posibilidades habrá de que un miembro masculino la retenga"*. Disponible en: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&id=176&id_opcion=150&op=150

23 ONU. *Violencia contra la mujer: "todo acto de violencia de género que resulte, o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada"*. Disponible en: https://www.who.int/topics/gender_based_violence/es/

24 Hernández Forcada, Ricardo y Rivas Sánchez, Héctor Eloy, *El VIH/SIDA y los derechos humanos. Guía básica para educadores en derechos humanos*, pág. 11.

25 Instituto Nacional de las Mujeres. *El impacto de los estereotipos y los roles de género en México*, pág. 1. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100893.pdf

estatales o no estatales, lo cual, en el caso del Estado Mexicano, lo obliga a reforzar su compromiso de reconocer el goce, ejercicio y protección del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Motivo por el cual, a partir de la reforma de 2011, en materia de derechos humanos, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se abrió la puerta al reconocimiento de las normas del derecho internacional de los derechos humanos que garantizan a las mujeres y las niñas su derecho a una vida libre de violencia en cualquier ámbito que ésta se desenvuelva.

24. A ese respecto, es importante mencionar que, en un contexto sistemático de violencia por razón de género contra las mujeres en México, la cual es ejercida tanto por agentes estatales como no estatales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto casos paradigmáticos de vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres; resoluciones que **muestran y documentan la violencia institucional por razón de género contra las mujeres en el Estado mexicano** y permiten analizar sus dimensiones. Sobre este tema, diversas instancias del derecho internacional de los derechos humanos, han señalado que **la violencia por razón de género contra las mujeres es una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación**. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés) ha establecido que **la violencia por razón de género contra las mujeres es la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer** o que la afecta en forma desproporcionada.

25. Esta violencia específica, tiene múltiples manifestaciones y puede ser ejercida tanto por agentes estatales como no estatales. De tal suerte que **los Estados tienen la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar a las víctimas y/o supervivientes**, así como de brindar garantías de no repetición y erradicar esta forma de violencia en todas sus manifestaciones. Al respecto, es preciso destacar que, como parte de las obligaciones que tienen los Estados en relación con la prohibición de la discriminación y de la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas y, en particular, con el principio de la debida diligencia o diligencia debida, deben considerar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres que no pertenecen a los grupos dominantes y privilegiados, es decir, **aplicar una perspectiva de género interseccional para garantizar que todas las mujeres tengan acceso a una vida libre de violencia y discriminación**.

26. Sobre el tema de la violencia por razón de género contra las mujeres, este Organismo reitera que una de sus manifestaciones es la violencia institucional, tema sobre el cual Encarna Bodelón ha indicado que la dimensión institucional de la violencia en contra las mujeres es una de las novedades que la perspectiva feminista ha incorporado al análisis de dicho fenómeno. Como parte de este análisis, se ha ido reconociendo que **los Estados pueden ejercer violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas por medio de sus agentes, leyes, políticas o instituciones**.

27. A mayor abundamiento se tiene que este tipo de violencia tiene al menos dos dimensiones: la primera consiste en la violencia ejercida por agentes estatales a través de actos de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas (por ejemplo, cuando un militar o un policía tortura sexualmente a una mujer). La segunda dimensión, se presenta cuando el Estado y sus agentes no actúan conforme a sus obligaciones en casos de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas cometidos por agentes estatales o no estatales. Lo cual se encuentra estrechamente vinculado a la prevención de esta vulneración de los derechos humanos y el acceso a la justicia de las mujeres, por ejemplo, cuando una mujer ha sido violada y en base a estereotipos de género y mitos sobre las supervivientes de violencia sexual, un juez absuelve al perpetrador dudando de la credibilidad del testimonio de la mujer a pesar de la evidencia del caso²⁶.

28. La propia Encarna Bodelón sostiene que, de forma creciente, se ha visibilizado **que el Estado puede ser también un agente que comete violencia de género institucionalizada**, no sólo porque a través de sus agentes se realicen actos de violencia física, psicológica o

sexual, sino también **por la responsabilidad que tiene el Estado y sus agentes en la prevención, sanción y erradicación de dicha violencia contra las mujeres y las niñas.**²⁷

29. Ahora bien, en el sistema universal, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer estipula que la violencia contra las mujeres abarca, de manera no limitativa, entre otras, la violencia física, sexual y psicológica perpetrada **o tolerada por el Estado**, dondequiera que ocurra. En tanto que, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer establece que los Estados se comprometen a, entre otras cosas, **abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.** Mientras tanto, en el marco del sistema interamericano, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belém do Pará, indica que se entenderá que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica que, entre otras, **sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes**, donde quiera que ocurra. Igualmente, dicha Convención manifiesta que los Estados acuerdan abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones, se comporten de conformidad con esta obligación.

30. Sobre este tema, en el Segundo Informe Hemisférico sobre la implementación de la Convención de Belém do Pará, se dedicó una parte a lo que se denominó *“violencia contra las mujeres proveniente del Estado”*. En este punto del Informe, se expuso que la violencia perpetrada desde el Estado se encuentra contemplada en algunas Constituciones y leyes integrales de violencia contra las mujeres de la región o se encuentra incluida dentro de violencia institucional, siendo esta modalidad de violencia definida de la siguiente manera:

“Las leyes integrales de violencia actualmente vigentes consideran la violencia institucional como aquella perpetrada por un servidor público para discriminar o tenga como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce o disfrute de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres, así como la que pretenda obstaculiza u obstaculice el acceso de las mujeres al disfrute de las políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar las manifestaciones, tipos y modalidades de violencia contempladas en la ley.” (Sic).

31. De este modo, al igual que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Zacatecas, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, define la violencia institucional de la siguiente manera:

*“los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia”*²⁸.

32. A guisa de ejemplo, se encuentran casos en los que una mujer presenta una denuncia por ser víctima de algún tipo de violencia, o por haber sido despojada injustamente de sus derechos y **las instituciones no le proporcionan un trato digno, de calidad y calidez**; incluso, cuando las autoridades han tolerado la vulneración de tales derechos o han participado en complicidad con su agresor. Por consiguiente, **la violencia institucional puede ejercerla** la Policía, **el Ministerio Público**, los Jueces y Magistrados, las autoridades escolares o cualquier otro agente de autoridad, por acciones u omisiones que violenten los derechos de las mujeres y las niñas y/o atenten contra su dignidad e integridad personal y familiar²⁹. Para prevenir dichas situaciones, **la Ley General de Víctimas, obliga a las autoridades** de todos los ámbitos del gobierno, **a velar por la protección de las víctimas y proporcionarles ayuda y asistencia.** Esto, **desde un enfoque diferencial y especializado** tratándose de grupos de población con características particulares o con **mayor situación de vulnerabilidad debido a su edad, sexo, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros.**

²⁷ Ídem, pág. 133.

²⁸ Ídem, art. 18.

²⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Cartilla Violencia Institucional, pág. 6-7.

33. Dicho tópico, también ha sido abordado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; específicamente en la tesis aislada, emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, en la cual resolvió lo siguiente:

“VIOLENCIA INSTITUCIONAL CONTRA LA MUJER. CUANDO SE RECLAMAN ACTOS U OMISIONES EN LOS PROCESOS JURISDICCIONALES DEL ORDEN FAMILIAR, DONDE AQUÉLLA SE ESTIMA CONFIGURADA, ES NECESARIO QUE SE ADVIERTA EN SU EJECUCIÓN LA INTENCIÓN DE LAS AUTORIDADES DE DISCRIMINAR O QUE TENGA COMO FIN DILATAR, OBSTACULIZAR O IMPEDIR EL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA PERSONA CON AQUELLA CALIDAD. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), establece en su preámbulo que la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y constituye una violación de derechos humanos y las libertades fundamentales, que limita total o parcialmente su goce o ejercicio; y, contempla que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, entendiendo por ésta, cualquier acción o conducta basada en el género, que cause muerte, daño o sufrimiento (físico, sexual o psicológico), que se produzca en el ámbito público o privado, dentro de la familia, unidad doméstica o cualquier relación interpersonal y que sea tolerada o perpetrada por el Estado o sus agentes. Por su parte, el artículo 18 de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, precisa que violencia institucional, son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia. En ese sentido, **cuando se reclaman actos u omisiones en los procesos jurisdiccionales del orden familiar, que se estima configura violencia institucional contra las mujeres, es necesario que se advierta en la ejecución de aquéllos, la intención de las autoridades de discriminar o que tenga como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de la persona en su calidad de mujer; o el ánimo de impedirle el disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia, o bien, aun cuando no tengan como finalidad trastocar esos derechos, que éstos generan, per se, ese resultado.**

Lo resaltado en negritas, es de esta Comisión.

34. Ahora bien, en lo concerniente al principio del interés superior de la niñez, en relación con sus implicaciones específicas en el procedimiento jurisdiccional y su aplicación en casos concretos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dispuesto que, quienes imparten justicia, están obligados a observar el interés superior de la niñez en todas las etapas del proceso judicial en el que se diriman los derechos de una niña, niño o adolescente, sin importar la materia de la que se trate, la naturaleza de los derechos cuestionados, ni el carácter del promovente.³⁰ Luego entonces, íntimamente relacionado con el interés superior de la niñez y con el derecho de las niñas, niños y adolescentes a la protección por parte de la familia, y de forma subsidiaria por la sociedad y el Estado, dentro de los procesos jurisdiccionales y administrativos que pudieren llegar a afectarle, incluyendo aquellos en que se investiguen actos de violencia sexual cometidos en su perjuicio, se encuentra su **derecho de acceso a la justicia.**

35. Derecho que, al igual que en el caso de las mujeres, se ve disminuido por factores que tienen su origen en relaciones auténticas de desigualdad. Dicho en otros términos, **la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas, es producto de un contexto sociocultural en el que los estereotipos de género las privan de ejercer efectivamente sus derechos, lo que indudablemente conduce a que se ejerza en su contra, discriminación por el mero hecho de ser mujer, por razón de su sexo y de su género**³¹, entendido éste como la construcción social de identidades, atributos y roles de mujeres y hombres y el significado cultural impuesto por la sociedad a las diferencias biológicas, que con frecuencia se reproducen en el sistema de justicia y sus instituciones.

³⁰ Ídem, p. 193.

³¹ Estereotipos de Género. Perspectivas Transnacionales, capítulo 1, pág. 11. “El género, se concibe como el conjunto de roles, comportamientos, actividades, y atributos que una sociedad determinada, en una época determinada, considera apropiada para hombres y mujeres. El género determina qué se espera, qué se permite y qué se valora en una mujer o en un hombre, en un contexto determinado”.

36. Por consiguiente, **las instituciones provistas para atender casos de violencia contra las mujeres y las niñas deben actuar con un enfoque de género**, en la medida en que, como representantes del Estado, tienen un deber reforzado en la protección de sus derechos y libertades, convirtiéndose así en garantes de éstos. Por lo tanto, específicamente, cuando se investiga un hecho delictivo, un acto de violencia, ejercida contra una mujer o una niña en cualquiera de sus modalidades, los Fiscales y, en general todo el personal especializado involucrado en la indagatoria, deberán ceñirse a los estándares trazados por los tribunales internacionales, que obligan al Estado Mexicano a garantizar el derecho de acceso a la justicia de las mujeres y las niñas, como componente de su derecho a vivir una vida libre de toda forma de discriminación y de violencia.

37. Para la consecución de tales fines, los Estados deben implementar acciones y políticas públicas que tiendan a abatir las actitudes patriarcales y los estereotipos profundamente arraigados con respecto a las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y la sociedad, pues éstos siguen reforzando la desigualdad. La persistencia de estereotipos suele profundizar las normas sociales que subordinan a las mujeres, y sigue constituyendo el obstáculo principal para hacer efectivo el respeto de los derechos humanos de las mujeres. Motivo por el cual, dichas acciones y políticas, deben comprender todos sus poderes públicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, toda vez que es obligación de los Estados promover la igualdad de la mujer y empoderarlas, lo que requiere acciones administrativas, legislativas y judiciales, en todos los niveles del Estado. *“Dentro de esta obligación los Estados deben eliminar normas y prácticas que sustenten formas de violencia contra la mujer, incluidas la violencia dentro de la familia, la violencia en la comunidad y la perpetrada o tolerada por el Estados, y deben implementar medidas de prevención y de protección multidisciplinarias que incluyan una perspectiva de género”*.³²

38. En esa tónica, es posible afirmar que, el Estado Mexicano, con base en el parámetro de regularidad constitucional que constituye el pilar del respeto y observancia de los derechos humanos, tiene la impostergable obligación de eliminar toda violencia contra las mujeres y las niñas, y no justificarla bajo ninguna de sus manifestaciones. Motivo por el cual, debe asegurar el pleno desarrollo de las mujeres en el ejercicio de sus derechos humanos y abstenerse de realizar prácticas que la violenten; sin soslayar el deber de proceder con la debida diligencia con el fin de prevenir, investigar y castigar toda violencia contra las mujeres y las niñas, con independencia de que los actos provengan de particulares o del propio Estado.

39. Igualmente, es urgente que el Estado Mexicano, a través de sus diversos actores y agentes, aplique de forma eficaz sanciones de tipo penal, civil, laboral y administrativa, que tiendan a castigar y reparar el daño causado en casos de violencia ejercida contra las mujeres y las niñas. Razón por la cual, debe brindárseles pleno **acceso a la justicia y a los mecanismos para una justa reparación del daño**; así como elaborar planes para promover la protección de las mujeres y las niñas contra toda forma de violencia. Asimismo, el Estado Mexicano debe, a toda costa, evitar eficazmente su revictimización mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones institucionales que no tengan en cuenta la discriminación y los estereotipos de género. Por lo cual, debe velarse porque las mujeres y las niñas dispongan de asistencia especializada, así como de estructuras de apoyo y adoptar todas las demás medidas adecuadas de seguridad y rehabilitación física y psicológica, que tengan por objeto la salvaguarda de sus derechos humanos.

40. Con base en ello, este Organismo está en condiciones de arribar a una primera conclusión: **cualquier derecho humano que resulte vulnerado en casos de violencia contra las mujeres y las niñas, incluyendo su derecho de acceso a la justicia, implica la violación de su derecho a una vida libre de violencia**. Por consiguiente, el papel del Estado es fundamental en la salvaguarda de este derecho, ya que ello, posibilita el ejercicio de sus demás derechos humanos; en el entendido de que busca garantizar de manera integral que sean libres de toda forma de discriminación y de violencia, fenómenos que afectan y laceran de manera grave el goce y ejercicio de sus derechos fundamentales, en relación con el otro género.

41. Lo anterior, en la inteligencia de que cuando el Estado incumple con la obligación de garantizar el derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia, se puede generar una responsabilidad estatal; ya que cuando se ejerce dicha violencia, surge el deber de brindar atención especializada y gratuita, a través de autoridades e instituciones públicas o privadas, en su calidad de víctimas de violaciones a derechos humanos, lo cual implica que pueden tener de manera indistinta, la calidad de víctimas del delito, o de imputadas. Bajo ese entendido, deben aplicarse acciones y programas, mediante los cuales se les brinde protección, atención a víctimas por instituciones del sector salud, así como la atención médica, psicológica y jurídica, de manera integral, gratuita y expedita.

42. Dicha atención, integral, multidisciplinaria y especializada, debe cumplir con los siguientes lineamientos³³:

I. **Atención integral:** Se realizará considerando el conjunto de necesidades derivadas de la situación de violencia, tales como la sanitaria, psicosocial, laboral, orientación y representación jurídica, albergue y seguridad, patrimonial y económica;

II. **Efectividad:** se adoptarán las medidas necesarias para que las víctimas, sobre todo aquellas que se encuentran en mayor condición de vulnerabilidad, accedan a los servicios integrales que les garantice el ejercicio efectivo de sus derechos;

III. **Legalidad:** Apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia;

IV. **Auxilio oportuno:** Brindar apoyo inmediato y eficaz a las mujeres en situación de riesgo o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos;

V. **Respeto a los Derechos Humanos de las Mujeres:** Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de hacer uso indebido de la fuerza, de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes en contra de las mujeres.

➤ **Del derecho de acceso a la justicia.**

43. En lo que concierne al tema del derecho de acceso a la justicia, es importante iniciar apuntando que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación define el derecho a una tutela jurisdiccional como:

“el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita, -esto es, sin obstáculos-, a tribunales independientes e imparciales, para plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute la decisión”³⁴.

44. De esta manera, se puede afirmar que el derecho a la tutela jurisdiccional es un derecho genérico que se integra con el derecho al debido proceso, **el derecho de acceso a la justicia** y la eficacia de la sentencia o decisión obtenida.³⁵ En tal sentido, el derecho de acceso a la justicia constituye una prerrogativa a favor de las personas, para acudir y promover ante las instituciones del Estado la protección de la justicia, a través de procesos de corte judicial o administrativo, que le permitan obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sobre sus pretensiones, o los derechos que estime le fueron conculcados.

45. En ese estado de cosas, gracias a la dinámica actual del derecho internacional de los derechos humanos, el *corpus iuris* internacional ha permitido establecer diversos aspectos del derecho de acceso a la justicia; de tal suerte que, hoy en día, son varios los instrumentos internacionales, principalmente tratados y declaraciones, los que aluden a este derecho, ya sea de manera general, indicando sus elementos mínimos, o desarrollando su contenido de acuerdo con el *status* jurídico de su titular.

46. En lo atinente, en el ámbito universal, los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos estipulan de forma genérica que, toda persona, tiene derecho a un recurso

³³ Ídem, art. 30.

³⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 1670/2013, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, México, Sentencia del 10 de marzo de 2004, Torno XXV, abril de 2007.

³⁵ Yuria Saavedra A., en Derechos Humanos en la Constitución, Comentarios de Jurisprudencia Nacional e Interamericana, Coordinación de Ferrer Mac-Gregor P., Eduardo y otros, México, SCJN, Fundación Konrad Adenauer, UNAM, México, D.F., pág. 1567.

efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, reconocidos por la Constitución o por la ley. Asimismo, disponen que, en condiciones de plena igualdad, toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con justicia, por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones, o bien, para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

47. Por otra parte, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, determina en su artículo 1° la igualdad de todas las personas ante tribunales y cortes de justicia nacionales y, de la misma manera, indica que, en caso de enfrentar una acusación penal, toda persona deberá ser oída siguiendo el principio de publicidad y con irrestricto respeto a las garantías legales por un tribunal previamente establecido, independiente e imparcial; garantías que deben respetarse de igual forma, para la determinación de derechos u obligaciones en materia civil.

48. Asimismo, en el artículo 4° de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abusos del Poder³⁶, así como en los numerales 10 y 12 de los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer Recursos y obtener Reparaciones³⁷, se estipula de manera genérica que, las víctimas de delitos, deberán ser tratadas con pleno respeto a su dignidad y gozarán del derecho de acceso a la justicia y de una pronta reparación del daño, según lo dispongan las legislaciones internas.

49. En lo que concierne al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el numeral XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre estipula que, ante la necesidad de hacer valer sus derechos, toda persona podrá acudir ante los tribunales, disponiendo para ello de un procedimiento sencillo y breve a fin de ser amparado por la justicia contra actos de la autoridad que violen en su perjuicio, cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente.

50. Ahora bien, a pesar de las disposiciones contenidas en los instrumentos universales y regionales anteriormente citados, debe precisarse que, la Convención Americana de Derechos Humanos, es el tratado internacional que reconoce de manera más amplia el derecho de acceso a la justicia, a través de dos disposiciones. Por un lado, el artículo 8.1, relativo a las "Garantías Judiciales" establece que:

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter" (Sic).

51. Por otra parte, el artículo 25.1 de dicho instrumento interamericano, que contempla el derecho a la "Protección Judicial", prevé lo siguiente:

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales" (Sic).

52. Así las cosas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sustentado el criterio de que ambas disposiciones consagran el derecho al acceso a la justicia, a pesar de que tal derecho no se encuentre literalmente reconocido en la Convención. Sin embargo, a través de una interpretación conjunta y armónica de los elementos normativos que integran los artículos 8.1 y 25.1, en varios casos, el Tribunal Interamericano ha analizado si se ha configurado una violación al derecho al acceso a la justicia, cuando no se ha llevado a cabo una investigación diligente de los hechos, los recursos interpuestos no han sido efectivos, o los procesos o procedimientos, no se han sustanciado dentro de un plazo razonable, entre otros aspectos.

³⁶ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985

³⁷ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985

53. A guisa de ejemplo, en un caso que involucra precisamente al Estado Mexicano _ caso *Radilla Pacheco vs. México*.³⁸_, el Tribunal Interamericano sostuvo que **el derecho de acceso a la justicia requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos investigados y, en su caso, de las correspondientes responsabilidades penales en tiempo razonable**, en atención a la necesidad de garantizar los derechos de las personas perjudicadas, pues una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales³⁹

54. Por otro lado, en el ámbito interno se concretizó el derecho de acceso a la justicia y se dotó de garantías mucho más amplias a los gobernados, con la adición al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1987, mediante la cual se estableció que las resoluciones judiciales deben emitirse de manera pronta, expedita e imparcial, y, en consecuencia, se reconoció también el derecho a la tutela jurisdiccional para los particulares que determinen excitar la función judicial. Por consiguiente, se deduce que la impartición de justicia es realizada ordinariamente por los tribunales creados, organizados y sostenidos por el Estado, en ejercicio de su poder soberano y tienen por objeto decidir los litigios sometidos a su consideración y, de ser necesario, ejecutarlos imperativa y coactivamente.⁴⁰

55. Ahora bien, del examen del citado precepto constitucional no se desprende que los órganos del Poder Judicial sean los únicos encargados de administrar e impartir justicia y, por ende, que los organismos que formalmente integran al Poder Ejecutivo se encuentren impedidos para sustanciar procedimientos administrativos y emitir sus resoluciones. Bajo esa lógica, puede afirmarse que el derecho fundamental a la administración de justicia es una función estatal, sin importar que dichos órganos pertenezcan al Poder Judicial o al Ejecutivo, siempre y cuando la ley los faculte para ello y no exista prohibición o restricción constitucional al respecto⁴¹.

56. En esa tónica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que los derechos que comprende el artículo 17 constitucional, obligan no solamente a órganos judiciales, sino a cualquier autoridad que materialmente realice actos jurisdiccionales. En ese orden de ideas, **nuestro Máximo Tribunal ha ampliado su estudio del derecho al acceso a la justicia respecto de los actos que realiza el Ministerio Público en materia penal**, tratándose de la investigación y persecución de los delitos, tomando como base que, para **"el respeto a los derechos fundamentales, particularmente los relativos a la vida y a la integridad física, el Estado debe asumir una conducta activa y decidida para prevenir su vulneración, a través de las acciones legislativas, administrativas y judiciales necesarias, además de hacer lo necesario para que, en caso de ser vulnerados, las conductas respectivas puedan ser sancionadas"**.⁴²

57. Es precisamente en el tema de la función del Ministerio Público que esta Comisión retoma, en lo que atañe el ámbito internacional, las "Directrices sobre la función de los Fiscales de las Naciones Unidas"⁴³, documento que establece en sus numerales 11 y 12 que: **"Los fiscales desempeñarán un papel activo en la investigación de delitos y en la supervisión de la legalidad de esas investigaciones como representantes del interés público."** De tal suerte que tienen el innegable deber de cumplir sus funciones **con imparcialidad, firmeza y prontitud, respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos**.

58. Con base en lo hasta aquí expuesto, este Organismo Constitucional Autónomo está en condiciones de arribar a una segunda conclusión, con relación a los derechos vulnerados en el caso que motiva esta Recomendación: el derecho de acceso a la justicia, no se agota con la simple tramitación de procesos internos, y, en consecuencia, **debe hacerse lo indispensable para conocer la verdad de lo sucedido, desahogando las diligencias que sean procedentes, de conformidad con los estándares del debido proceso**, pues **los Agentes del Ministerio Público, tienen la obligación de actuar con la debida diligencia**, como un presupuesto básico de este derecho.

38 Ídem, pág. 1703.

39 Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

40 PÉREZ C., Fernando, Comentarios en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Ed. Tirant Lo Blanch, México, D.F., pág. 377.

41 Ídem, pág. 380.

42 Ídem, pág. 1568.

43 Adoptadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas, celebrado en la Habana, Cuba, en 1990.

59. Luego, en lo que respecta a la procuración de justicia, no debemos perder de vista que, el artículo 21, párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación del Ministerio Público de investigar los delitos, imponiéndole la consecuente obligación de que desde que tenga conocimiento de la posible comisión de un hecho ilícito, **deberá proveer las medidas que estén a su alcance para el esclarecimiento de los hechos**, y en su caso, ejercer la acción penal que corresponda, así como **brindar atención a las víctimas del delito**.

60. Aunado a ello, en el ámbito local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, consagra las funciones del Ministerio Público en su artículo 88; mientras que, el Código Nacional de Procedimientos Penales, estatuye en el artículo 127 que, al Ministerio Público, le compete conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión. A tal consecución, el Ministerio Público deberá observar el deber de lealtad, y actuar durante todas las etapas del procedimiento en las que intervenga con absoluto apego a lo previsto en la Constitución, en la citada Ley Adjetiva, y en la demás legislación aplicable que, para el caso que nos ocupa, involucra aquella que salvaguarde derechos de la infancia y de las mujeres en lo particular.

61. Por otro lado, no sobra decir que, la Representación Social, **deberá proporcionar información veraz** sobre los hechos, sobre los hallazgos en la investigación; y tendrá el deber de no ocultar a los intervinientes elemento alguno que pudiera resultar favorable para la posición que ellos asumen, sobre todo cuando resuelva no incorporar alguno de esos elementos al procedimiento, salvo la reserva que en determinados casos la ley autorice en las investigaciones⁴⁴. Asimismo, deberá observar el **deber de objetividad y debida diligencia**, lo cual implica que su indagación sea objetiva y se refiera tanto a los elementos de cargo, como a los de descargo, en el ánimo de garantizar el respeto de los derechos de las partes y el debido proceso.

62. A efecto de poder dar cumplimiento a todo lo anterior, de acuerdo con el precepto 131 del Código Adjetivo en mención, el Ministerio Público tendrá a su cargo las obligaciones siguientes:

- I. Vigilar que en toda investigación de los delitos se cumpla estrictamente con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados;
- II. Recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral, por escrito, o a través de medios digitales, incluso mediante denuncias anónimas en términos de las disposiciones legales aplicables, sobre hechos que puedan constituir algún delito;
- III. Ejercer la conducción y el mando de la investigación de los delitos, para lo cual deberá coordinar a las Policías y a los peritos durante la misma;
- IV. Ordenar o supervisar, según sea el caso, la aplicación y ejecución de las medidas necesarias para impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios, una vez que tenga noticia del mismo, así como cerciorarse de que se han seguido las reglas y protocolos para su preservación y procesamiento;
- V. Iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y, en su caso, ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que deberán servir para sus respectivas resoluciones y las del Órgano jurisdiccional, así como recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación;
- VI. Ejercer funciones de investigación respecto de los delitos en materias concurrentes, cuando ejerza la facultad de atracción y en los demás casos que las leyes lo establezcan;
- VII. Ordenar a la Policía y a sus auxiliares, en el ámbito de su competencia, la práctica de actos de investigación conducentes para el esclarecimiento del hecho delictivo, así como analizar las que dichas autoridades hubieren practicado;
- VIII. Instruir a las Policías sobre la legalidad, pertinencia, suficiencia y contundencia de los indicios recolectados o por recolectar, así como las demás actividades y diligencias que deben ser llevadas a cabo dentro de la investigación;
- IX. Requerir informes o documentación a otras autoridades y a particulares, así como solicitar la práctica de peritajes y diligencias para la obtención de otros medios de prueba;

⁴⁴ Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 128.

- X. Solicitar al Órgano jurisdiccional la autorización de actos de investigación y demás actuaciones que sean necesarias dentro de la misma;
- XI. Ordenar la detención y la retención de los imputados cuando resulte procedente en los términos que establece este Código;
- XII. Brindar las medidas de seguridad necesarias, a efecto de garantizar que las víctimas u ofendidos o testigos del delito puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos;
- XIII. Determinar el archivo temporal y el no ejercicio de la acción penal, así como ejercer la facultad de no investigar en los casos autorizados por este Código;
- XIV. Decidir la aplicación de criterios de oportunidad en los casos previstos en este Código;
- XV. Promover las acciones necesarias para que se provea la seguridad y proporcionar el auxilio a víctimas, ofendidos, testigos, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público, Policías, peritos y, en general, a todos los sujetos que, con motivo de su intervención en el procedimiento, cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente;
- XVI. Ejercer la acción penal cuando proceda;
- XVII. Poner a disposición del Órgano jurisdiccional a las personas detenidas dentro de los plazos establecidos en el presente Código;
- XVIII. Promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- XIX. Solicitar las medidas cautelares aplicables al imputado en el proceso, en atención a las disposiciones conducentes y promover su cumplimiento;
- XX. Comunicar al Órgano jurisdiccional y al imputado los hechos, así como los datos de prueba que los sustentan y la fundamentación jurídica, atendiendo al objetivo o finalidad de cada etapa del procedimiento;
- XXI. Solicitar a la autoridad judicial la imposición de las penas o medidas de seguridad que correspondan;
- XXII. Solicitar el pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito, sin perjuicio de que éstos lo pudieran solicitar directamente;
- XXIII. Actuar en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, y
- XXIV. Las demás que señale este Código y otras disposiciones aplicables.

63. El mismo Código Adjetivo Penal, relativo a la proposición de actos de investigación, establece en el ordinal 216, que *“durante la investigación, tanto el imputado cuando haya comparecido o haya sido entrevistado, como su defensor, así como **la víctima u ofendido podrán solicitar al Ministerio Público todos aquellos actos de investigación que consideraren pertinentes y útiles para el esclarecimiento de los hechos.** El Ministerio Público podrá ordenar que se lleven a cabo aquellos que sean conducentes. La Solicitud deberá resolverse en un plazo máximo de tres días siguientes a la fecha en que se haya formulado la petición al Ministerio Público”*. Derecho de la Víctima que se encuentra plasmado, también, en la fracción XVII del artículo 109 del mismo ordenamiento legal.

64. En esa tesitura, este Organismo Constitucional Autónomo, coincide con el criterio asumido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Recomendación General 14, *“Sobre los derechos de las víctimas de delitos”*, emitida el 27 de marzo de 2007, en la que, en el punto número 3, inciso b), del apartado de observaciones, reconoció que el trabajo de investigación del delito en la averiguación previa constituye la etapa medular en la fase de procuración de justicia, porque de ella depende el ejercicio de la acción penal en contra del probable responsable, o bien para ubicarlo y lograr la solicitud de la reparación del daño.

65. De igual manera, coincide con el razonamiento expuesto por el Organismo Nacional, en la Recomendación General 16, sobre *“el plazo para resolver una averiguación previa”*, de 21 de mayo de 2009, en la que enfatizó que los agentes del Ministerio Público, a fin de garantizar una adecuada procuración de justicia, deben cumplir en el desarrollo de su labor, con las diligencias mínimas para:

- a) evitar la dilación en el trámite de la averiguación previa, de tal manera que no existan omisiones en la práctica de diligencia por los periodos prolongados,
- b) garantizar el desahogo de las diligencias de investigaciones necesarias para acreditar el delito y la probable responsabilidad del sujeto,

- c) preservar los indicios del delito a fin de asegurar que las líneas de investigación puedan agotarse,
- d) propiciar el desahogo de los análisis y dictámenes periciales,
- e) dictar las medidas de auxilio y protección a las víctimas del delito y a los testigos,
- f) garantizar el acceso a la justicia a las víctimas del delito mediante la eliminación de la práctica de elaborar actas circunstanciadas en lugar de averiguaciones previas,
- g) evitar enviar al archivo o a la reserva las averiguaciones previas si no se han agotado las líneas de investigación y,
- h) propiciar una mayor elaboración de investigación por parte de los elementos de la policía que tengan a su cargo dicha función.

66. En la misma Recomendación General número 16, la Comisión Nacional advirtió que, la falta de resultados por parte de las instancias encargadas de la procuración de justicia del país, no sólo obedece a la carga de trabajo, sino también a **la ineficiencia o apatía de los responsables de la investigación**, quienes en muchos de los casos, se dedican a esperar que las víctimas aporten elementos que ayuden a integrar la averiguación previa, o a que los peritos rindan sus dictámenes, **sin que exista una verdadera labor de investigación, en la que se realicen las diligencias mínimas necesarias.**

67. Tales circunstancias omisivas, han sido advertidas por esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas de manera reiterada en los últimos años, motivo por el cual, se han emitido diversas Recomendaciones a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, en las cuales se ha evidenciado la falta de diligencia por parte de los Agentes del Ministerio Público en la investigación de los delitos, trayendo como consecuencia su responsabilidad en la violación del derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración, ya sea porque incurren en un retardo injustificado en las indagaciones, o bien, porque interfieren con el derecho al debido proceso o con el acceso a un recurso efectivo en agravio directo de los justiciables. A guisa de ejemplo, pueden citarse las Recomendaciones **2/2019, 7/2019 y 16/2019; 01/2020, 05/2020, 09/2020, 25/2020, 26/2020, 29/2020 y 30/2020; 02/2021, 03/2021, 12/2021, 26/2021, 31/2021 y 48/2021.**

68. Ahora bien, en relación con el derecho al debido proceso, es importante mencionar que, para que éste se garantice de forma plena y efectiva, debe contemplar las formalidades que garantizan una defensa adecuada, es decir: el aviso de inicio del procedimiento; la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar; una resolución que resuelva las cuestiones debatidas, y la posibilidad de reclamar la resolución mediante un recurso eficaz.⁴⁵ Debido proceso se refiere pues, a:

*“Las condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse la autoridad para generar una afectación válida en la esfera del gobernado, de acuerdo con las cuales es necesario que medie un procedimiento en el cual sea oído y vencido, resolviéndose fundada y motivadamente sobre todos los puntos litigiosos materia del debate”.*⁴⁶

69. El derecho a un debido proceso legal, se entiende como *“el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera”*.⁴⁷ El derecho al debido proceso, busca confirmar la legalidad y correcta aplicación de las leyes dentro de un marco de respeto mínimo a la dignidad humana dentro de cualquier tipo de proceso, entendido éste como “aquella actividad compleja, progresiva y metódica, que se realiza de acuerdo con reglas preestablecidas, cuyo resultado será el dictado de la norma individual de conducta (sentencia), con la finalidad de declarar el derecho material aplicable al caso concreto”⁴⁸.

70. En el marco normativo del Sistema Universal de Protección a los Derechos Humanos, los principios y garantías del debido proceso se encuentran regulados en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que han sido descritos con anterioridad. En el

45 CNDH, ¿Cuáles son los derechos humanos?, http://www.cndh.org.mx/Cuales_son_Derechos_Humanos, fecha de consulta 24 de febrero de 2020.

46 Tesis 2º/J 24/2011 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T, XXXIII, febrero de 2011. p. 1254. Reg. IUS 162.708

47 Artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Cf. Corte I.D.H. Caso Genie Lacayo. Sentencia de 29 de enero de 1997, párr. 74

48 “El debido proceso legal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Víctor Manuel Rodríguez Rescía, p.1295. (Arazi (Roland), Derecho Procesal civil y comercial. 2da. Edición. Bs. As., Astrea, 1995, p. 111.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, se encuentran reconocidos en su artículo 2.3 que establece que, cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar que:

- a) toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiere sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquier otra autoridad competente prevista por el Sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

71. Por lo que hace al Sistema Regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho al debido proceso en sus artículos 8 y 25, que también han sido descritos en párrafos antecedentes; al respecto, la citada Convención ha establecido principios que deben entenderse como: *“un cuerpo mínimo de garantías al debido proceso que deben respetarse por todos los Estados que hayan ratificado la Convención Americana”*. En ese sentido, los Estados en su legislación interna pueden disponer de mayores garantías procesales, pero no de menores a las previstas en dicho instrumento interamericano.

72. Ahora bien, en cuanto a dicho tópico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el debido proceso legal se refiere al *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”*.⁴⁹ El propio Tribunal sostiene que, para que exista debido proceso, se requiere: *“...que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal, considerando que el proceso es un medio para asegurar en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia”*.⁵⁰

73. Bajo dicha línea normativa e interpretativa, este Organismo Constitucional Autónomo está en condiciones de establecer una tercera conclusión, con relación a los derechos vulnerados en el caso de esta Recomendación: el debido proceso se refiere al conjunto de requisitos a observar en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto u omisión de las autoridades estatales que pueda afectar su esfera de derechos humanos.

74. En cuanto a dicho tópico, en el ámbito local, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que todo acto privativo se siga ante tribunales establecidos previamente, a través de un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Con el término de *“formalidades esenciales del procedimiento”*, dicho cuerpo normativo hace referencia al *“debido proceso”* o *“debido proceso legal”*, que es la denominación que le dan otros Sistemas Jurídicos, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por tanto, se trata de un concepto abierto, que puede ser ampliado por la Jurisprudencia siempre que se esté ante un procedimiento jurisdiccional o administrativo dirigido a realizar un acto privativo que, por sus características especiales, amerite una especial tutela de los intereses en juego.

75. En tal línea, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido la Jurisprudencia en la que se ha referido de manera específica al contenido del debido proceso, de la siguiente manera:

“DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Dentro de las garantías del debido proceso existe un “núcleo duro”, que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al “núcleo duro”, las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado

49 Se trata de un criterio contenido en varios pronunciamientos de la Corte, por ejemplo, en el Caso IvcherBronstein”, sentencia de 6 de febrero de 2001, párrafo 102 y en Opinión Consultiva 18/03, párrafo 123.
50 OC. -16/99 (El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal.

como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la "garantía de audiencia", las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.⁵¹

76. En ese orden de ideas, del análisis lógico jurídico efectuado al conjunto de evidencias que integraron el expediente **CDHEZ/361/2019**, en términos de lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, este Organismo advierte que se cuenta con evidencias suficientes que acreditan el quebranto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia institucional en relación con derecho de acceso a la justicia y al debido proceso, en agravio de quienes en vida llevaron el nombre de **VD†** y **M1†**, en su calidad de víctimas directas; así como del derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho al debido proceso, en contra de la **Q** y del **C. VII** en su calidad de víctimas indirectas, por parte de la **AR**, en ese tiempo, Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad de Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

77. Para arribar a dicha conclusión, este Organismo enfatiza que, se realizó el análisis de las evidencias que conforman el expediente del que deriva esta Recomendación, bajo un enfoque lógico-jurídico de máxima protección a la víctima, con base en los estándares internacionales, interamericanos y nacionales de derechos humanos; en los precedentes emitidos en Recomendaciones en las cuales ha estudiado la violación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia institucional, en relación con el derecho de acceso a la justicia; así como en los criterios aplicables tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, desde luego, retomando los precedentes propios, relativos al análisis de la violación del del derecho de acceso a la justicia en su vertiente de procuración, cuando este se encuentra además en conexidad con el derecho al debido proceso.

78. Ahora bien, es necesario precisar que, en el presente asunto, los hechos del caso se investigaron inicialmente por la **AR**, quien en ese entonces ostentaba el cargo de Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2 del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, bajo el supuesto de privación ilegal de la libertad⁵² en

51 Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, Pag. 396, número de registro: 2005716

52 El ilícito de privación ilegal de la libertad, se encuentra previsto por el numeral 265 del Código Penal para el Estado de Zacatecas, de la siguiente manera:

Se aplicarán de tres a siete años de prisión y multa de veinte a setenta y cinco cuotas:

- I. Al que ilegalmente prive a otro de su libertad personal;
- II. ...
- III. Al particular que por medio de la violencia obligue a una persona a tolerar, hacer u omitir alguna cosa; y
- IV. Al que de alguna manera viole con perjuicio de otro, los derechos establecidos por la Constitución General de la República o por la Constitución del Estado en favor de las personas.

Cuando los ilícitos tipificados en las fracciones anteriores se cometan en perjuicio de personas menores de dieciocho años se duplicarán las sanciones aplicables.

su modalidad de secuestro agravado⁵³, cometido en agravio de **VD†** y de **M1†**, originado con la denuncia que, en fecha 10 de mayo de 2019, interpusiera la **Q**, por la desaparición de ambas. Posteriormente, los hechos del caso fueron remitidos a la Unidad Especializada en Investigación de Homicidios Dolosos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, primero a cargo del **MP1**, en fecha **18 de mayo de 2019**, y luego, a cargo de **MP2**, de quien se cuenta con actuaciones dentro de la indagatoria, a partir del día **23 de diciembre de 2019**.

79. En razón de lo anterior, en el siguiente apartado se analiza de manera segmentada la intervención de cada Fiscal, a efecto de establecer primeramente la responsabilidad de la **AR** en la violación del derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración, en relación con el derecho al debido proceso, en perjuicio de las víctimas directas e indirectas del caso, con motivo de su intervención dentro de la carpeta de investigación [...], la cual, como ya se dijo, se inició con la denuncia de la señora **Q**, por la desaparición de su hija, **VD†**, así como de su nieta **M1†**, en fecha 10 de mayo de 2019, y que la citada Fiscal iniciara por la comisión del hecho que la ley señala como delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro.

80. Luego, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, examina la actuación del **MP1** y de la **MP2**, con motivo de su intervención dentro de la carpeta de investigación [...], misma que se iniciara en fecha 18 de mayo de 2019, por el hecho que la ley señala como delito de homicidio, perpetrado en agravio de **VD†** y de **M1†**, estableciendo así que, dichos Fiscales, no incurrieron en violaciones a la esfera de derechos de las víctimas del caso. Veamos:

- De la responsabilidad de la **AR**, otrora Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, en la violación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en relación con el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso, en agravio de **VD†** y **M1†**.

81. En primer lugar, es menester subrayar que, cuando sucede un evento de privación ilegal de la libertad, visto desde la perspectiva de la víctima, el hecho en sí, perturba sus derechos humanos a la libertad, a la integridad y seguridad personal, al trato digno, a la legalidad y seguridad jurídica; el derecho de acceso a la justicia, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso; al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, al libre desarrollo de la personalidad, así como el derecho a no sufrir tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes y, en muchos casos, se conculca el derecho a la vida, entre otros⁵⁴.

53 La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 9 lo siguiente:

Artículo 9. Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán:

I. De cuarenta a ochenta años de prisión y de mil a cuatro mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;
 b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;
 c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o
 d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro.

Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta Ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten." En tanto que, el diverso numeral 10, de dicho ordenamiento jurídico estatuye las causas por las cuales, el delito de secuestro se agravará, a saber:

"Artículo 10. Las penas a que se refiere el artículo 9 de la presente Ley, se agravarán:

I. De cincuenta a noventa años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa, si en la privación de la libertad concurre alguna o algunas de las circunstancias siguientes:

a) Que se realice en camino público o en lugar desprotegido o solitario;
 b) Que quienes la lleven a cabo obren en grupo de dos o más personas;
 c) Que se realice con violencia;
 d) Que para privar a una persona de su libertad se allane el inmueble en el que ésta se encuentra;
 e) Que la víctima sea menor de dieciocho años o mayor de sesenta años de edad, o que por cualquier otra circunstancia no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo;
 f) Que la víctima sea una mujer en estado de gravidez;

II. De cincuenta a cien años de prisión y de ocho mil a dieciséis mil días multa, si en la privación de la libertad concurren cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que el o los autores sean o hayan sido integrantes de alguna institución de seguridad pública, de procuración o administración de justicia, o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, o se ostenten como tales sin serlo;
 b) Que el o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, gratitud, confianza o relación laboral con la víctima o persona relacionada con ésta;
 c) Que durante su cautiverio se cause a la víctima alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal;
 d) Que en contra de la víctima se hayan ejercido actos de tortura o violencia sexual;
 e) Que durante o después de su cautiverio, la víctima muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de la privación de la libertad, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito.

Las sanciones señaladas en el presente artículo se impondrán, sin perjuicio o con independencia de las que correspondan por otros delitos que de las conductas a las que se aplican resulten.

54 CDHEZ, Recomendación 29/2020, párr. 46.

82. De la misma manera, el hecho provoca graves afectaciones a la familia y seres queridos de la víctima, pues éstos experimentan el menoscabo de su derecho a la integridad psíquica y moral, además no debe soslayarse el hecho de que tienen derecho a conocer la verdad y el destino o paradero o, en su caso, el de sus restos; aunado al hecho de que el Estado debe garantizar su derecho de acceso a la justicia y a la reparación integral del daño, entre otros. Por otro lado, tampoco debe olvidarse que, la comisión de esta clase de ilícitos, considerados como delitos de alto impacto, genera una zozobra que estremece y lastima a la sociedad en general.

83. En ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos humanos ha sostenido que, todos los derechos contra los que atenta la desaparición de personas, son derechos humanos que están reconocidos y garantizados por nuestro sistema jurídico para que todas las personas podamos gozar de ellos, según así lo dispone el primer párrafo del artículo 1° constitucional *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”*

84. La subsistencia de este flagelo es consecuencia, entre otros aspectos, de la violencia e inseguridad y corrupción e impunidad que se presenta en diversas regiones del país, sin soslayar la falta de investigaciones ministeriales homogéneas para la búsqueda, localización, investigación y sanción de los responsables de la desaparición de personas, lo que refleja un problema estructural en materia de procuración de justicia, particularmente a nivel de las entidades federativas del país; lo que en muchos casos coloca a los agraviados y a sus familiares en un estado de abandono y revictimización al hacerles nugatorios sus derechos reconocidos en la Constitución General de la República.

85. Esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, adopta y hace propia la opinión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que la *“desaparición de una persona representa un reto ineludible para cualquier Estado, pues su maquinaria de justicia e investigación se pone a prueba, no solo frente a sus ciudadanos, sino ante el concierto internacional y ante las organizaciones civiles que pugnan en todo momento por el respeto y vigencia de los derechos humanos. En el caso de la desaparición (...), la existencia de un solo caso es inaceptable y debe movernos como autoridades y sociedad para llegar a la verdad en el mismo y propiciar que esta práctica se elimine por completo”*⁵⁵.

86. Por ello, una de las prioridades en la investigación de desaparición de personas, es determinar el paradero de las personas desaparecidas y atender los legítimos reclamos de las víctimas y de la sociedad para que el acceso a la verdad, la justicia, la reparación del daño y las garantías de no repetición lleguen a todos los casos y, con base en ello, podamos recuperar la paz y la confianza en las instituciones públicas. En este punto, es importante señalar que, en el Estado Mexicano se cuenta con importantes antecedentes respecto de la desaparición de personas y su búsqueda, por lo cual el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 18 de septiembre de 1990, creó el Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos (actualmente denominado Programa Especial de Personas Desaparecidas), destinado a la búsqueda de personas desaparecidas, estableciendo una metodología de búsqueda⁵⁶, en ese caso, por las desapariciones forzadas durante la década de los 70 y principios de los '80.

87. La metodología planteada en ese entonces por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consistió no sólo en recabar información clara respecto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos mismos de desaparición, sino inclusive respecto de la identificación personal de los afectados; viéndose en la necesidad de enmendar las irregularidades y, en algunos casos, aclarar con documentos obtenidos en archivos públicos, inspecciones oculares, dictámenes periciales, entrevistas con familiares y testigos directos o indirectos de los hechos de cada uno de los casos en particular.

55 CNDH. “Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México”, 6 de abril de 2017, párrafo 8.

56 Cfr. Recomendación 026/2001 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

88. Así, las investigaciones realizadas por el Organismo Nacional, permitieron incorporar a los expedientes los documentos conducentes para acreditar la identidad de los ofendidos; por lo que giró oficios de autoridades en colaboración: Instituto Mexicano del Seguro Social, Registro Nacional de Población, Procuradurías de Justicia locales, así como cualquiera que ofreciera elementos para su localización, toda vez que en diversas ocasiones, las referencias sobre circunstancias de tiempo y lugar donde sucedieron los hechos fueron escuetas, vagas e imprecisas, sin contar con domicilio o datos que orientaran las investigaciones. Los expedientes también se integraron con las actas levantadas como resultado de entrevistas con familiares, amigos o testigos directos de los hechos o simples declaraciones, al no contar con testimoniales, con el propósito de obtener datos precisos, sobre el domicilio o sitios que permitieran ubicar a testigos presenciales. También, se agregaron todo tipo de constancias en las cuales se hiciera alusión a los ofendidos, sobre todo, aquellas relacionadas con los hechos en que se les involucró, y las relativas a las autoridades mencionadas como responsables.

89. La citada investigación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, derivó en la emisión de la Recomendación 26/2001, a favor de 532 personas desaparecidas en las décadas de los años 70' y 80', entre los que se encontraba **ROSENDO RADILLA PACHECO**, en favor de quien la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitió la paradigmática sentencia del 23 de noviembre de 2009 en contra del Estado Mexicano. De este modo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a lo largo de su investigación, se encontró con varios obstáculos, entre ellos el hecho de no haber contado con los nombres completos o verdaderos de los agraviados y de sus familiares; lugar, tiempo y circunstancias en las cuales ocurrieron los hechos, algunos de los nombres se encontraban repetidos o fueron reportados como desaparecidos en ciudades distintas, resultando en ocasiones imposible localizar a familiares, toda vez que algunos ya habían fallecido o emigraron a lugares no identificados; otros, no se acuerdan de los hechos debido a la corta edad que tenían cuando sucedieron, y otros más, tienen conocimiento de la desaparición por el dicho de terceras personas.⁵⁷

90. Respecto al tópico que nos ocupa, un caso paradigmático para el Estado Mexicano, es el ya referido *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, en el cual, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la sentencia el 16 de noviembre de 2009; por medio de dicha resolución, el Tribunal Interamericano se pronunció respecto a las insuficientes medidas efectivas para iniciar una pronta búsqueda de las víctimas, así como para activar todos los recursos para movilizar a las diferentes instituciones y desplegar mecanismos internos para obtener información que permitiera localizar a las personas desaparecidas con rapidez⁵⁸. Dicha sentencia, constituye el eje rector, la pauta para que las autoridades encargadas de la procuración de justicia, investiguen las **desapariciones de mujeres y niñas bajo un enfoque de género**.

91. En las medidas de reparación ordenadas en el caso, el Tribunal Regional estimó que el Estado Mexicano debía, en un plazo razonable, continuar con la estandarización de todos sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar **todos los delitos que se relacionen con desapariciones**, violencia sexual y homicidios **de mujeres**, conforme al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas.

92. En ese orden de ideas, se advierte que el Estado Mexicano cuenta ya con dos antecedentes en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha analizado la insuficiente investigación y búsqueda de personas desaparecidas o no localizadas por parte de sus autoridades. De tal suerte que, aplicando el control de convencionalidad, cuyo fundamento es el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), los Estados que han ratificado dicho instrumento jurídico se encuentran obligados, a través de sus interpretaciones, a garantizar de la manera más amplia el goce y ejercicio de los derechos

⁵⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 26/2001, Considerando IV. OBSTÁCULOS, inciso B, parte *in fine*.

⁵⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México sentencia de 16 de noviembre de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), Párrafo 410

reconocidos en la CADH, lo que implica, a su vez, interpretaciones restrictivas cuando se trate de limitaciones a los mismos, y siempre a la luz de la jurisprudencia de la Corte IDH⁵⁹.

93. En lo que al control de convencionalidad se refiere, importa establecer que es aquel que deben realizar los agentes del Estado y, principalmente, pero no exclusivamente, los operadores de justicia (jueces, fiscales y defensores) para analizar la compatibilidad de las normas internas con la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en dicho análisis de compatibilidad, los funcionarios públicos deben actuar en el ámbito de sus competencias y atribuciones. En este sentido, el objetivo del control es verificar la conformidad de las normas internas, así como su interpretación y aplicación, con la CADH y otros instrumentos de derechos humanos que vinculen al Estado y que exista una correcta aplicación de dichos estándares.

94. Dicho ejercicio de control, puede tener una serie de consecuencias, tales como, la expulsión del sistema interno de normas contrarias a la Convención (sea vía legislativa o jurisdiccional cuando corresponda); la interpretación de las normas internas de manera que sean armónicas con las obligaciones del Estado; el ajuste de las actuaciones de los órganos ejecutivos y legislativos a las obligaciones internacionales; la modificación de prácticas de los órganos del Estado que puedan ser contrarias a los estándares internacionales a los que se ha comprometido el Estado; entre otras formas de concreción de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos⁶⁰.

95. El control de convencionalidad, con dicha denominación, aparece por primera vez en la jurisprudencia contenciosa de la Corte IDH en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006.⁶¹ Aunado a ello, otros casos en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado ante hechos de desaparición son, por citar algunos: *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2013; *Caso García y Familiares Vs. Guatemala*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012; *Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012; *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011; *Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011; *Caso Gelman Vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011; *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010; *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010; *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009; *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009.

96. En el caso de desapariciones de mujeres en territorio zacatecano, los Agentes del Ministerio Público deben atender además de todos los criterios anteriormente citados, las disposiciones del Protocolo de Atención a Mujeres Desaparecidas⁶², publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 2 de diciembre de 2017; el cual, estipula 3 fases en las que han de desahogarse diversos actos, siendo éstos las siguientes:

Fase 1	Fase 2	Fase 3
I. Levantamiento del reporte	I. Activación del Operativo Protocolo.	I. Valoración de la existencia de un delito.
II. Datos personales del reportante	II. Grupo Técnico de Colaboración del Protocolo de Atención a Mujeres	II. Registro de personas que pueden aportar datos relacionados con
III. Datos de la persona		

59 CUADERNILLO DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS N° 7: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD opinión del Doctor CLAUDIO NASH R. FACULTAD DE DERECHO UNIVERSIDAD DE CHILE, página 4

60 Ídem

61 124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

62 Consultable en: http://pqje.zacatecas.gob.mx/sitio/pdf/protocolo_mujeres.pdf

extraviada IV. Señas particulares de la persona ausente o extraviada V. Características dentales de la persona ausente o desaparecida. VI. Contacto con enlace de Protocolo de Atención a Mujeres Desaparecidas para Evaluación. VII. Llenado de acta de entrevista. VIII. Recolección de evidencia. IX. Recolección de datos de probables testigos. X. Solicitud de búsqueda y localización. XI. Obtención de muestras biológicas de la persona no localizada y familiares.	Desaparecidas. III. Participantes. IV. Acciones del grupo técnico de colaboración del Protocolo de Atención a Mujeres Desaparecidas.	la persona ausente o extraviada. III. Indagaciones acerca de acontecimientos que pudieran ocasionar el extravío de personas. IV. Boletín de Alerta en medios de comunicación. V. Difusión institucional. VI. Pesquisas. VII. Avances en la investigación. VIII. Atención a víctimas. IX Recuperación de la víctima.
--	--	--

97. Ahora, en los acápites subsiguientes, se procede a realizar un análisis de los hechos y evidencias que integran el expediente **CDHEZ/361/2019** como ya se dijo, bajo una perspectiva de género, con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para determinar la violación del derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia institucional, en relación con el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso, en agravio directo de **VD†** y de **M1†**; así como, de forma indirecta, en perjuicio de **Q** y de **V1**, imputable a la **AR**, quien en ese tiempo se desempeñaba como Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

98. En primer término, es necesario establecer que, en el caso que nos ocupa, se analiza la deficiente investigación de la desaparición de que fueron víctimas **VD†** y **M1†**, por parte de la **AR**, quien en ese tiempo se desempeñaba como Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas. Deficiencia que se caracterizó por la actitud omisa de la Fiscal, por la falta de debida diligencia, la inobservancia del interés superior de la niñez y de la perspectiva de género en la búsqueda de las víctimas, quienes, como ya se ha establecido, pertenecían a un grupo vulnerable y, en el caso de **M1†**, además se encontraba en la intersección de 2 factores de vulnerabilidad.

99. Si bien es cierto, la desaparición de las agraviadas, no se continuó de manera prolongada en el tiempo, pues recordemos que, la fecha en que fueron privadas de su libertad en la ciudad de Fresnillo, Zacatecas, fue el **09 de mayo de 2019**, mientras que, lamentablemente, sus restos fueron encontrados en fecha **16 de mayo de 2019**, esta Comisión arriba a una cuarta conclusión: existió una inadecuada investigación de la desaparición de **VD†** y **M1†**⁶³ atribuible de manera directa a la **AR**, en ese entonces Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, lo que implicó que ésta no garantizara una efectiva procuración de justicia y, por ende del derecho al debido proceso, al no ceñirse a los estándares marcados por el derecho internacional de los derechos humanos y, menos aún, en el propio Protocolo de Atención a Mujeres

63 En cuanto a los principios y política de actuación, la investigación de toda desaparición de personas debe ser: inmediata, pronta, diligente, desprejuiciada, estratégica, proactiva, contextual, empática, protegida, exhaustiva, participativa, coordinada y sin obstrucciones, así mismo, esta investigación deberá contemplar los principios que la Ley General de Víctimas reconoce para su atención digna e integral, está deberá estar regida por los principios de: dignidad, buena fe, complementariedad, debida diligencia, enfoque diferencial y especializado, enfoque transformador, gratuidad, igualdad y no discriminación, integridad, indivisibilidad e interdependencia, interés superior de la niñez, máxima protección, mínimo existencia, no criminalización, no victimización secundaria, participación conjunta, progresividad y no regresividad, publicidad, rendición de cuentas, transparencia y trato preferente

Desaparecidas⁶⁴, herramienta con que la Fiscalía del Estado dota a sus Agentes del Ministerio Público, a fin de que investiguen actos de desaparición de mujeres, incluyendo desde luego a las niñas; sin dejar de lado que, por las implicaciones y características del caso, se actualizó también la violación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el ámbito institucional.

100. En ese estado de cosas, este Organismo, además de demostrar la falta de diligencia en la investigación de los hechos que dieron origen a la carpeta de investigación [...], por la desaparición de **VD†** y **M1†**, atenderá todos y cada uno de los motivos de dolencia expresados por **Q** al momento de interponer su queja en fecha 8 de agosto de 2019 y, enseguida, evidenciará las omisiones en que incurrió la **AR**, quien en ese tiempo se desempeñaba como Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas y, que, como ya se estableció, se contraponen al *corpus juris* que garantiza el derecho de las mujeres a una libre de violencia institucional, en conexidad con su derecho de acceso a la justicia y al debido proceso.

101. Así, se tiene que la quejosa explicó, que en fecha **10 de mayo de 2019**, se presentó aproximadamente a las **18:00** horas a efecto de denunciar la desaparición de su hija y de su nieta, **VD†** y **M1†**, refirió que, por ser día festivo, fue atendida por personal de guardia y se le solicitó regresar al día siguiente con la **AR**, quien en ese tiempo se desempeñaba como Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, pues a ella le sería turnada la denuncia. Dicha información, se corrobora con el cotejo de la carpeta de investigación [...], a la que luego de encontrarse los restos de las agraviadas, le correspondió el numeral [...], en la que obra la denuncia de la quejosa, recabada a las **21:17** horas del día **10 de mayo de 2019**, por la **MP3**, Agente del Ministerio Público número 10 de Atención Permanente del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas.

102. En dicha constancia, este Organismo pudo advertir que, la Fiscal en comento, recabó la denuncia de la quejosa por los hechos que la ley señala como **EXTORSIÓN⁶⁵ Y/O EL QUE RESULTE**, en contra de quien resulte responsable; sin que, desde luego, ello impidiera que la **AR**, o cualquier otro Fiscal al que en su caso se le hubiere asignado la indagatoria, recabara ampliación de denuncia o realizara la reclasificación jurídica pertinente, como así hizo dicha Fiscal, pues se aprecia que, al momento de emitir acuerdo de radicación, lo hizo por el delito de **PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD Y/O EL QUE RESULTE**; factor que esta Comisión, considera determinante para la debida construcción de la teoría del caso⁶⁶.

103. Ahora bien, la quejosa relató que, el **11 de mayo de 2019**, ella y su yerno se presentaron con la **AR**, arribando a las **09:00 horas**, empero, según dijo, la Fiscal llegó hasta las **14:00 horas**, momento en que su yerno, **V11**, le mostró todas las fotografías, videos y audios de su hija y nieta, los cuales eran enviados por sus presuntos secuestradores. Sin embargo, a decir de la señora **Q**, la Fiscal les mencionó que no se trataba de un secuestro, puesto que en las imágenes su hija no se veía deshidratada, ni con los labios blancos. Del mismo modo, arguyó la quejosa, la Fiscal les aseguró que una de las fotografías, donde **M1†** aparecía atada a un árbol, había sido manipulada por **VD†**, además de que ella misma se había “autosecuestrado” para que su yerno le diera las utilidades que recibiría en días próximos.

64 Consultable en: http://pgie.zacatecas.gob.mx/sitio/pdf/protocolo_mujeres.pdf

65 Ídem, art. 261. Comete el delito de extorsión aquél que, con el ánimo de alcanzar un lucro o provecho, para sí o para otro, exija de otro dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, utilizando para ello la amenaza de causarle un daño moral, físico o patrimonial en su persona o en la persona de otro.

Al que comete el delito de extorsión se le impondrá de dos a diez años de prisión y multa de cincuenta a cien cuotas.

Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, se impondrán de tres a catorce años de prisión y multa de cien a doscientas cuotas.

Las penas se aumentarán en dos terceras partes cuando el delito se realice por un servidor público, integrante o ex integrante de una corporación de seguridad pública o privada. Se impondrá, además, en estos casos, la destitución del empleo o cargo público y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos.

Las penas contenidas en este artículo se aplicarán con independencia de las que correspondan por otros delitos que resulten.

66 La teoría del caso incluye agotar las distintas hipótesis o líneas de investigación que elaboren los Agentes de Ministerio Público, para saber cuál de esas estrategias puede tener mayor viabilidad al momento de consignar la averiguación previa, o de judicializar la carpeta correspondiente. Por lo cual, debe orientarse a acreditar, cuando menos los siguientes aspectos:

- El tipo penal que atribuye al sujeto activo.
- El grado de la ejecución del hecho (para saber si el hecho típico fue consumado o se quedó en tentativa).
- La forma de intervención (para conocer si el sujeto es autor o participe del hecho típico que se le atribuye).
- La naturaleza de la conducta (normalmente la naturaleza de la conducta de los delitos sexuales consiste en una acción dolosa).
- Los rasgos de violencia de género con que el agresor motivó la ejecución del ilícito.

104. Por otro lado, la señora **Q**, aseguró que, tanto ella como su yerno, acudían todos los días con la **AR**, que incluso en una ocasión, el **C. VI1** le mostró un audio en donde se escuchaba que **M1†** decía: *“papá, ya no involucre a más personas, junta pronto el dinero porque me quieren cortar mis deditos”*, señalándoles la referida Fiscal que no era cierto, que su hija aparecería pronto y que guardara sus lágrimas para que cuando eso pasara, llorara, pero de felicidad, pues además, **VD†** no lograría sacarle mucho dinero a su yerno; sugiriéndole a éste que esperara a la quincena, que al cobrar ella y sus compañeros reunirían el dinero en efectivo para que él pudiera tomar una fotografía y enviarla a los plagiarios.

105. Asimismo, la quejosa aseveró que, a pesar de que la Fiscal contaba con la ubicación del celular de su hija, no hizo nada para investigar dicho dato; que inventaba historias sobre el paradero de su hija y de su nieta y que les hizo saber que el grupo antisequestro no había querido “tomar” el caso debido a que no era grave, puesto que, en las fotos, tanto **VD†** como **M1†** se encontraban posando. Aunado a ello, **Q** indicó que, en fecha **14 de mayo de 2019**, la **AR** le afirmó que, efectivamente, su hija se había “autosequestrado”, que ya era quincena y su nieta e hija aparecerían. Por otra parte, la quejosa aseguró que la Fiscal le hizo creer que se había activado la alerta “Amber” por la desaparición de su nieta, además de que se había subido a Plataforma México el vehículo de su hija; sin embargo, señaló que tales afirmaciones fueron mentiras.

106. Finalmente, la señora **Q** arguyó que, en fecha **16 de mayo de 2019** su hija y su nieta fueron encontradas sin vida en el Municipio de [...]Durango, doliéndose del hecho de que la **AR** no les haya dado tal información, pues solo se limitó a indicarles que la carpeta de investigación hasta ese momento a su cargo, ahora pertenecía a otro Departamento, por lo cual le deseó suerte para encontrar con vida a sus familiares, cuando en ese momento, ya tenía conocimiento de su fallecimiento, siendo en la Unidad Especializada en Investigación de Homicidios, donde finalmente se le informó sobre el deceso de su hija y de su nieta.

107. En este punto, esta Comisión considera elemental señalar que, pese a los esfuerzos realizados, no se pudo recabar la versión de **VI1** con relación a los hechos narrados por la quejosa; sin embargo, ello no obsta para que, como se verá enseguida, se tengan por ciertas las afirmaciones de la señora **Q**, en atención a que la **AR**, entonces Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, se limitó a negar las imputaciones en su contra, sin que éstas se vean fortalecidas con las constancias que integran la carpeta de investigación marcada primero con el número [...] y luego, con el [...], ni por ningún otro medio de prueba aportado por ella. Dicho, en otras palabras, su sola negativa no constituye prueba de que los hechos no hayan sucedido como los refirió la quejosa, pues no debe pasarse por alto que, como lo ha establecido este Organismo en otras Recomendaciones⁶⁷, la carga dinámica de la prueba en casos donde se analizan violaciones a derechos humanos recae en la autoridad estatal, en el caso concreto, en la propia **AR**, y de ella era la obligación de acreditar sus afirmaciones desvirtuando así lo señalado por la recurrente, esto, atendiendo al principio de inversión de la prueba, en materia de derechos humanos.⁶⁸

108. Lo anterior, de acuerdo con el criterio sustentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que *“corresponde a la parte demandante, en principio, la carga de la prueba de los hechos en que se funda su alegato; no obstante, se ha destacado que a diferencia del derecho penal interno en los procesos sobre violaciones de derechos humanos, la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas, cuando es el Estado quien tiene el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio”*.^{69s}

109. Luego entonces, tenemos que, la **AR**, negó que en fecha **11 de mayo de 2019**, se presentara en las instalaciones de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, hasta las **14:00 horas**, lo cual, a su decir, se puede corroborar con la toma de competencia (sic)

67 Véanse, por ejemplo, la Recomendaciones 07/2021, párr. 137 y 138; 19/2021, párr. 55 y 56. Jalpa, párr. 63 y 64.

68 FALCON, Enrique. Tratado de la prueba. Tomo I. Editorial Astrea. Buenos Aires, 2003. P6g. 278: “Doctrinariamente, la carga dinámica de la prueba es conocida como la posibilidad de trasladar esta carga de probar los hechos a la parte que está en mejores condiciones para hacerlo, es así que se ha establecido que la inversión de la prueba pretende “determinar sobre quien pesan los esfuerzos de probar en función de las posibilidades de producir la prueba”; es decir, parte del interrogante de quién es la persona que está en mejores condiciones para probar los hechos”.

69 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Escher y otros Vs. Brasil, sentencia de excepciones Preliminares, fondo, reparaciones y costas del 6 de julio de 2009. Párr. 127.*.

se infiere comparecencia, de **VI1**. Al respecto, luego de analizar el contenido de las diligencias realizadas por dicha Fiscal, dentro de la carpeta de investigación **509/2019**, a la que después se le asignó el numeral [...], este Organismo no localizó comparecencia recabada al señor **VI1**, en fecha 11 de mayo de 2019; de hecho, como bien puede apreciarse en las diligencias que integran dicho legajo, enunciadas en la prueba número 7 de la presente Recomendación, en fecha 11 de mayo de 2019, la servidora pública no desahogó ninguna diligencia, resultando así, **falsa su aseveración**.

110. De la misma manera, la **AR** negó haber emitido opiniones con relación a las fotografías y audios que se le mostraron por parte de **VI1** pues, dijo, teniendo solo unas horas con la denuncia, le era imposible determinar el delito del que se trataba, además de que no es especialista en área de secuestros. También, negó haberse referido a los sentimientos y desesperación de la quejosa y demás víctimas indirectas del caso, pues, contrario a ello, se les ofertó atención psicológica por parte de Peritos, la cual rechazaron.

111. Al igual que en el caso anterior, la **AR** no logró acreditar los extremos de sus afirmaciones, no solo por limitarse a negar las imputaciones que en su contra efectuó la señora **Q**, sino porque de su propia narrativa se infiere un sesgo en su labor investigadora. A mayor abundamiento, véase cómo aseguró que, por el mero hecho de tener solo unas horas con la denuncia y por no ser especialista en secuestros, no emitió opiniones con relación a las fotografías y audios a los que le dio acceso **VI1**; como si en caso contrario, el paso del tiempo en la integración de una carpeta de investigación, implicara la permisión para que las y los Fiscales emitan opiniones **no jurídicas**, que involucren siquiera insinuar la participación de las víctimas en la comisión de los delitos en los cuales tienen precisamente esa calidad: **la de víctimas**. Sesgo que también se deduce de su afirmación de que **VD†, se le relacionó con 7 parejas sentimentales**, lo cual, además de no desprenderse de autos, no tiene mayor relevancia en la investigación.

112. Lo anterior, es prueba de la persistencia de una cultura de discriminación contra la mujer basada como ya se dijo en líneas precedentes, en estereotipos de género, la cual, según diversas fuentes probatorias encontradas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *caso Campo Algodonero*, ha incidido tanto en los motivos, como en la modalidad de los crímenes que contra éstas se comenten, así como en la **respuesta de las autoridades frente a éstos**; lo cual, indudablemente, actualiza también la subsistencia de la violencia institucional ejercida en contra de mujeres y niñas. Al realizar el estudio del caso, **la Corte destacó las respuestas ineficientes y las actitudes indiferentes** por parte de las autoridades, documentadas en cuanto a la investigación de dichos crímenes, mismas que parecen haber permitido que se haya perpetuado la violencia contra la mujer.

113. Las respuestas ineficientes y actitudes indiferentes en el *caso Campo Algodonero*, este Organismo identifica con el caso que nos ocupa, al equiparar el comentario de la Fiscal con relación a la vida sentimental de **VD†**, en la medida en que el Tribunal Interamericano logró establecer que, al momento de investigar dicha violencia, en los hechos de aquel caso, algunas autoridades mencionaron que las víctimas eran “*voladas*” o que “*se fueron con el novio*”, minimizando así sus desapariciones; lo cual, sumado a la inacción estatal en el comienzo de la investigación, permitió concluir que esta indiferencia, por sus consecuencias respecto a la impunidad del caso, reproduce la violencia que se pretende atacar, sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia. Circunstancias que, en el caso de la desaparición de **VD†** y de **M1†**, esta Comisión considera que también se actualizaron, causando así la violación de su derecho a una vida libre de violencia en el ámbito institucional, con la consecuente vulneración de su derecho de acceso a la justicia y al debido proceso, al no ceñirse la investigación, a los estándares existentes, que brindan el debido sustento al presente instrumento recomendatorio.

114. Sobre este mismo tema, el propio Tribunal interamericano, en el caso “*Veliz Franco y otros Vs. Guatemala*”, sostuvo que: “...*el Estado está obligado a combatir la impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos. La ausencia de una investigación completa y efectiva sobre los hechos*

constituye una fuente de sufrimiento y angustia adicional para las víctimas, quienes tienen el derecho a conocer la verdad de lo ocurrido...⁷⁰.

115. Bajo esa línea interpretativa, no debemos olvidar que, como ya se mencionó en el párrafo 32 de esta Recomendación, la Ley General de Víctimas contiene obligaciones que toda autoridad estatal debe asumir en aras de tutelar los derechos de las víctimas; a lo cual se suma, en el caso específico de la figura del Ministerio Público, su obligación de vigilar el cumplimiento de los deberes que consagra dicha norma, tales como: **informar a la víctima los derechos** que le otorga la Constitución General de la República y los tratados internacionales, el Código Penal y Procesal Penal respectivo y las demás disposiciones aplicables, así como el alcance de esos derechos, **debiendo dejar constancia escrita de la lectura y explicación realizada**⁷¹.

116. En ese orden de ideas, se puede afirmar que, el Estado Mexicano, con base en el parámetro de regularidad constitucional al que se ha aludido en acápites precedentes, y que constituye la base del respeto y observancia de los derechos humanos, tiene la impostergable obligación de eliminar toda violencia contra la mujer y no justificarla bajo ninguna de sus manifestaciones. En virtud de ello, debe asegurar el pleno desarrollo de las mujeres y las niñas en el ejercicio de sus derechos humanos y abstenerse de realizar prácticas que la violenten; aunado al deber de **proceder con la debida diligencia con el fin de prevenir, investigar y castigar toda violencia contra la mujer**, con independencia de que los actos provengan de particulares o del propio Estado.

117. Del mismo modo, es urgente que el Estado Mexicano, a través de sus diversos actores y agentes, aplique de forma eficaz sanciones de tipo penal, civil, laboral y administrativa, que tiendan a castigar y reparar el daño causado en casos de violencia ejercida contra las mujeres. Razón por la cual, debe brindárseles pleno **acceso a la justicia** y a los mecanismos para una justa reparación del daño; así como elaborar planes para promover la protección de la mujer contra toda forma de violencia.

118. Lo anterior, bajo la premisa de que cuando el Estado incumple con la obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, se puede generar una responsabilidad estatal, ya que cuando se ejerce la violencia contra la mujer, se genera el deber de brindar atención especializada y gratuita, a través de autoridades e instituciones públicas o privadas, en su calidad de víctimas de derechos humanos, lo cual implica que pueden tener de manera indistinta la calidad de víctimas del delito, o de imputadas. Bajo ese entendido, deben aplicarse acciones y programas, mediante los cuales se les brinde protección, **atención a víctimas** por instituciones del sector salud, así como la **atención médica, psicológica y jurídica**, de manera integral, gratuita y expedita.

119. En el caso concreto, las respuestas ineficientes y actitudes indiferentes detectadas por la Corte Interamericana en el multirreferido *caso Campo Algodonero*, se identifican con la nula actuación de la **AR** para investigar la desaparición de **VD†** y **M1†**. Las cuales, este Organismo tiene probadas porque a pesar de que en su informe de autoridad, la Fiscal asegurara que tanto a la quejosa como a su yerno les fue ofrecida terapia psicológica y la rechazaron, en autos de la carpeta de investigación marcada con el número [...] iniciada por ella y a la que como ya se dijo, luego le correspondió el número [...], no obra constancia alguna de que se les haya ofrecido dicho apoyo; peor aún, dicha atención, en conjunto con la asesoría jurídica pertinente, le correspondía ofrecerla a ella, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20, Apartado C, fracciones I y III, en correspondencia con los numerales 18 y 109, fracciones I, II, III, VI, V, IX, XVIII del Código Nacional de Procedimientos Penales. No obstante, como ya se dijo, en el sumario no se cuenta con medio de prueba que acredite que algún perito o ella misma, hayan ofrecido atención psicológica ni a la quejosa, ni a su yerno, resultando así, **falsas las afirmaciones** de la Fiscal.

120. Ahora bien, por lo que hace a la ubicación exacta del teléfono celular de **VD†**, la **AR** arguyó que nunca contó con tal dato, y que lo que se tuvo en realidad, fue la geolocalización del equipo celular, información que le fuera proporcionada por el grupo de investigación antisequestros de la capital zacatecana, la que consiste meramente en información geográfica

70 Corte IDH. "Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas". Sentencia del 19 de mayo de 2014. Serie C. No. 277. Párr. 250.

71 Ídem, art. 1°.

por medio de radar y *software*; razón por la cual, en conjunto con elementos de la Policía de Investigación de Sombrerete, Zacatecas, se buscó en zonas aledañas a aquella de donde salía tal información, sin que la quejosa buscara la aclaración de dicha información.

121. En lo que a este tópico concierne, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, no localizó en autos de la carpeta de investigación [...] iniciada por la **AR** y a la que como ya se dijo, luego le correspondió el número [...], pruebas documentales glosadas por ella, que contengan información relacionada con la geolocalización del teléfono de la **AR**, por lo cual, de nueva cuenta se aprecia que **son falsas sus aseveraciones** al respecto. Además de que, en caso de que en verdad hubiese contado con dicho dato de prueba, era su obligación asesorar y explicar a la quejosa las implicaciones de ello; sin embargo, eso no ocurrió y esta Comisión reprueba que la Fiscal pretenda trasladar la carga de “buscar la aclaración de dicha información”, a **Q**, cuando su deber, era brindar garantizarle dicho derecho a recibir asesoría jurídica, conforme a lo establecido en el artículo 20, Apartado C, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

122. Por otro lado, este Organismo estima pertinente referirse también al hecho de que, con la reforma al sistema de justicia penal de 2008, y como consecuencia del reconocimiento de la víctima como parte activa del proceso penal y, por ende, de los derechos que le asisten, entre los que se encuentra la **asesoría jurídica**, nació la figura del asesor jurídico, como la persona encargada de representar, orientar y asesorar legalmente a la víctima u ofendido durante el proceso penal. Lo anterior, se concretizó el 9 de enero de 2013, con la publicación de la Ley General de Víctimas, en el Diario Oficial de la Federación, que se reguló como tal, la figura de la asesoría jurídica y se determinó que el asesor jurídico es el encargado de prestar servicios jurídicos a favor de la víctima; obligando en consecuencia, a los estados y a la Federación, a otorgar a las víctimas asesoría e información completa sobre sus derechos⁷².

123. Sin embargo, esta Comisión toma nota de que, la **AR** omitió garantizar dicho derecho en favor de **Q**, puesto que de autos de la indagatoria [...] se advierte que, no fue hasta el 9 de enero de 2020, que la **AMP2**, entonces Agente del Ministerio Público Especializada en la Investigación de Homicidios Dolosos 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, solicitó la designación de un asesor jurídico para la quejosa; motivo por el cual, es posible arribar a otra conclusión: dicho derecho también fue entorpecido por la primera Fiscal que conoció de la desaparición de **VD†** y de **M1†**, en agravio directo de las víctimas indirectas de este caso.

124. Igualmente, la Fiscal negó haber hecho creer a la quejosa diversas situaciones con relación al paradero de su hija y de su nieta; afirmó que, por el contrario, se le brindó atención adecuada y necesaria a fin de resolver el caso y, **en menos de 7 días** la carpeta fue integrada para su prosecución con una **investigación positiva**, por lo que, de acuerdo a su trabajo, en todo momento **brindó las facilidades necesarias para el esclarecimiento del hecho** (sic). Explicó que, en cuanto al desarrollo de la investigación e integración de la carpeta de investigación, la denuncia de la quejosa, se recabó por la **MP3**, por el delito de extorsión y/o el que resulte; manifestó que, desde el 11 de mayo de 2019, se dio prosecución **con carácter de urgente**, y aseguró que ordenó los actos de investigación siguientes:

1. Solicitud de informe de investigación ministerial.
2. Reporte en el Sistema Plataforma México del vehículo donde viajaban las víctimas.
3. Solicitud al sistema **C5** de las video grabaciones de las carreteras de las salidas y entradas a Fresnillo, de la zona donde se vio por última vez a las víctimas.
4. Solicitud de dictamen de genética para recabar muestras de **Q**, así como del padre de **M1†**.
5. Se recabaron declaraciones de personas conocidas y amigas de **VD†**.
6. Se dio aviso a la Unidad Especializada en Secuestros de la capital, con el fin de que se proporcionara sábana de llamadas del número de teléfono **VD†** y del **C. VI1**.
7. Se dio aviso al Fiscal Especializado en Personas Desaparecidas con sede en el Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, así como en la capital, el **MP4**, quienes de acuerdo a sus facultades del área realizaron investigación en conjunto con ella, alertando sobre la desaparición de **M1†**.
8. En coordinación con el grupo de Policía de Investigación del Distrito Judicial de Sombrerete, Zacatecas, se realizó trabajo de campo en fechas **11, 12, 13 y 14 del mes de mayo de 2019**.

72 Ley General de Víctimas, art. 42.

9. En fecha **14 de mayo de 2019**, realizó personalmente la búsqueda de las víctimas en Sombrerete, Zacatecas, en compañía de los agentes **PM1** y **PM2**.
10. Comunicación constante con **VI1**, quien brindó información de amistades frecuentes de **VD†** y de **VI1**, así como capturas de pantalla e imágenes impresas que le enviaban a su teléfono.

125. Al respecto, este Organismo advierte una vez más que, la **AR**, se condujo con **falsedad en su informe de autoridad** relacionado con esta Recomendación, ya que, del análisis del legajo de investigación [...] integrado por ella, no se desprende que, las actuaciones que se describieron en el acápite anterior, se hayan realizado antes del **17 de mayo de 2019**, fecha en la que, a su decir, le fue notificada la localización del vehículo a bordo del cual desaparecieron **VD†** y **M1†**, sino solo las siguientes:

1. **10 de mayo de 2019**. Dictó acuerdo de radicación, por el delito de privación ilegal de la libertad y/o el que resulte. Información que esta Comisión advierte falseada, en atención a que, en su propio informe de autoridad, la servidora pública aseguró que la denuncia de la quejosa, se le turnó en fecha 11 de mayo de 2019.
2. **13 de mayo de 2019**. Ordenó investigación ministerial con carácter de urgente.
3. **15 de mayo de 2019**. Emitió acuerdo de aseguramiento y resguardo de teléfono celular propiedad de **VI1**.
4. **Diligencia sin fecha**. Ordenó acuerdo de aseguramiento y resguardo de vehículo propiedad de **VI1**.

126. Luego, en fecha 17 de mayo de 2019, la **AR**, efectuó las diligencias siguientes:

1. Solicitó a C4 video de la carretera salida a Durango de la gasolinera “[...]” y de la empresa automotriz “Chevrolet”, con carácter de urgente.
2. Solicitó toma de muestras de referencia a la **Q** y a **VI1**.
3. Glosó informe de investigación Ministerial.

127. Finalmente, luego de que en fecha 17 de mayo de 2019, fuera notificada del hallazgo del vehículo en el que viajaban **VD†** y **M1†**, según indicó en su informe de autoridad, en fecha 18 de mayo de 2019, la **AR** emitió determinación de remisión de la carpeta de investigación [...], en los términos siguientes:

“TÉNGASE.- por recibida llamada telefónica en punto de las 14:16 del día 18 del mes y año en curso, POR PARTE DE LA LICENCIADA BERTHA ALICIA SERRANO SAUCEDO, donde se manifiesta la orden de la superioridad vicefiscal la C. LICENCIADA DOLORES RAMIREZ FLORES, quien exteriorizo, que las diligencias de todas y cada una de las diligencias de la carpeta de investigación con número [...], que se instruyen en esta unidad a mi digno cargo por el delito de EXTORSIÓN Y PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD Y EL QUE RESULTE en contra DE QUIEN RESULTE RESPONSABLE, en perjuicio de **VD† Y M1†, mismas que deberán ser enviadas a la UNIDAD ESPECIALIZADA EN LA INVESTIGACIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS DELITOS DOLOSOS DE ESTE DISTRITO JUDICIAL DE FRESNILLO ZACATECAS;** consecuentemente, es que esta Fiscalía:

Acuerda y Determiné.

Con fundamento legal en lo establecido por el texto del artículo 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 131 fracciones II, V y VI del Código Nacional de Procedimientos Penales; y artículo 47 fracciones II y V de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas.

ÚNICO. - Remítase original de las presentes diligencias al AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN DE HOMICIDIOS DOLOSOS DEL DISTRITO JUDICIAL DE FRESNILLO ZACATECAS, en virtud de que continúe conociendo de las mismas y en su momento resuelva conforme a derecho preceda y póngase a su disposición...” (Sic).

Lo resaltado en negritas, es de esta Comisión.

128. Así las cosas, mediante oficio número **401/2019**, de fecha 18 de mayo de 2019, la **AR**, remitió los autos de la indagatoria [...] al **MP1**, entonces Agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad Especializada en Homicidios Dolosos número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, quien, en esa misma fecha, dictó acuerdo de prosecución de investigación, la cual se continuó integrando en dicha Unidad de Investigación, estando luego a cargo de la **AMP2** y, en la actualidad, bajo la titularidad del **AMP3**.

129. Bajo ese contexto, este Organismo puede arribar a una sexta conclusión: la mayoría de las actuaciones desplegadas por la **AR**, quien en ese tiempo se desempeñaba como Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta número 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, mencionadas en su informe de autoridad y que aseguró haber desahogado con la finalidad de localizar a **VD†** y **M1†**, en realidad las desahogó en fecha 17 de mayo de 2019, cuando ya tenía conocimiento del hallazgo del vehículo en el que éstas viajaban. Nótese cómo antes de ese día, se limitó a ordenar informe de investigación ministerial y a determinar el aseguramiento de dicho vehículo, así como del teléfono celular del **C. VI1**.

130. Consecuentemente, la **AR**, no logró acreditar que, ciertamente, haya dado de alta en el Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados, el vehículo en el que viajaban **VD†** y **M1†**, en fecha 11 de mayo de 2019; pues de haber sido así, en la carpeta de investigación [...] se habría agregado el correspondiente registro en el Registro Nacional de Vehículos robados y recuperados, documento idóneo para acreditar que, en efecto, procedió a realizar tal reporte. Lo cual, la Fiscalía sí ha probado en otros casos investigados por este Organismo, en los que se remitieron los documentos que acreditan debidamente que su personal sí procedió a realizar el alta de un vehículo robado y, posteriormente, su baja de dicho sistema, apareciendo entonces con estatus de recuperado⁷³.

131. Aunado a lo anterior, esta Comisión nota que, en su informe de autoridad, la **AR**, no se refirió al hecho de que se haya activado o no, la alerta Amber, por la desaparición de **M1†**; motivo por el cual, esta Comisión da por cierta la afirmación de la señora **Q**, con relación a que la Fiscal no realizó ese acto. Puesto que además, en las copias de la carpeta de investigación que fueron proporcionadas a este Organismo, y que como ya se ha señalado en múltiples ocasiones a lo largo de esta Recomendación, primeramente se integró por la Fiscal en comento, no se localizó información relacionada con la activación de dicha alerta, lo que permite concluir que las aseveraciones de la quejosa son ciertas y, además, se tienen como tal, con fundamento en lo establecido por el artículo 45⁷⁴, párrafo segundo de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

132. Finalmente, con relación al último reclamo de la quejosa, consistente en no haberle informado oportunamente sobre el deceso de sus familiares, la Fiscal se justificó aduciendo que, en virtud de que no contaba con un dictamen que corroborara la identidad de los restos humanos encontrados el **16 de mayo de 2019**, en el Estado de Durango, es que no le era imposible hacer saber a la quejosa el hallazgo de las dentaduras en aquella Entidad, por lo que fue el personal de la Unidad Especializada en Investigación de Homicidios quien, luego de 3 días de trabajo conjunto con la Fiscalía de Justicia de Durango, pudieron confirmar que se trataba de **VD†** y de **M1†**.

133. En lo atinente, este Organismo concede razón a la autoridad. Ciertamente, hubiese actuado de una forma aún más irresponsable si, en ausencia de pruebas contundentes de que los restos localizados en el Municipio de [...] Durango, dentro del vehículo en el que viajaban **VD†** y **M1†** pertenecían a éstas, así lo hubiese asegurado a la señora **Q**. Por lo tanto, en cuanto a este reclamo, esta Comisión considera que, el actuar de la Fiscal fue el adecuado, propiciando así que, la información ya confirmada sobre el deceso de su hija y nieta, la quejosa la recibiera del personal de la Unidad Especializada en Investigación de Homicidios Dolosos y, por ende, no se atribuye responsabilidad en cuanto a este acto.

134. Corresponde analizar si, una vez que le fue turnada la denuncia de **Q**, la **AR** observó los lineamientos establecidos en el Protocolo de Atención a Mujeres Desaparecidas, desde luego con la perspectiva de género correspondiente, con la debida diligencia y bajo un estándar de protección reforzado en la observancia del interés superior de la niñez, en atención a que, como ya se ha visto, una de las víctimas del caso además de ser mujer, era niña. En primer lugar, se tiene que, ante la desaparición de una mujer, el Protocolo establece que debe implementarse una **primera fase** en la que han de recabarse diversos datos, mismos que, en acápites subsecuentes se desglosan para evidenciar las omisiones en que incurrió la Fiscal; luego, el Protocolo establece una **segunda fase** en la que el Ministerio Público debe desarrollar una

⁷³ Véase, por ejemplo, la Recomendación 26, párr. 35.

⁷⁴ Ley de la CDHEZ, art. 45, párrafo segundo: "...La falta de rendición del informe o de la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja, se tenga por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario..." (Sic).

serie de actividades, previo a la implementación de la **tercera fase**, en la que se indican diversas acciones tendentes a la búsqueda y localización con vida de las mujeres desaparecidas.

➤ **Primera fase.**

135. En lo que atañe al **levantamiento del reporte**, recordemos que, los hechos relacionados con la desaparición de **VD†** y **M1†**, fueron denunciados por **Q** ante personal del Módulo de Atención Temprana del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, en fecha 10 de mayo de 2019, por lo que *prima facie*, pudiera parecer que la denuncia haría las veces de reporte. Sin embargo, el Protocolo dispone una serie de datos que el reporte debe contener y que, del análisis de la denuncia interpuesta por la quejosa, no se advierte que se hayan recabado, lo cual, al no cumplirse por la **MP3**, debió subsanarse por la **AR**. No obstante, ello no ocurrió, lo que implica una inadecuada e ineficiente procuración de justicia y actualiza la violación del derecho de acceso a la justicia de las víctimas del caso, en relación con el derecho al debido proceso, impactando, además, en su derecho a no ser objeto de violencia institucional. Tales **datos del reporte**, son:

- ✓ Número de reporte
- ✓ Ministerio público a cargo
- ✓ Policía investigador (a) a cargo
- ✓ Fecha y hora del reporte
- ✓ Fecha y hora de la desaparición
- ✓ Número específico para recibir reportes
- ✓ Operador (a) del centro de respuesta inmediata especializado que recibió la llamada del aviso
- ✓ Persona que recibe el aviso de la agencia del ministerio público especializado en búsqueda de personas desaparecidas
 - Policía investigador (a)
 - Agente del Ministerio Público
 - Radio Operador (a)
 - Agente Especializado y Zona
 - Me ordenó que me dirigiera a...

136. En cuanto a los **datos personales del reportante**, este Organismo considera que, el contenido de la comparecencia recabada a la señora **Q**, por parte de la **MP3**, cumple de manera general, con los requisitos del Protocolo, como a continuación se indica:

- ✓ Nombre: Q.
- ✓ Edad: [...]
- ✓ Sexo: femenino
- ✓ Grupo étnico: no se recabó el dato.
- ✓ Domicilio: [...].
- ✓ Teléfono: [...]
- ✓ Relación con la persona desaparecida: madre y abuela.

137. Por lo que hace a los **datos de la persona extraviada**, en este caso de **VD†** y **M1†**, esta Comisión, luego de analizar la comparecencia recabada a la señora **Q**, por parte de la **MP3**, cumple de forma parcial con los siguientes requisitos del Protocolo, por lo que entonces, una vez que fue remitida la denuncia a la **AR**, ésta tenía la obligación de recabar los datos faltantes; sin embargo, eso no ocurrió, omisión que comporta una inadecuada e ineficiente procuración de justicia y actualiza la violación del derecho de acceso a la justicia de las víctimas del caso, en relación con el derecho al debido proceso, impactando además, en su derecho a no ser objeto de violencia institucional, veamos:

- ✓ Nombre, edad (fecha de nacimiento), domicilio y con quién habita. La comparecencia contiene todos estos datos.
- ✓ ¿Sabe cuándo desapareció? 9 de mayo de 2019.
- ✓ ¿Cuándo fue la última vez que la vio? No se recabó el dato.
- ✓ ¿Cuándo fue la última vez que tuvo contacto con ella y por qué medio? No se recabó el dato.
- ✓ ¿A dónde se dirigía? Se omitió recabar el dato.
- ✓ ¿Quién tuvo el último contacto con ella? **VI2**.
- ✓ ¿Sabe si ha tenido problemas con algún familiar (ascendiente o descendiente) con quien tenga o haya tenido alguna relación sentimental, de negocios u otros? No se recabó el dato.
- ✓ ¿Sospecha de alguien o de algún motivo por el cual se haya ausentado? Se omitió el dato.
- ✓ ¿Sabe si tiene enemigos? No se recabó dicho dato.
- ✓ Ocupación y dirección (es) del lugar de trabajo. No se recabó dicho dato.
- ✓ Lugares que frecuentaba

- Centros de diversión (especifique) No se recabó dicho dato.
- Centros culturales (especifique) No se recabó dicho dato.
- Centros religiosos (especifique) No se recabó dicho dato.
- Otros
- ✓ ¿Ha faltado a su casa en algunas otras ocasiones? (En caso afirmativo, especificar el motivo). No se recabó dicho dato.
- ✓ Lugar de extravío. Se omitió recabar el dato.
- ✓ Recorrido o rutina diaria. Se omitió recabar el dato.
- ✓ ¿Tiene hijos? Sí, **M1†**.
- ✓ ¿Se llevó documentos y/o ropa? Se omitió recabar el dato.
- ✓ ¿Dejó algún documento, carta, escrito, etc? (en caso afirmativo, especificar) Se omitió recabar el dato.
- ✓ ¿Tuvo alguna actitud extraña antes de su ausencia o extravío? Se omitió recabar el dato.
- ✓ ¿Hubo llamadas, cartas o comunicaciones telefónicas o por cualquier otro medio, antes de la ausencia o extravío? Se omitió recabar el dato.
- ✓ ¿Se advirtió algún tipo de violencia previa o al momento de la desaparición? Se omitió recabar el dato.

138. Aunado a lo anterior, este Organismo nota que, la **AR** no recabó **las señas particulares de la persona ausente o extraviada**, en este caso de **VD†** y **M1†**, así como tampoco las **características dentales de éstas**; tampoco se hizo **contacto con enlace de Protocolo de Atención a Mujeres Desaparecidas⁷⁵ para Evaluación** y, por lo que concierne al **llenado de acta de entrevista**, se advierte que, como ya se dijo, a pesar de contar con la denuncia presentada por la **Q**, de la cual, como ya también se estableció, no se desprenden datos completos, no realizó un llenado posterior de acta de entrevista a la quejosa; motivo por el cual, desde un inicio, prescindió de recabar datos completos de su hija, relacionados con sus entornos familiar, laboral y social; se obtuvieron datos parciales concernientes a nombres y domicilios de personas que frecuentaba y, por lo que hace a la recopilación de correo electrónico, si bien no se cuenta en la indagatoria con datos de ello, se aprecia que sí se recabó información de sus redes sociales, lo cual se estima adecuado; asimismo, se estima que sí se cumplió con la obligación de compilar datos del vehículo en el que viajaban las víctimas, no así, en lo que atañe a sus pasatiempos.

139. Mientras que, en lo que atañe a **recolección de evidencia y de datos de probables testigos**, en la carpeta de investigación relacionada con los hechos motivo de esta Recomendación, este Organismo advierte que, en el informe de autoridad ministerial sí se agregaron las actas de entrevista a testigos de **T1 y T2, VI1 y T3**; así como acta de inspección externa al domicilio de **PS1** y de aseguramiento del teléfono celular del esposo de la agraviada. Sin embargo, esta Comisión nota que se omitió, de acuerdo al Protocolo, recabar de manera inmediata, fotografía reciente de las víctimas del caso o, en su defecto, la elaboración de retrato hablado.

140. Por otra parte, esta Comisión no pasa desapercibido que, contrario a lo que afirmó la **AR**, en el sentido de que desde el **11 de mayo de 2019** se dio prosecución con carácter de urgente a la indagatoria, debido a la importancia del asunto, la orden de investigación ministerial “con carácter de urgente”, la ordenó hasta el **13 de mayo de 2019**, tal y como se hizo notar en líneas antecedentes; lo cual permite inferir que, los días sábado y domingo, no se dio a la tarea de realizar acciones tendentes a la búsqueda y localización de las víctimas del caso, y denota su actuar omisivo, y la falta de debida diligencia en la investigación de los hechos.

141. Omisiones que no seguían una línea de investigación clara y que además, denotan también la falta de empatía y labor desinteresada de la Fiscal, incumpliendo así, no solo con disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos en materia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y al acceso a la justicia, sino, además, ignorando disposiciones de la propia Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas a través del Protocolo en mención. A lo cual se suma, además, el que la Fiscal no haya realizado la **solicitud de búsqueda y localización de VD† y M1†** a todas las instituciones policiales del

75 Consultable en: http://poje.zacatecas.gob.mx/sitio/pdf/protocolo_mujeres.pdf

Estado, tal y como ordena el Protocolo, pues se advierte que, en la orden de investigación ministerial, la **VD†** y **M1†**, se limitó a ordenar diversos actos de investigación que, si bien no se soslayan por este Organismo, sí se consideran insuficientes, además de que, como ya se apuntó, no se aprecian tendentes a la búsqueda y localización con vida, de **VD†** y **M1†**, a saber:

- ✓ “...Se recaben videos de las cámaras del interior y exterior de centro comercial Liverpool, mismo que se ubica a la salida Norte de Fresnillo, Zacatecas.
- ✓ Se recabe entrevista de T4, T5, T2 (tia de ...) quienes tienen su domicilio particular en la localidad de Plateros, Fresnillo, Zacatecas.
- ✓ Se recabe acta de entrevista a testigo en caso de que hubiese; Se localice y se asegure el vehículo de motor de la marca [...], línea [...], modelo [...], color [...], número de serie [...] y placas de circulación [...] del estado de México.
- ✓ Se me informe si **VD†**, T4 Y T1 cuentan con antecedentes penales y/o administrativos y de ser así, remita la constancia correspondiente.
- ✓ Recabe cualquier otro antecedente para el esclarecimiento favorable de los presentes hechos...” (Sic).

142. Finalmente, en lo que respecta a la **obtención de muestras biológicas de la persona no localizada y familiares**, la **AR** aseguró en su informe de autoridad rendido a este Organismo, que fue uno de los actos de investigación que ordenó de manera urgente; no obstante, del análisis de la carpeta de investigación [...], a la que luego de encontrarse los restos de las agraviadas, le correspondió el numeral [...], se aprecia que, la toma de muestras, la ordenó a través del oficio [...], en fecha **17 de mayo de 2019**, es decir, una vez que la Fiscal tuvo conocimiento del hallazgo del vehículo en el que viajaban las víctimas y que, como ya se dijo, fue encontrado calcinado y, en su interior, restos humanos. Motivo por el cual, este Organismo estima que la Fiscal no dio cumplimiento pleno a dicha disposición, pues debió ordenarla de manera inmediata, en aras de garantizar realmente una investigación bajo estándar de debida diligencia; por lo cual, se resuelve que dicho retardo, impactó también sobre el derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho al debido proceso en agravio de las víctimas directas del caso y, por su calidad de mujeres causó también el menoscabo de su derecho a una vida libre de violencia en el ámbito institucional.

143. Todas las omisiones en la implementación de la fase 1 del Protocolo, se consideran graves por este Organismo, pues además, con base en las disposiciones de dicho instrumento, uno de los factores para evaluar el grado de vulnerabilidad cuando una persona es reportada como no localizada, es precisamente el hecho de pertenecer al sexo femenino, sin dejar de lado que el Protocolo ordena **no prejuzgar, no crear estereotipos, no discriminar** en cuanto al hecho investigado; lo cual, en el caso concreto no sucedió, pues como se ha insistido a lo largo del presente instrumento recomendatorio, las omisiones de la **AR**, sus **respuestas ineficientes y actitudes indiferentes, su falta de empatía**, denotan precisamente su investigación sesgada, cargada de prejuicio y de estereotipos, lo cual, como ya se apuntó anteriormente, se deduce de su comentario escrupuloso de que la señora **VD†** mantenía relaciones con 7 parejas sentimentales; lo que actualiza por supuesto, la violación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia institucional, en relación con el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso, en agravio de las víctimas del caso, particularmente en este punto, de la mencionada señora **VD†**.

144. Aunado a todo lo anteriormente evidenciado, esta Comisión advierte que, derivado de la indebida implementación de todos los actos que componen la fase 1, obviamente no fue posible que la **AR** implementara de forma adecuada la fase 2 y, por ende, no se efectuó la activación del Operativo Protocolo, que la obligaba a, una vez documentadas las actuaciones de la fase 1, reunirse con el **Grupo Técnico de Colaboración**⁷⁶ del Protocolo, y analizar las líneas de búsqueda e investigación seguidas, a fin de determinar qué otras medidas ejecutar de manera inmediata.

⁷⁶ El grupo está integrado por: Secretaría General de Gobierno, Procuraduría General de Justicia del Estado, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de la Mujer, Secretaría de Salud, Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, Delegación Estatal de Procuraduría General de la República, XI Zona Militar, Policía Federal Preventiva, Comisión de Derechos Humanos del Estado, Dirección de Transporte, Tránsito y Vialidad.

145. En este punto, es importante retomar el dicho de la **AR** cuando en su informe de autoridad, aseguró de manera textual: “de tal manera que se dio aviso al fiscal especializado en personas desaparecidas con sede en este municipio, así como en la capital el **LICENCIADO MARIO CERVANTES**, quienes de acuerdo a sus facultades del área realizaron investigación en conjunto con la suscrita alertando sobre la menor desaparecida...” (Sic). Dicha afirmación, resulta completamente falsa, si se considera que, de autos de la carpeta de investigación [...], no se desprende ninguna constancia que acredite que haya realizado tales avisos y, en consecuencia, dichas Unidades no pudieron cumplir con lo estipulado por el Protocolo, cuando se refiere a las acciones del **Grupo Técnico de Colaboración**, a saber:

“Agencia del Ministerio Público Especializado en la Búsqueda de Personas Desaparecidas, deberá reanalizar la información ya obtenida a fin de verificar si existen nuevos datos acerca de la persona ausente o extraviada, determinando las nuevas actividades a desarrollar por las autoridades participantes a quienes podrá solicitar la realización de determinadas acciones dentro de la activación”⁷⁷ (Sic).

146. Ahora bien, el Protocolo establece que la fase 3, se activará una vez que se hayan agotado las dos etapas antecedentes y no se hayan obtenido resultados positivos; por lo cual, el Agente del Ministerio Público realizará una valoración de las acciones realizadas por el Grupo Técnico de Colaboración del Protocolo de Atención a Mujeres Desaparecidas y, de los informes emitidos por los mismos, la autoridad investigadora hará un registro de datos o elementos que hagan presumir la existencia de un delito y lo turnará al Departamento correspondiente. En el caso que motiva esta Recomendación, debemos tomar en consideración que, desde el inicio de la indagatoria [...], la **AR** consideró que existía un delito cometido en contra de **VD†** y **M1†**, lo cual se deduce de las constancias que integran el sumario, así como de su informe de autoridad, circunstancia que la obligaba a ser en mayor medida, diligente en su investigación y, de acuerdo al Protocolo, cumplir con las siguientes actuaciones mínimas:

- ✓ Registro de personas que pueden aportar datos relacionados con la persona ausente o extraviada
 - Nombre, domicilio, teléfono
 - Probable identidad del sustractor (a)
 - ❖ Nombre
 - ❖ Apodo
 - ❖ Domicilio
 - ❖ Teléfono
 - ❖ Media filiación y señas particulares
- ✓ Registro de datos que hagan presumir la existencia de hechos delictivos diversos:
 - Homicidio
 - Privación ilegal de la libertad
 - Secuestro
 - Desaparición forzada de personas
 - Tráfico de menores
 - Retención o sustracción de personas menores de edad o de quien no tiene la capacidad para comprender el significado del hecho
 - Otro.
- ✓ Inspección y serie fotográfica del lugar donde fue vista por última vez
 - Fotografías
- ✓ Fijación de lugar
- ✓ Registro de evidencias
- ✓ Levantamiento de evidencias físicas por el Agente Investigador
- ✓ El o la Policía Investigador deberá solicitar al Instituto Zacatecano de Ciencias Forenses un informe pericial sobre el análisis e interpretación de la evidencia que contenga información que pudiera ser relevante para la investigación, a través de la red interna. Entrevistas realizadas en el lugar donde fue vista por última vez.

147. De los autos que integran la carpeta de investigación [...], esta Comisión observa que se realizó el registro de la quejosa y yerno, como personas que podían aportar datos sobre las víctimas de desaparición, quienes, por la naturaleza del asunto, no podían contribuir con datos sobre sus posibles sustractores; asimismo, se advierte que sí se registraron datos sobre la

presunta comisión de delitos en contra de las víctimas, pues recordemos que, se inició carpeta de investigación por el delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro y/o el que resulte. Sin embargo, no se aprecia que la **AR** haya ordenado la inspección y serie fotográfica del lugar donde, aparentemente, habían sido vistas por última vez **VD†** y **M1†**, ocasionando con ello, la ineficacia de la indagación y, por ende, la violación de su derecho a la justicia en relación con el derecho al debido proceso.

148. Por otra parte, el Protocolo se refiere a las indagaciones acerca de acontecimientos que pudieren ocasionar el extravió de personas, como son: determinar hora, modo y lugar del extravió, indicar y entrevistar a todos los testigos que sea posible y obtener declaraciones de ellos respecto del extravió de la persona, (a-los (las) sospechosos (as) (se determina de acuerdo a los datos proporcionados por la persona que reporta el extravió); los parientes, amigos (as) y/o parejas de la persona; las personas que convivían con ella en su círculo de trabajo y/o escuela y/o redes sociales (*facebook, twitter, hi5, myspace, etc*); las personas que conocen a los sospechosos (as); las personas que pudieren haber observado el extravió de la persona; las personas que tuvieron conocimiento de posibles motivos del extravió; las personas con quien tuvo contacto la persona extraviada el día de su extravió; realizar una investigación minuciosa de los hábitos y costumbres de la persona extraviada, para determinar los lugares que frecuentaba y así entablar la hipótesis de lo que pudo haber pasado; las y los vecinos de la persona (las personas que conocían a la persona extraviada).

149. Como ya se dijo antes, de las constancias que integran la carpeta de investigación [...], se desprende el informe de investigación ministerial, al que se adjuntaron las actas de entrevistas a algunos testigos; sin embargo, esta Comisión advierte que, por ejemplo, no se recabó entrevista a **VI2**, persona que, a decir de la quejosa en su denuncia, fue la última que tuvo contacto con **VD†**; por lo tanto, se estima que resultaba conveniente recabar su testimonio con relación a los hechos, no obstante, la Fiscal no ordenó esa entrevista; igualmente, se aprecia que sí se indagó en las redes sociales de la agraviada, pero no se entrevistó a sus vecinos, ni se indagó sobre sus hábitos y costumbres; por lo que se resuelve que, de la misma manera, la **AR** incumplió dichas disposiciones del Protocolo.

150. Ahora bien, en cuanto a la emisión de un boletín de Alerta en medios de comunicación, difusión institucional y pesquisas, esta Comisión considera que, debido a las circunstancias del caso, fue apropiado que la Fiscal prescindiera de la realización de dichas acciones, pues quizás, con ello se habría puesto en mayor riesgo a **VD†** y **M1†** si tomamos en consideración que, los posibles plagiarios, ordenaban a **VI1** que no debía comunicar a nadie lo que estaba sucediendo; por consiguiente, se estima que no es necesario reprochar a la **AR** el incumplimiento de estas acciones.

151. Luego, el Protocolo establece la obligación de los elementos de Policía de Investigación, de presentar avances de investigación y formular una hipótesis provisional del conocimiento obtenido de las fuentes directas o indirectas de la información que previamente trabajó. En cuanto a este tópico, este Organismo analizó el informe de investigación ministerial signado por **PM1** y **PM2**, elementos de la Policía de Investigación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, del que como ya se ha dicho en líneas antecedentes, se desprenden diversas entrevistas y actos de investigación; pues bien, de dicho documento, se infiere una posible hipótesis a la que arribaron los agentes investigadores: de la localización y aseguramiento del vehículo en que viajaban **VD†** y **M1†**, muy probablemente se podía identificar a las personas responsables de su desaparición.

152. Como tal, dicha hipótesis no se minimiza, así como tampoco el trabajo realizado por los agentes investigadores; mas no resulta suficiente, y si tomamos en cuenta que la investigación la dirige el Ministerio Público, entonces la **AR** debió ordenar otros actos de investigación; empero, ello ya no pudo ser, debido a que, como también ya se señaló, en fecha 18 de mayo de 2019 dejó de conocer del asunto y, solo un día antes, habría recibido este informe de investigación ministerial. Motivo por el cual, se reprocha una vez más a la citada Fiscal, la investigación deficiente y falta de debida diligencia, en la indagación de la desaparición de **VD†** y **M1†**.

153. Finalmente, y a mayor abundamiento sobre el tema de atención a víctimas, analizado en los párrafos 118 y 119 de esta Recomendación, esta Comisión hace énfasis en que el Protocolo también se refiere a ello. Particularmente, ordena que la o el Policía investigador, deberá informar de la situación y solicitar el apoyo de atención a víctimas cuando el hecho así lo requiera, para lo cual, se documentarán los siguientes datos: Nombre de la (s) persona (s) de Atención a Víctimas; hora en la que se le dio aviso; se le informó que se dirigiera a; motivo por el que se solicitó el apoyo: (especifique la cantidad de personas que requieran el servicio de Atención a Víctimas). Aunado a ello, el Protocolo acota que, si se tratare de ausencia o extravió que no fueren de alto riesgo, o bien si se tuviera la certeza de que la persona ausente o extraviada se encuentra privada de la vida o si ha sido objeto o ha tenido intervención en la comisión de algún ilícito, el investigador deberá orientar a la (s) persona (s) que reporta y canalizarlas a la unidad o dependencia que corresponda. Si la ausencia o extravió fueren de alto riesgo, trasladará a los reportantes a la dependencia competente para la práctica del procedimiento correspondiente.

154. En lo atinente, este Organismo reitera que, en autos de la carpeta de investigación [...], no se cuenta con evidencias de que a la quejosa o su yerno, se les haya ofrecido atención psicológica, ni mucho menos que hayan sido debidamente canalizados a la Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas o, en su defecto, a cualquier otra dependencia que pudiera proporcionarles tales servicios, lo cual, además de ser una omisión de los agentes investigadores, este Organismo lo señala como una omisión directa de la **AR**, con lo cual, transgredió el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia institucional en perjuicio de la **SRA. Q**, y al igual que en el caso de **VI1**, su derecho de acceso a la justicia, en relación con el derecho al debido proceso.

155. Agotados todos y cada uno de los reclamos de la señora **Q**, así como las omisiones en que incurrió la **AR** en relación con las disposiciones del Protocolo, este Organismo considera importante referirse también a una serie de afirmaciones realizadas por la Fiscal, con motivo de la investigación de la desaparición de **VD†** y **M1†**, las cuales se relacionan con supuestos actos de investigación por ella realizados y que, al no haberse realizado, vulneran del mismo modo, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en relación con el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso, en agravio de dichas víctimas.

156. Bien, como ya quedó evidenciado, la Fiscal no hizo del conocimiento a la Unidad Especializada en la Investigación de Personas Desaparecidas, sobre la no localización de **VD†** y **M1†**; pero, aunado a ello, a pesar de que en su informe de autoridad aseguró de manera textual: *“...se dio aviso a la unidad de especializada en secuestros de la capital con el fin de que nos auxiliaran con sabana de llamadas del número de teléfono de la víctima (occisa), y del esposo VI1, mismas que fueron proporcionadas en todo momento de manera oportuna así como su geolocalización...”*, en el sumario no se cuenta con evidencias de que en realidad haya efectuado dicha diligencia, la cual relacionó precisamente con el supuesto aviso que habría dado a la señalada Unidad de Investigación y, expresó de forma literal: *“...de tal manera que se dio aviso al fiscal especializado en personas desaparecidas con sede en este municipio así como en la capital el MP5, quienes de acuerdo a sus facultades del área realizaron investigación en conjunto con la suscrita alertando sobre la menor desaparecida...”*.

157. Tales afirmaciones, este Organismo las califica de falsas, las cuales se realizaron con la única finalidad de tratar de justificar una investigación que, en realidad, no se llevó a cabo, pues como se ha señalado a lo largo del presente instrumento recomendatorio, la actitud de la **AR** fue en todo momento omisa, indiferente y sin la debida diligencia que debe caracterizar toda investigación ministerial. Además de que, en el caso que nos ocupa, por las características de las víctimas del caso, debió implementarse bajo un enfoque de género y un estándar de deber reforzado en la protección de los derechos de la infancia; sin embargo, eso no sucedió, puesto que la indagación de la Fiscal, se limitó a ordenar los actos de investigación descritos en el párrafo 125 de esta Recomendación, los cuales si bien no se soslayan por esta Comisión, se consideran insuficientes para localizar con vida a las víctimas de este caso.

158. Aunado a ello, esta Institución detectó que la **AR** también mintió en su informe de autoridad, cuando aseguró que, en conjunto con el grupo de la Policía Investigadora de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, se realizó trabajo de campo en aquella

municipalidad, durante los días 12, 13 y 14 de mayo de 2019, cuando como ya se ha establecido en renglones precedentes, los días 11 y 12 de mayo de 2019, no efectuó ninguna diligencia. Por lo cual, igualmente resulta falso que el 14 de mayo de ese mismo año, la referida Fiscal viajara a dicho municipio con el objetivo de localizar a las víctimas, debido a que la geolocalización del teléfono de la señora **VD†** demostraba que dicho aparato se encontraba allí; incluso, la servidora pública llegó al extremo de asegurar textualmente: “...de acuerdo a la indagatoria se viajó en días y horas hábiles regresando de esas expediciones de campo cerca de las 22 horas de esos días en mención... y “...se viajó a este municipio en compañía de los agentes **PM1** y **PM2**”.

159. La falsedad de las afirmaciones en que incurrió la **AR**, se deducen de la compulsas de los autos que integran la carpeta de investigación [...], de la cual no se desprenden constancias que acrediten las diligencias de búsqueda que aseguró haber realizado, en ninguna de las fechas por ella mencionadas, en conjunto con **PM1** y **PM2**, elementos de la Policía de Investigación de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas. Peor aún, sus aseveraciones se contraponen con el contenido de la información provista por dichos agentes en su informe de investigación ministerial, pues de dicho informe, se desprende que, en fecha **13 de mayo de 2019**, éstos realizaron diligencias en la comunidad de Plateros, Fresnillo, Zacatecas, así como en la cabecera Municipal. Por lo que se refiere al **14 de mayo de ese mismo año**, si bien los agentes establecieron que realizaron diligencias en la comunidad de Villa Insurgentes, Sombrerete, Zacatecas, éstas consistieron meramente en recabar la entrevista de la **PS1**, no así, en actos de búsqueda y localización de las víctimas de este caso. Finalmente, del mismo documento, se desprende que, en fecha **15 de mayo de 2019**, los agentes recabaron entrevista al **C. VI1**.

160. En ese estado de cosas, se puede advertir que, los agentes en comento, no se refirieron en su informe de autoridad, a haber realizado acciones de búsqueda y localización de **VD†** y **M1†**; ni mucho menos, hicieron mención de haber acudido al municipio de Sombrerete, Zacatecas, los días 12, 13 y 14 de mayo de 2019, en compañía de la **AR**. Por consiguiente, se resuelve que, además de que la información proporcionada por ésta es falsa, la omisión de dichas acciones violentó el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia institucional, en relación con su derecho de acceso a la justicia y al debido proceso, en agravio directo de dichas personas.

161. Con lo anterior, este Organismo concluye que la investigación llevada a cabo por el personal de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, en relación con la desaparición de **VD†** y **M1†** no fue conducida con la debida diligencia, de manera que fuese capaz de garantizar el restablecimiento de los derechos de las víctimas y evitar la impunidad, entendida ésta como “*la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana*”⁷⁸ Pues en casos de desaparición de personas, la impunidad debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales –del Estado– como individuales –penales y de otra índole de sus agentes o de particulares-⁷⁹. En cumplimiento de esta obligación, el Estado debe remover todos los obstáculos, de facto y de jure, que mantengan la impunidad⁸⁰.

162. En ese contexto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señaló en el ya referido caso *Campo Algodonero*, que las directrices que se deben implementar para hacer efectiva la búsqueda de las personas de quienes se desconoce su paradero se deben practicar sin dilación alguna, como una medida tendente a proteger la vida, la libertad personal así como la integridad personal; además, se deberá establecer un trabajo coordinado entre los diferentes cuerpos de seguridad para dar con el paradero de la persona; eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio, como exigir investigaciones o procedimientos preliminares; asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda; confrontar el reporte de extravío con la base de datos de quienes se desconoce su paradero, y

78 Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala, párr. 173; Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, párr. 405, y Caso Tiu Tojin Vs. Guatemala, párr. 69.

79 Cfr. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay, párr. 131; Caso Perozo y otros Vs. Venezuela, párr. 298, y Caso Anzualdo Castro Vs. Perú, supra nota 44, párr. 125.

80 Cfr. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay, párr. 165.

priorizar la búsqueda en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona, sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas de búsqueda.

163. En este mismo sentido, *“el derecho de acceso a la justicia requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan y, en su caso, de las correspondientes responsabilidades penales en tiempo razonable, por lo que, en atención a la necesidad de garantizar los derechos de las personas perjudicadas, una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. Además, por tratarse de una desaparición [...], el derecho de acceso a la justicia incluye que en la investigación de los hechos se procure determinar la suerte o paradero de la víctima.”*⁸¹ Lo anterior, en la inteligencia de que las víctimas tienen el derecho humano al juez natural en la debida investigación y eventual sanción de los responsables de la comisión de la desaparición [...] de personas.

164. La erradicación de la impunidad de las violaciones graves de derechos humanos⁸², cuenta con una garantía colectiva, reflejada en el claro y creciente interés de toda la sociedad y de todo Estado democrático de Derecho en fortalecer los mecanismos internacionales de protección en esta materia. La Corte estimó que el derecho al juez natural, reconocido en el artículo IX de esta Convención, es indispensable para la consecución de los fines propuestos en la misma. Además, la Corte también ha establecido que el deber de investigar es de medio, no de resultado, lo que significa que la obligación de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa.⁸³

165. En el caso que motiva esta Recomendación, las actitudes omisivas y desinteresadas de la **AR**, transgredieron en agravio de **VD†** y **M1†** y en el de sus familiares, los derechos a un trato digno, legalidad, seguridad jurídica y debida procuración de justicia, contenidos en los artículos 1, 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 17, párrafo segundo, 20, apartado B, fracciones, I y VI, y 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, se estima que la Fiscal, al adoptar una actitud pasiva en la investigación, omitió cumplir con la obligación que les impone los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales invocadas en párrafos antecedentes y 1º, 72, fracciones I, III, IV, VII, VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, al no practicar oportunamente los actos conducentes a la localización de **las víctimas del caso**.

166. Igualmente, la servidora pública omitió observar las disposiciones previstas en los instrumentos jurídicos internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que constituyen norma vigente en nuestro país y que deben ser tomados en cuenta para la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

167. En lo atinente, los artículos 5.1, 7.1, 11.1, 11.3 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3, 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; I y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; así como los principios orientadores contenidos en los artículos 1 y 2, del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que en términos generales prevén el derecho de las víctimas al acceso equitativo, efectivo y en condiciones de igualdad a los mecanismos de

⁸¹ Caso Radilla Pacheco vs. México párrafo 191.

⁸² Cfr. Resolución sobre las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares, AG/RES. 2513 (XXXIX-O/09), aprobada por la Asamblea General de la OEA el 4 de junio de 2009, puntos Resolutivos cuarto y sexto, en http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2513-2009.doc; Resolución sobre las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares, AG/RES. 2231 (XXXVI-O/06), aprobada por la Asamblea General de la OEA el 6 de junio de 2006, puntos Resolutivos tercero y séptimo, en <http://www.civilsociety.oas.org/General%20Assembly%20Resolutions/Sto%20Domingo/Esp/AG%20RES%202231%20spanish.doc>; Resolución sobre el derecho a la verdad, 2005/66, aprobada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 20 de abril de 2005, puntos Resolutivos segundo a cuarto, en http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-66.doc; Resolución sobre la cuestión de las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 59/200, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de marzo de 2005, punto Resolutivo 4, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3758.pdf>; Resolución sobre desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2004/40, aprobada por la Comisión de Derechos Humanos el 19 de abril de 2004, puntos Resolutivos 7.b, 7.c y 7.d, en http://www2.ohchr.org/spanish/issues/disappear/docs/E-CN_4-RES-2004-40.doc; Resolución sobre la cuestión de las desapariciones forzadas o involuntarias, 2003/38, aprobada por la Comisión de Derechos Humanos el 23 de abril de 2003, puntos Resolutivos 5.c, 5.d y 5.d, en http://www2.ohchr.org/spanish/issues/disappear/docs/E-CN_4-RES-2003-38.doc.

⁸³ Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, párr. 177

justicia, así como a que sean tratadas dignamente, a recibir la atención que requieren, a que se garantice su integridad y seguridad personal.

168. Aunado a ello, es importante precisar que una debida investigación de los hechos, también se traduce en que las víctimas y sus familiares, así como la sociedad en general, tengan garantizado el derecho a conocer la verdad y, por tanto, que las víctimas tengan acceso a la justicia, y finalmente se les reparen los daños. Así, en el caso de personas de quienes se desconoce su paradero sus familiares tienen derecho a que se implementen todas aquellas acciones de búsqueda y localización, a conocer el destino de las víctimas o el de sus restos, así como las circunstancias que propiciaron que se desconozca su paradero.

169. La Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder, adoptada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, estableció las bases para considerar como víctimas a las personas que, individual o colectivamente, hubieran sufrido daños, lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones de otra persona o personas que violen la legislación penal vigente, así como a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

170. Por último, debe precisarse que si bien es cierto una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, también lo es que el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafo tercero y 113, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 51, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del estado, la recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

171. Cabe destacar, que la mencionada reparación del daño deberá considerar el impacto en el proyecto de vida que se generó en los familiares de **VD†** y **M1†**, pues a raíz de los hechos, han presentado afectaciones psíquicas y físicas; alteración en su núcleo y vida familiares; derivado del hecho de que no se efectuara una investigación bajo los estándares establecidos en esta Recomendación, a lo cual se sumó el posterior homicidio de sus familiares. Al respecto, la Corte Interamericana, en la sentencia de reparaciones del caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, ha señalado que, en este tipo de casos, los familiares cercanos a la víctima, así como las personas unidas a ésta por relación conyugal o convivencia permanente, padecen una gran angustia y sufrimiento psíquico, que los hace sentir vulnerables y en estado de indefensión permanente, lo que no requiere prueba en virtud del contacto afectivo estrecho. Dichos padecimientos constituyen un daño inmaterial que deben compensarse conforme a equidad.

172. Por ello, esta Comisión considera de elemental justicia que la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas en Coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas del Estado, repare el daño a través de las acciones que tiendan a reducir los padecimientos físicos, psíquicos y médicos de los familiares de **VD†** y **M1†**, por el tiempo que resulte necesario, incluidas la provisión de medicamentos, transportación para su atención, gastos de alimentación y hospedaje, de ser necesarios, atención psicológica y tanatológica y toda aquélla que sea indispensable para su completa rehabilitación, pues al respecto la Corte Interamericana se ha pronunciado y señalado que “es posible entender que la violación del derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares de la víctima es una consecuencia directa, precisamente, 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 sucedido⁸⁴.

173. Asimismo, con fundamento en los artículos 1, párrafo tercero y 102, apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 67, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, se considera que existieron elementos de convicción suficientes para que este Organismo, en ejercicio de sus atribuciones, solicite al Órgano Interno de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, que se inicien los procedimientos administrativos de investigación correspondientes para que, en el ámbito de su competencia, determine la responsabilidad de la servidora pública implicada en los hechos del presente caso.

174. Es importante hacer énfasis en que, la Comisión de Derechos Humanos emite la presente Recomendación también con el propósito de que la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, implemente las medidas necesarias a fin de establecer y hacer efectivo un marco mínimo necesario para la atención de las víctimas, y llevar a cabo una debida investigación en los casos de personas de quienes se desconozca su paradero, que permita precisamente a sus servidores públicos, por una parte, sensibilizarse y no desestimar las denuncias que reciban por estos motivos; y, por otra parte, tener un conocimiento claro sobre los parámetros que deben regir su actuación en la investigación de dichos acontecimientos, y así evitar irregularidades como las observadas en el caso **VD†** y **M1†**. Pues es indudable que, tener en claro el destino de todas aquellas personas de quienes se desconoce su paradero representa uno de los retos más importantes para las autoridades del Estado mexicano, ya que forma parte de una agenda nacional en materia de Derechos Humanos y es precisamente éste el primer obligado en investigar, buscar y localizarlas con la debida diligencia a las personas desaparecidas e identificar y enjuiciar a las personas responsables en aras de evitar que, como en el caso aconteció, las víctimas sufran el desenlace fatal de **VD†** y **M1†**.

- De la No Responsabilidad del **MP1**, entonces Agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad de Homicidios Dolosos 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas; así como de la **AMP2**, entonces Agente del Ministerio Público Especializada en la Investigación de Homicidios Dolosos 2, del mismo Distrito Judicial, en la violación del derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración, en relación con el derecho al debido proceso, en agravio de **VD†** y **M1†**.

175. Como ya se dijo antes, una adecuada procuración de justicia implica que los Agentes del Ministerio Público, realicen una investigación ministerial que se ciña a los estándares que han quedado establecidos en los acápites precedentes de esta Recomendación. Como ya también se indicó, la carpeta de investigación [...], fue remitida en fecha 18 de mayo de 2019, a la Unidad de Homicidios Dolosos 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, en ese tiempo, a cargo del **MP1**. Del análisis de las constancias que integran el sumario, este Organismo no advierte un indebido actuar de dicho servidor público, puesto que, una vez que le fuera remitida la indagatoria, realizó de manera subsecuente, todas y cada una de las diligencias que estimó necesarias para resolver el homicidio de las víctimas de este caso.

176. Así, se cuenta con diligencias desahogadas durante el mes de mayo, en fechas 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 19 y 30; luego, en el mes de junio, se actuó los días 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 19, 20 y 26; por lo que se refiere a julio, el Fiscal realizó diligencias los días 10, 11, 12, 16, 17, 18 y 19; mientras que, en agosto, actuó los días 9, 18, 21, 22 y 29; en tanto que, en el mes de septiembre, desahogó diligencias los días 3 y 27; así como los días 3 y 21 de octubre, todas, del año 2019. Por consiguiente, se considera que no existe reclamo que realizar al Fiscal en comento, en la medida en que actuó de manera subsecuente en la indagatoria a la que asignó el número de legajo [...], sin dejar periodos de inactividad que impactaran en perjuicio del derecho de acceso a la justicia de las víctimas directas e indirectas del caso y, por ende, de su derecho al debido proceso.

177. Ahora bien, al analizar la indagatoria, este Organismo encuentra que, la **MP2**, en ese momento, Agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad Especializada en la Investigación

84 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO RADILLA PACHECO VS. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SENTENCIA DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) párrafo 161.

de Homicidios Dolosos 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, de la misma manera realizó diligencias de manera secuencial, dentro de la carpeta de investigación [...]. Específicamente en fecha 23 de diciembre de 2019; 6, 7, 8, 9, 10, 13, 15, 20, 21 y 28 de enero de 2020; 4, 10, 11, 26, 27, 28 y 29 de febrero del mismo año y 3 de marzo, 16 de abril y 11 de mayo de 2020.

178. Motivo por el cual, tomando además en consideración que, según información provista en vía de colaboración por el **MP3**, Fiscal del Ministerio Público adscrito a la Unidad Especializada en la Investigación de Homicidios Dolosos del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, recibido en esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, en fecha 03 de enero de 2022, se dictó sentencia condenatoria en contra de **PS1**, a quien se le impuso una pena de 200 años de prisión, de **PS2** y **PS3**, a quienes se les impuso una pena de 196 años de prisión, por los hechos que la ley señala como delitos de secuestro y homicidio, cometidos en agravio de **VD†** y **M1†**, se estima que dicho Fiscal, no incurrió de ninguna manera, en actos u omisiones que impliquen el menoscabo del derecho de acceso a la justicia de las víctimas directas e indirectas del caso y, por ende, de su derecho al debido proceso.

179. En ese sentido, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, resuelve que, contrario al actuar omisivo de la **AR**, en ese entonces Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, los Agentes del Ministerio Público **MP1** y **AMP2**, quienes en su momento integraron la carpeta de investigación marcada con el número [...], ajustaron su actuar a los estándares establecidos en esta Recomendación, garantizando así el derecho de acceso a la justicia de las víctimas directas e indirectas del caso y, consecuentemente, se impone dictar en su favor, de conformidad con los artículos 51 y 52 de la Ley que rige el actuar de este Organismo **Acuerdo de No Responsabilidad**.

VII. CONCLUSIONES DEL CASO.

1. La responsabilidad en que incurrió de la **AR**, en ese entonces Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, derivó al omitir practicar todas las diligencias e investigaciones tendientes a la búsqueda inmediata y diligente de **VD†** y **M1†**, pues debió realizar las actuaciones necesarias, tendientes a la inmediata localización de las citadas víctimas directas, así como a recabar cuanto dato esencial de búsqueda y localización estuvieran a su alcance, incluso emprender una inspección al lugar donde fueron vistas por última vez. Por lo cual, sus omisiones, se traducen en la violación del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia institucional, en relación con su derecho de acceso a la justicia y al debido proceso.

2. La **AR**, en ese tiempo Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, vulneró en perjuicio de las víctimas indirectas, el derecho humano al acceso a la justicia en la modalidad de procuración, al integrar de manera irregular la indagatoria respectiva, además de vulnerar su derecho al debido proceso.

3. Por otra parte, el caudal probatorio que integra el sumario, es suficiente para concluir que el **MP1** y la **AMP2**, quienes en su momento integraron la carpeta de investigación marcada con el número [...], realizaron una adecuada investigación de los hechos, hasta lograr una sentencia condenatoria, por lo cual, este Organismo resuelve que no incurrieron en conductas u omisiones que implicaran la violación a los derechos humanos de víctimas directas y/o indirectas.

VIII. DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS:

1. La Corte Interamericana ha definido qué se entiende por “víctima” en general y qué se entiende por “víctima” *stricto sensu* dentro de un proceso contencioso.

2. La noción de “víctima” bajo derecho internacional refiere a la parte lesionada. De conformidad con reglas generales de la Responsabilidad Internacional de los Estados, la parte lesionada es aquella “cuyo derecho individual ha sido denegado o dañado por el acto ilegal internacional o que ha sido de otra manera particularmente afectado por dicho acto”. En el área de la protección internacional de derechos humanos, la parte lesionada es el individuo cuyos derechos han sido violados, es decir la parte cuyos derechos han sido conculcados generándosele un daño. A menudo también se le refiere como la “parte agraviada”. El Reglamento de la Corte Interamericana define el término “víctima” de la siguiente manera: “significa la persona cuyos derechos han sido violados de acuerdo a la sentencia proferida por la Corte”. Es decir, “víctima” es aquella cuyos derechos ya han sido determinados por la Corte habiendo establecido violaciones en su detrimento.

3. Luego, la jurisprudencia de la Corte ha expandido *rationae personae*⁸⁵ el reconocimiento de la condición de “víctima” a personas que en su jurisprudencia inicial no eran consideradas como tales. Por ejemplo, en el caso Villagrán Morales y Otros la Corte reconoció la condición de víctimas con base a derecho propio, de los familiares de los menores asesinados. La Corte reconoció en ese sentido que los familiares de dichos menores torturados y asesinados también habían sufrido en sí mismas violaciones del artículo 5 de la Convención. En el caso Villagrán Morales y Otros, la Corte Interamericana falló de la siguiente manera: “La Comisión señaló, en sus alegatos finales escritos, que las circunstancias de la muerte de las víctimas, así como la falta de actuación del Estado, habían provocado en los familiares de las mismas “angustias y también considerable temor”⁸⁶. “La Corte debe destacar entre las conductas de los agentes estatales que intervinieron en los hechos del caso y que produjeron un impacto sobre sus familiares, la correspondiente al tratamiento que se dio a los cuerpos de los jóvenes cuyos cadáveres aparecieron en los Bosques de San Nicolás, [...]. Estas personas no sólo fueron víctimas de la violencia extrema correspondiente a su eliminación física, sino que, además, sus cuerpos fueron abandonados en un paraje deshabitado, quedaron expuestos a las inclemencias del tiempo y a la acción de los animales y hubieran podido permanecer así durante varios días, si no hubieran sido encontrados fortuitamente. En el presente caso, es evidente que el tratamiento que se dio a los restos de las víctimas, que eran sagrados para sus deudos, y en particular, para sus madres, constituyó para éstas un trato cruel e inhumano.”⁸⁷

4. En el caso Bámaca Velásquez⁸⁸, la noción ampliada de *rationae persone* fue aplicada a la viuda del desaparecido. En dicha decisión, el juez Cançado Trindade señaló con referencia a la expansión de la noción de “víctima” lo siguiente: “...Así, la Corte Interamericana ha establecido correctamente que, en circunstancias como las del presente caso Bámaca Velásquez, las víctimas son tanto la persona desaparecida como sus familiares inmediatos.”⁸⁹

5. También la Corte Interamericana ha estimado que se puede declarar la violación del derecho a la integridad psíquica y moral de familiares directos de víctimas de ciertas violaciones de derechos humanos aplicando una presunción *iuris tantum* respecto de madres y padres, hijas e hijos, esposos y esposas, y compañeros y compañeras permanentes (en adelante “familiares directos”), siempre que ello responda a las circunstancias particulares en el caso. Respecto de tales familiares directos, corresponde al Estado desvirtuar dicha presunción⁹⁰.

6. Así como que “[l]a angustia propia de la naturaleza humana al desconocer la suerte de un ser querido, obligan a un reconocimiento de la responsabilidad del Estado sobre dicha situación, en violación al artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en perjuicio de dichos familiares. Por lo que, a criterio de este Organismo, las constancias que integran el expediente de queja **CDHEZ/361/2019**, así como aquellas que se desprenden de la carpeta de investigación que actualmente se integra con el número [...], por los familiares de las víctimas directas, son reveladoras en este sentido.

7. Al respecto, la Corte recuerda que en otros casos ha llegado a considerar que la privación continua de la verdad acerca del destino de un desaparecido constituye una forma de trato cruel

85 Por razón de la persona.

86 Villagrán Morales et al case, Series C: No 63., Sentencia del 19 de noviembre de 1999, op. Cid, párr. 171.

87 Villagrán Morales et al case, Series C: No 63., Sentencia del 19 de noviembre de 1999, op. Cid., párr. 174.

88 CtADH, Caso Bámaca Velásquez, Series C No 70. Sentencia sobre Fondo, Sentencia de 25 de noviembre de 2000.

89 Ídem, Párrafo 38.

90 Cfr. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia, supra nota 40, párr. 119, y Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, supra nota 40, párr. 128.

e inhumano para los familiares cercanos⁹¹. En el presente caso, a criterio de este Organismo, es clara la vinculación del sufrimiento de los familiares de **VD†** y **M1†**, con la violación de su derecho de acceso a la justicia, lo que ilustra la complejidad de la desaparición y posterior muerte de las víctimas directas, y de los múltiples efectos que causa.

8. En la sentencia contra el Estado Mexicano, respecto del caso Rosendo Radilla⁹², la Corte señaló que, ante hechos de desaparición [...] de personas, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la integridad personal de los familiares también por la vía de investigaciones efectivas. Más aún, la ausencia de recursos efectivos ha sido considerada por la Corte como fuente de sufrimiento y angustia adicionales para las víctimas y sus familiares.

9. En el marco legal nacional, la Ley General de Víctimas conceptualiza en su artículo 4, a las víctimas directas e indirectas, entre otras, de la siguiente manera: "...víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella". En el estado de Zacatecas, la Ley de Atención a Víctimas establece en el ordinal 4°, párrafos segundo y tercero: "Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella. Para este efecto se consideran víctimas indirectas, entre otros, los siguientes: I. El cónyuge, la concubina o el concubinario; II. Las hijas e hijos de la Víctima; III. Los Padres de la Víctima, y IV. Los dependientes económicos de la Víctima."

10. Por los razonamientos anteriores y de las constancias que obran en el expediente de queja, que se encuentra integrado también por las constancias de la carpeta de investigación número [...], del índice de la Unidad Especializada en Investigación de Homicidios Dolosos 2, del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, de donde se puede determinar las siguientes víctimas directas e indirectas, así como los vínculos que existen entre ellas. De la integración del expediente, queda claro que las **víctimas directas** del caso son **VD†** y **M1†**. Mientras que, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley General de Víctimas, así como del numeral 4°, párrafos primero y segundo, de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas, adquieren la calidad de víctimas indirectas **Q**, **VI1** y **VI2**. Siendo estas personas quienes son susceptible del impacto en su esfera psicosocial, con motivo de las posibles alteraciones en su entorno y en su vida familiar, generadas a partir de los hechos analizados en la presente Recomendación, por lo que deberán ser consideradas para efectos de la determinación de la reparación integral del daño, así como la inscripción en el Registro Estatal de Víctimas. Quedando a salvo en cada caso, el derecho que le asiste a las hijas e hijos de las víctimas directas, en caso de existir.

IX. REPARACIONES.

1. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1°, párrafo tercero, 108 y 109 constitucionales; 51, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, prevén la posibilidad de que al evidenciarse una violación a los derechos humanos, atribuible a servidores públicos del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia debe incluir las medidas que procedan, a fin de lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la ley.

2. Dicha reparación, de conformidad con los "*Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos*

91 Cfr. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párr. 114; Caso La Cantuta Vs. Perú, supra nota 51, párr. 125, y Caso Anzaldo Castro Vs. Perú, párr. 113.

92 Párrafo 167.

y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005, las violaciones a derechos humanos deben contemplar, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de ésta, una reparación plena y efectiva en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.”⁹³

3. En el “Caso Espinoza González vs. Perú”, la CrIDH resolvió que: “(...) toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado (...)”, además precisó que: “(...) las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos (...)”.⁹⁴

4. Respecto del “deber de prevención” la CrIDH ha sostenido que: “(...) abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte (...)”.⁹⁵

5. En el presente caso, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, considera procedente la reparación de los daños ocasionados en los términos siguientes:

A) De la indemnización.

1. La indemnización es una medida compensatoria que busca reparar los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de las violaciones a derechos humanos, entre los que se incluyen: el daño físico o mental; la pérdida de oportunidades, en particular las del empleo, educación y prestaciones sociales, los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante, los perjuicios morales, los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos, psicológicos y sociales.⁹⁶

2. En el caso motivo de esta Recomendación, es procedente el pago de una indemnización por los daños psicológicos y patrimoniales que se le causaron a las víctimas indirectas. Para tal efecto, en términos de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 26, 27, 40, 41, 42, 54, 58 59 y demás aplicables de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas, y toda vez que se acreditaron violaciones al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia institucional y de acceso a la justicia, en relación con el derecho al debido proceso, con motivo de las omisiones, y dilaciones en que incurrió la servidora pública responsable de la integración de la carpeta de investigación por la desaparición de las víctimas directas, por lo cual este Organismo solicita a la Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas del Estado, realice la inscripción de **VD†** y **M1†**, en su calidad de víctimas directas, así como de **Q**, **VI1** y **VI2**, en su calidad de víctimas indirectas en el Registro Estatal de Víctimas, a fin de que tengan acceso a los servicios y al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral previsto en dicha Ley. En este sentido, este Organismo remitirá copia de la presente Recomendación a dicha instancia.

B) De la rehabilitación.

1. La rehabilitación debe incluir la atención médica y psicológica, así como los servicios jurídicos y sociales⁹⁷, que resulten necesarios, en el caso que nos ocupa, la rehabilitación se refiere a la adquisición de las nuevas competencias que requieran las nuevas circunstancias en que se encuentren las víctimas como consecuencia de la lesión de la que hubieran sido objeto, siempre y cuando se haya materializado esta situación.

⁹³Ibidem, párr. 18.

⁹⁴ Sentencia de 20 de noviembre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafos 300 y 301.

⁹⁵ “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), párrafo 175.

⁹⁶ Numeral 20 de los Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 2005.

⁹⁷ ONU, Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves al derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, A/RES/60/147, 21 de marzo de 2006, párr.21

2. En el caso que nos ocupa, para dar cumplimiento a éstas, se requiere que la Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas del Estado de Zacatecas, localice a **Q, VI1 y VI2**, quienes deberán acceder a las medidas de rehabilitación, particularmente, al tratamiento psicológico y tanatológico que su estado de salud amerite, por el tiempo que sea necesario hasta su total restablecimiento. Asimismo, debe garantizarse que dichos tratamientos sean efectivamente especializados y que consideren las características de edad y género de las víctimas, y eviten condiciones revictimizantes.

C) De las medidas de satisfacción.

1. Respecto a este concepto, de conformidad con lo establecido por los Principios sobre el derecho a obtener reparaciones, ésta debe incluir, cuando sea el caso, la totalidad o parte de las medidas siguientes: medidas eficaces para conseguir que no se continúe con las violaciones; así como la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones.⁹⁸

2. El Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de Justicia del Estado, deberá iniciar los procedimientos administrativos e investigaciones ministeriales o carpetas de investigación correspondientes, para que en el ámbito de su competencia se determine la responsabilidad de la **AR**, en ese entonces Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, ello con fundamento en el numeral 70 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas y demás disposiciones aplicables de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

D) Las garantías de no repetición.

1. Consisten en implementar las medidas que sean necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención, por ello, el Estado debe adoptar todas las medidas legales y administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de los derechos humanos de las víctimas.

2. Se deberá instruir a quien corresponda de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, para que se lleven a cabo revisiones periódicas en las carpetas de investigación iniciadas por desaparición de personas, con la finalidad de que ningún caso deje de ser investigado y se realicen a la brevedad las diligencias necesarias para su correcta integración, así como para que, en su caso, se deslinden las responsabilidades administrativas y/o penales respecto de las deficiencias o irregularidades detectadas. Además, en el caso de desaparición de Mujeres, se deberá garantizar que se sigan las disposiciones del Protocolo de Atención a Mujeres Desaparecidas con que cuenta la propia Fiscalía.

3. Se deberá diseñar e impartir en el término de tres meses, un curso integral dirigido al personal ministerial de la Fiscalía Estatal con capacitación y formación de derechos humanos, específicamente en materia de desaparición de personas, conforme al "Protocolo homologado de Investigación para los delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por particulares"⁹⁹, Protocolo de Atención a Mujeres Desaparecidas, jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en la materia 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 Personas¹⁰⁰, para prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, los cuales deberán impartirse por personal calificado y con experiencia en derechos humanos.

4. Se deberá diseñar e impartir en el término de tres meses, un curso de capacitación y sensibilización a las personas servidoras públicas encargados de investigar y realizar labores de búsqueda de personas desaparecidas, con la finalidad de que su actividad no se circunscriba a encontrar y sancionar a los responsables de la desaparición, sino primordialmente a localizar de forma inmediata y efectiva a las víctimas, llevando a cabo acciones para su protección, con el objetivo de preservar su vida y activar todos los procesos de búsqueda, ante cualquier noticia o denuncia de posible desaparición, con finalidad de

⁹⁸ Ibidem, párr. 22.

⁹⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Julio de 2018.

¹⁰⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017.

garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas al acceso a la justicia y su derecho de conocer la verdad de los hechos respecto de las investigaciones en la que intervengan, en términos de lo dispuesto por el numeral 11, apartado A de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas, para lo cual se deberá generar una adecuada coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención Integral a Víctimas del Estado.

En atención a lo anterior, esta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas formula a usted Fiscal General de Justicia las siguientes:

X. RECOMENDACIONES.

Por lo anterior, y con fundamento en los artículos 1 y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 2, 3, 4, 8, 17, 37, 51, 53, 54, 56, 57 y 58 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas se emiten las siguientes Recomendaciones:

PRIMERA. En un plazo de un mes, posterior a la notificación de esta Recomendación, se inscriba en el Registro Estatal de Víctimas a **VD†** y **M1†**, en calidad de víctimas directas de violaciones a sus derechos humanos; así como a **Q**, **VI1** y **VI2**, en calidad de víctimas indirectas. Asimismo, dentro del plazo máximo de tres meses, contados a partir de la notificación de la presente Recomendación, se garantice su acceso oportuno al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Zacatecas, a efecto de que se realice la indemnización correspondiente; debiendo remitir a este Organismo protector de Derechos Humanos, las constancias con que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Dentro del plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de esta Recomendación, se localice a **Q**, **VI1** y **VI2**, y si así lo deciden, se brinde la atención psicológica que requieran por las posibles afectaciones que pudieran presentar, en relación a los sucesos ocurridos con motivo de los hechos objeto de estudio de la presente Recomendación, y se dé continuidad con dicho tratamiento hasta su total restablecimiento. Debiendo, remitir a este Organismo, las constancias que acrediten su debido cumplimiento.

TERCERA. Dentro de un plazo máximo de un mes, contado a partir de la notificación de esta Recomendación, se valore y determine si las víctimas indirectas requieren atención psicológica y tanatológica, relacionada con los hechos de la presente queja. De ser el caso, en un plazo de un mes, posteriores a la realización de dicha valoración, se realicen las gestiones necesarias para que, de ser voluntad de las víctimas indirectas, inicien su tratamiento hasta su total restablecimiento.

CUARTA. Dentro de un plazo máximo de un mes, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se realice y sustancie ante el Órgano Interno de Control de la Fiscalía General de Justicia del Estado, el procedimiento de investigación correspondiente en contra de la **AR**, en ese entonces Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas y se determinen las responsabilidades y sanciones correspondientes, remitiendo a esta Comisión las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Dentro de un plazo máximo de un mes, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se instruya a quien corresponda de la Fiscalía General de Justicia del Estado, se lleven a cabo revisiones periódicas de las carpetas de investigación iniciadas por desaparición de personas, con la finalidad de que ningún caso deje de ser investigado y se realicen a la brevedad las diligencias necesarias para su correcta integración, así como para que, en su caso, se deslinden las responsabilidades administrativas y/o penales respecto de las deficiencias o irregularidades detectadas, y se remitan a esta Comisión las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Dentro de un plazo máximo de tres meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se diseñe e imparta un curso integral, a los Agentes del Ministerio Público de la Fiscalía General, particularmente, a la **AR**, en ese entonces Agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación Mixta del Distrito Judicial de Fresnillo, Zacatecas, con capacitación y formación de derechos humanos, específicamente en materia de desaparición de personas, jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en la materia, lineamientos para la debida diligencia de las investigaciones acorde a estándares internacionales y la implementación de la Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, del Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de Desaparición Forzada y desaparición cometida por particulares y del Protocolo de Atención a Mujeres Desaparecidas, a fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, los cuales deberán impartirse por personal calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos y se envíen a esta Comisión las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. Dentro de un plazo máximo de tres meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se diseñe e imparta un curso de capacitación y sensibilización a los servidores públicos encargados de investigar y realizar labores de búsqueda de personas desaparecidas, con la finalidad de que su actividad no se circunscriba a encontrar y sancionar a los responsables de la desaparición, sino a localizar de forma inmediata y efectiva a las víctimas, y se envíen las constancias de su cumplimiento.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 53, párrafo segundo de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, se hace del conocimiento de la autoridad a la que va dirigida esta Recomendación, que dispone de un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifieste si la acepta o no, en el entendido de que, de no aceptarla, su respuesta se hará del conocimiento de la opinión pública. En caso de que la acepte, se le notifica que dispone de un plazo de 15 días, contados a partir del vencimiento del término del que disponía para responder sobre la aceptación, a fin de enviar las pruebas de su cumplimiento.

Por último, hágasele saber a las personas quejas, el resultado de la presente recomendación, así como que, de conformidad con el artículo 61 de la Ley de este Organismo, disponen de 30 días naturales, computados a partir de la fecha de notificación del presente documento, para que en caso de que exista inconformidad con la misma, interponga el recurso de impugnación correspondiente ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Así lo determina y firma

**DRA. EN D. MA. DE LA LUZ DOMÍNGUEZ CAMPOS
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE ZACATECAS**