



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

RECOMENDACIÓN No. 28/2024
EXPEDIENTE: 7124/2022 Y SUS
ACUMULADOS 7219/2022, 7306/2022,
7309/2022, 8311/2022 Y 8315/2022.

SOBRE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD PERSONAL Y UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, QUE TRAJÓ COMO CONSECUENCIA LA PERDIDA DE LA VIDA DE VD1; AL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, POR INOBSERVAR EL MARCO JURÍDICO APLICABLE PARA BRINDAR PROTECCIÓN, ASÍ COMO LA VIOLACIÓN AL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL DE VI1, VI2, Y VI3, Y EL DAÑO AL PROYECTO DE VIDA DE VI3.

HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA, A 30 DE SEPTIEMBRE DE 2024

C. GILBERTO HIGUERA BERNAL

Fiscal General del Estado de Puebla

C. ADÁN DOMÍNGUEZ SÁNCHEZ

Presidente Municipal del Ayuntamiento de Puebla, Puebla

Presentes

Distinguido Fiscal General y Presidente Municipal:

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla en cumplimiento de lo establecido en los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 142 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1, 2, 13, fracciones II y IV, 15, fracciones I y VIII, 41, 42, 44, 46, 51 y 52 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla; así como 108, 111, 113, 115 y 116 del Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla; realizó una valoración de las evidencias contenidas en el expediente **7124/2022** y sus acumulados **7219/2023, 7306/2022, 7309/2022, 8311/2022 y 8315/2022**, relacionados con el caso de violaciones a los derechos humanos a seguridad personal y una vida libre de violencia, que trajo como consecuencia la pérdida de la vida de VD1, al derecho a la seguridad



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

jurídica, por inobservar el marco jurídico aplicable para brindar protección, así como la violación al derecho a la integridad personal de VI1, VI2 y VI3, y el daño al proyecto de vida de VI3.

1. Para pronta referencia de los distintos rubros que se desarrollan en la presente Recomendación, se presenta el siguiente:

ÍNDICE

I. Glosario de acrónimos y abreviaturas	4
II. Hechos	6
III. Evidencias	8
IV. Situación jurídica.....	21
IV.1 Carpeta de Investigación	21
IV.2 Causa Penal	22
V. Observaciones	23
A. Competencia y consideraciones previas	23
A.1 La responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos	24
A.2 Obligaciones de las autoridades de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de la mujer considerando un enfoque de género.....	26
A.3 Carga probatoria -onus probandi-	32
B. Análisis contextual	33
B.1 Violencia contra la mujer por razón de género en México y Puebla	33
B.2 Violencia contra las madres buscadoras: un grupo de tutela preferente.....	47
C. Derecho humano a una vida libre de violencia	50
C. 1 Violencia institucional en el caso de VD1	52
C.2 Vulneración del derecho humano a una vida libre de violencia, trayendo como consecuencia la perdida de la vida de VD1.....	53
C.2.1 Antecedentes respecto al caso de VD1	53
C.2.2 Responsabilidad del estado por actos atribuibles a particulares	55



C.2.3 Indebida protección personal.....	64
D. Derecho humano a la vida y a la seguridad personal	68
D.1 Violación del derecho a la vida a causa de una falta de protección personal necesaria para VD1.....	71
E. Derecho a la seguridad jurídica.....	79
E.1. Vulneración del derecho humano a la seguridad jurídica de VD1	83
E.1.1. Acciones y omisiones realizadas por el personal de la FGE en la CD1, al inobservar el “Protocolo Actualizado para la Emisión de Órdenes de Protección para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia” y el “Manual para la Evaluación de Riesgo y Registro de Órdenes de Protección”	87
E.1.2 Acciones y omisiones realizadas por el personal de la SSC del Ayuntamiento de Puebla	91
F. Derecho a la integridad personal, en su vertiente psíquica y moral, de VI1, VI2 y VI3	92
F.1. Derecho a la integridad personal	92
F.1.2 Violación a la integridad personal, en su vertiente psíquica y moral, por daño inmaterial de VI1, VI2 y VI3	93
G. Responsabilidad de las personas servidoras públicas	97
H. Reparación integral del daño. Formas de dar cumplimiento a la Recomendación 100	
VI. Recomendaciones	127

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar la divulgación de sus nombres y datos personales, se omitirá su publicidad con base en lo dispuesto en los artículos 20, apartado C, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77, fracción XXXV y, 87, fracción I de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, así como el acuerdo adoptado por el Comité de Información de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla en la sesión número 01/2011. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades a través de un listado adjunto que describe el significado de las abreviaturas y claves utilizadas.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

I. Glosario de acrónimos y abreviaturas

3. Para una mejor comprensión del documento, la identificación de las personas involucradas en los hechos, se realizan con claves, las cuales se agrupan de acuerdo con su calidad y denominación:

DENOMINACIÓN Y/O CALIDAD DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS	CLAVE
Víctima Directa	VD
Victima Indirecta	VI
Autoridad Responsable	AR
Personas Servidoras Públicas	PSP
Persona Visitadora Adjunta	VA
Agente del Ministerio Público	AMP
Persona	P

4. Asimismo, en la presente Recomendación se hace referencia a cargos públicos, instituciones gubernamentales, documentos, normatividad, instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos; por lo que, a continuación, se presentan los acrónimos y abreviaturas utilizadas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición:

DENOMINACIÓN	ACRÓNIMO
Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres	AVGM
Agencia Estatal de Investigación de la Fiscalía General del Estado	AEI-FGE
H. Ayuntamiento de Puebla, Puebla, administración 2021-2024	HAP
Carpeta de Investigación	CDI



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

DENOMINACIÓN	ACRÓNIMO
Código Nacional de Procedimientos Penales	CNPP
Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	CCFEHCL
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	CDHP
Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	CEDAW
Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	CEEAVI
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla	CPELSP
Convención Americana sobre Derechos Humanos	CADDHH
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer	Convención Belém do Pará
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	Comité-CEDAW
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte IDH
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	CNDH
Declaración Universal de los Derechos Humanos	DUDDHH
Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares	ENDIREH 2021
Fiscalía General del Estado de Puebla	FGE
Fiscal Especializado en Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado de Puebla	FEDH-FGE
Fiscalía Especializada en Investigación de los delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares de la FGE	FEIDDFPDCP-FGE
Formato Único de Declaración	FUD
Instituto Nacional de Estadística y Geográfica	INEGI
Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla	LSPEP
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	LGAMVLV
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	LGSNSP
Ley General de Responsabilidades Administrativas	LGRA
Ley General de Víctimas	LGV



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

DENOMINACIÓN	ACRÓNIMO
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	LCDHEP
Ley Orgánica Municipal	LOM
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla	LOAPP
Ley de Víctimas del Estado de Puebla	LVEP
Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla	LAMVLVP
Objetivos de Desarrollo Sostenible	ODS
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	ACNUDH
Organización de las Naciones Unidas	ONU
ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer	ONU-MUJERES
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	PIDCyP
Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	RICDHEP
Reglamento de la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla	RLAMVLVP
Secretaría de Igualdad Sustantiva	SIS
Secretaría de Seguridad Ciudadana	SSC
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	SESNSP
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla	SSP
Tercera Visitaduría General	TVG
Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado	UDH-FGE

II. Hechos

5. Derivada de la nota periodística titulada “Asesinan a madre buscadora en Puebla; había solicitado protección”, de 4 de octubre de 2022, publicada en el medio electrónico “Manatí”, se advirtió que VD1, madre biológica de P1, quien se encuentra



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

desaparecida desde 2021, fue asesinada durante la madrugada del 4 de octubre de 2022 sobre la autopista México-Puebla, a la altura de la unidad habitacional Villa Frontera, donde vivía.

6. VD1 había denunciado desde 2021 que su hija P1 había sido privada de su libertad; por ello, lideraba su búsqueda y solicitó a AR1 le fueran emitidas medidas de protección.

7. La FEDH-FGE mediante oficios FGE/FEDH/UDH/5498/2022 y FGE/FEDH/UDH/2874/2024, del 13 de octubre de 2022 y 12 de junio de 2024, respectivamente, señaló que a VD1 se le reconoció el carácter de víctima indirecta dentro de la CDI1 al ser madre biológica de P1, dictando a su favor por tiempo indeterminado medidas de protección previstas en las fracciones VI y VIII del artículo 137 del CNPP; mismas que se encomendó su cumplimiento a AR2, mediante oficio FED/3524/2022, del 15 de marzo de 2022.

8. En ese contexto AR2, a través de diverso SM-DGJC-DDHH-3952/2024, del 19 de julio de 2024, refirió que AR1 mediante oficio FED/3524/2022 del 15 de marzo de 2022, solicitó vigilancia y presencia periódica en domicilio de VD1; estableciendo que la medida tendría una temporalidad de 30 días naturales, situación que le informó AR1, sin que existiera alguna otra indicación por parte de AR1 para que el periodo se ampliara.

9. El 4 de octubre de 2022 la VD1 fue privada de la vida, lo que motivo que FGE iniciara la CD2, por el delito de homicidio calificado; apreciándose que en la fecha de este lamentable evento, la VD1 no contaba con medidas de protección, ya que como se desprende del párrafo que antecede las mismas fueron limitadas a una temporalidad de 30 días por AR2.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

10. Para la debida integración del expediente de queja, se requirió información a distintas autoridades, incluyendo a la FGE, al HAP, la SSC y a la CEEAVI. En este sentido, la valoración lógico-jurídica de la información obtenida, se sometió a un análisis minucioso en el capítulo de “Observaciones” de este documento.

III. Evidencias

Inicio de queja de oficio

11. Nota periodística titulada “*Asesinan a madre buscadora en Puebla; había solicitado protección*”, del medio electrónico “*Manatí*” del 04 de octubre de 2022.

Radicación de expediente

12. El 4 de octubre de 2022, la CDHP inició de oficio el expediente de queja 7124/2022, a partir de la nota periodística: “*Asesinan a madre buscadora en Puebla; había solicitado protección*”,¹ publicada en el medio “*Manatí*” el 4 de octubre de 2022.

Acumulación de expedientes

Expediente 7219/2022

13. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de correo electrónico hizo del conocimiento que opera el Sistema de Información Nacional de Personas Extraviadas y Fallecidas no identificadas (SINPEF-E), dentro del cual se colabora en la búsqueda y localización de diversas personas que han sido reportadas como desaparecidas. Informando que la Dirección General de Personas Desaparecidas tuvo conocimiento a través de la nota periodística del medio informativo “*El Sol de Puebla*”²

¹ Consultable <https://manati.mx/2022/10/04/asesinan-a-madre-buscadora-en-puebla-colectivo-condena-los-hechos-esmeralda-gallardo-betzabe-alvarado/>

² Consultable en <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/colectivo-voz-de-los-desaparecidos-pide-justicia-por-asesinato-de-madre-que-buscaba-a-su-hija-8983643>



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

que “voz de los desaparecidos pide justicia por asesinato de madre que buscaba a su hija”, y acuerdo de radicación del 11 de octubre de 2022.

14. Acuerdo del 10 de septiembre de 2024, emitido por la Tercera Visitadora General, en el que se ordenó la acumulación del expediente **7219/2022** al diverso **7124/2022**, iniciado de oficio.

Expediente 8311/2022

15. Nota periodística titulada “*Sin avances, investigaciones de asesinatos de madres buscadoras y activistas*”, del medio “La Jornada” del 09 de noviembre del 2022,³ y acuerdo de radicación del 30 de noviembre de 2022.

16. Acuerdo del 18 de noviembre de 2022, emitido por el -entonces- Tercer Visitador General, en el que se ordenó la acumulación del expediente **8311/2022** al diverso **7124/2022**, iniciado de oficio.

Expediente 8315/2022

17. Nota periodística titulada “*Continúa Fiscalía búsqueda con vida de P1, hija de VD1*”, del medio “Municipios” del 21 de noviembre del 2022,⁴ en el cual se emitió el acuerdo de radicación el 25 de noviembre de 2022.

18. Acuerdo del 26 de noviembre de 2022, emitido por el -entonces- Tercer Visitador General, en el que se ordenó la acumulación del expediente **8315/2022** al diverso **7124/2022**, iniciado de oficio.

³ Consultable en <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/11/09/estados/sin-avances-investigaciones-de-asesinatos-de-mujeres-buscadoras-y-activistas/>

⁴ Disponible en <https://municipiospuebla.mx/nota/2022-11-21/puebla/continúa-fiscalía-búsqueda-con-vida-de-betzabé-alvarado-hija-de-esmeralda>



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

Expediente 7309/2022

19. Nota periodística titulada “*Tras Cateos, un detenido relacionado con el feminicidio de VD1*”, del medio “Central” del 07 de octubre de 2022,⁵ con acuerdo de radicación del 25 de noviembre de 2022.

20. Acuerdo del 11 de agosto de 2023, en el que se ordenó la acumulación del expediente **7309/2022** al diverso **7124/2022**, iniciado de oficio.

Expediente 7306/2022

21. Nota periodística titulada “*De diez balazos, es asesinada una mujer en Villa Frontera*”, del medio “Diario Central” del 04 de octubre de 2022,⁶ el cual fue radicado el 17 de octubre de 2022.

22. Acta circunstanciada de 09 de mayo de 2023, a través de la cual una persona VA, hizo constar que se realizó un análisis del expediente 7306/2022 para hallar datos de localización de los familiares de la víctima de la queja iniciada.

23. Acta circunstanciada de 21 de noviembre de 2023, a través de la cual una persona VA, hizo constar que recibió el oficio V3/011434, mismo que fue devuelto por Servicio Postal Mexicano con la leyenda “DEVUELTO POR TÉRMINO DE LEY”, con el que se intentó solicitar comparecencia de V11.

24. Acuerdo del 5 de enero de 2024, en el que se ordenó la acumulación del expediente **7306/2022** al diverso **7124/2022**, iniciado de oficio.

⁵ Consultable en <https://www.periodicocentral.mx/pagina-negra-s/crimen-y-castigo/tras-cateos-un-detenido-relacionado-con-el-feminicidio-de-esmeralda-gallardo/89036/>

⁶ Visible en <https://www.periodicocentral.mx/pagina-negra-s/delincuencia/de-diez-balazos-es-asesinada-una-mujer-en-villa-frontera/87448/>



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

Expediente 7124/2022

25. Acta circunstanciada de 11 de enero del 2024, a través de la cual, una persona VA de la CDHP, hizo constar que entabló comunicación con personal de la CEEAVI de Puebla, con el fin de obtener algún número telefónico donde se pudiera contactar a VI1 y/o VI2.

26. Acta circunstanciada de 11 de enero del 2024, mediante la cual, una persona VA de este Organismo Constitucional, hizo constar que acudió al domicilio de VI1 para recabar información; sin embargo, después de tocar el timbre de su domicilio en varias ocasiones nadie atendió el llamado.

27. Acta circunstanciada de 13 de enero del 2024, en la que, una persona visitadora VA de esta CDHP, hizo constar que acudió al domicilio de VI2 para recabar información respecto a los hechos que motivaron el expediente en que se actúa; sin embargo, no localizó a ninguna persona con la que se entendiera la diligencia; no obstante, vía telefónica entabló comunicación con V12, quien refirió no estar en su domicilio y pidió que se le marcara a su teléfono más tarde; sin embargo las subsecuentes llamadas no fueron atendidas.

28. Acta circunstanciada de 19 de enero del 2024, en la que, una persona VA de este Organismo Constitucional hizo constar que realizó llamada telefónica al número proporcionado por VI2, con el fin de entablar comunicación, sin embargo, no fue atendida la llamada.

29. Acta circunstanciada de 24 de enero del 2024, en la que, una persona VA de esta CDHP, hizo constar que, realizó una revisión en el libro de gobierno que obra en la TVG, con el fin de obtener información relacionada con el expediente de mérito, ordenando agregar copia certificada de los siguientes oficios:



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

29.1 FGE/FEDH/UDH/2782/2022, del 31 de mayo de 2022, a través del cual, la AMP de la UDH-FGE comunicó informe en atención al oficio V3/004406.

29.2 FGE/FEDH/UDH/5742/2022, del 27 de octubre de 2022, a través del cual AMP de la UDH-FGE informó en atención al oficio V3/016810.

29.3 FGE/FEDH/UDH/6798/2022, del 27 de diciembre de 2022, con el que la AMP adscrito a la UDH-FGE rindió informe en atención al oficio V3/016810.

30. Acta circunstanciada de 25 de enero del 2024, mediante la cual, una persona VA de esta Comisión Estatal hizo constar que realizó gestión telefónica a fin de obtener comunicación con VI2, atendiendo la llamada una persona del sexo masculino, quien señaló que el número estaba equivocado.

31. Acta circunstanciada de 2 de febrero del 2024, a través de la cual, una persona VA de este Organismo Constitucional hizo constar que, se constituyó al domicilio de VI1, con el fin de hacerle entrega de oficio V3/001652; pero nadie atendió, por lo que procedió a depositar el mismo en el buzón.

32. Acta circunstanciada de 25 de marzo de 2024, en la que personal de la CDHP, hizo constar que, recibió el oficio V3/016962, mismo que fue devuelto por Servicio Postal Mexicano con las leyendas “DEVUELVASE” y “DEVUELTO POR TÉRMINO DE LEY”, mediante el cual se pretendió establecer comunicación con VI1.

33. Acta circunstanciada de 10 de junio de 2024, mediante la cual, una persona VA de la CDHP hizo constar que “Correos de México” le devolvió el oficio V3/001651, señalando como causa que impidió su entrega al destinatario “Cumplió plazo de permanencia”, mediante el cual se solicitó a VI2, establecer comunicación.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

34. Acta circunstanciada de 27 de junio de 2024, a través de la cual, personal de la TVG solicitó la colaboración al Fiscal Especializado en Investigación de los delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometidas por Particulares (FEIDDFPDCP-FGE), para que remitiera evidencia del oficio FED/3524/2022.

35. Acuerdo del 11 de septiembre de 2024, emitido por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, mediante el cual, instruyó a la Tercera Visitadora General, que se continuaran de oficio las investigaciones que originaron los expediente citados en la presente

➤ **Informes rendidos por la FGE**

36. Oficio FGE/FEDH/UDH/5692/2023, del 04 de octubre de 2022, signado por la Titular de la UDH-FGE, a través del cual, en respuesta al diverso V3/014279, rindió informe respecto de la desaparición de P1.

37. Oficio FGE/FEDH/UDH/5498/2022, del 13 de octubre de 2022, suscrito por la Titular de la UDH-FGE, por el que, en respuesta al diverso V3/016694, rindió la siguiente información:

37.1 “En atención a su oficio V3/016694, de fecha 05 de octubre de 2022, me permito hacer de su conocimiento que se recibió el oficio FED/20047/2022, signado por AR1, a través del cual informó en relación con la CD1 sobre la desaparición de P1.

(...) Dentro de la CD1, se realizaron diversos actos de investigación (...) las cuales sirvieron acreditar la probable intervención en los hechos de P4 y



P5, por el hecho que la ley señala como el delito de Desaparición Cometida por Particulares, cometido en agravio de P1 y P2, librándose con fecha 23 de junio de 2021, la correspondiente orden de aprehensión, misma que fue ejecutada en contra de P4, a la cual se le dictó con fecha 25 de julio de 2021, el correspondiente Auto de Vinculación a Procesos, confirmado por la Novena Sala Unitaria Penal, con motivo del recurso de apelación promovido por la imputada, encontrándose pendiente que se señale por parte de Juzgado de Control, la fecha y hora para celebrarse la audiencia intermedia. Por lo que hace a P5, la orden de aprehensión quedó sin efecto por resolución del juez de control, en virtud de que la Agencia Estatal de Investigación informó que había sido privado de la vida el día 13 de julio de 2021.

(...) A VD1, se le reconoció el carácter de víctima indirecta dentro de la CDI1, al ser la madre biológica de P1, asimismo con fecha 15 de marzo de 2022, se dictó a su favor medidas de protección previstas por las fracciones VI y VIII del artículo 137 CNPP, las cuales, las cuales en atención al principio pro-persona, se dictaron por tiempo indeterminado y se le encomendó su cumplimiento a la SSC del HAP de la Heroica Puebla de Zaragoza, Puebla, mediante oficio FED/3524/2022, de fecha 15 de marzo de 2022, del cual se adjunta copia simple.

(...) Respecto a los hechos reportados en la nota periodística de fecha 4 de octubre de 2022, se inició la CDI2 (...) fue iniciada por el delito de homicidio calificado (...) se encuentra en etapa de investigación inicial

(...) Los datos de localización de las víctimas indirectas son: VI2 hermana de la víctima (...) VI1” (sic).

38. Oficios FGE/FEDH/4731/2022, FGE/FEDH/5007/2022, FGE/FEDH/5091/2022, FGE/FEDH/6869/2023, FGE/FEDH/2650/2024, FGE/FEDH/3776/2024,



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

FGE/FEDH/650/2024 y FGE/FEDH/4823/2024, de 6, 20 y 21 de octubre de 21 de 2022, 30 de noviembre de 2022, 10 de abril, 10 de junio, 25 de enero y 13 de agosto de 2024, firmados por el FEDH- FGE, mediante los cuales a la Titular de la UDH-FGE se le instruyó brindar la atención a las solicitudes conforme a derecho corresponda.

39. Oficios FGE/FEDH/UDH/6732/2023 y FGE/FEDH/UDH/767/2024, del 13 de diciembre de 2023 y 12 de febrero de 2024, suscritos por la Titular de la UDH-FGE, mediante los cuales, en atención a diversos V3/015960, V3/016963 y V3/01242, informó acciones en vías de cumplimiento a lo solicitado.

40. Oficio FGE/FEDH/UDH/5783/2022, del 31 de octubre del 2022, firmado por el AMP adscrito a la UDH-FGE, por el que rindió informe en atención a la solicitud con número de oficio V3/014075, en el que comunicó que respecto a la nota periodística, se inició la CDI2, por el delito de homicidio calificado, así como proporcionó datos de localización de víctimas indirectas VI1 y VI2.

41. Oficio FGE/FEDH/UDH/1941/2024, del 15 de abril de 2024, signado por personal de la UDH-FGE, en el que en atención al oficio V3/004183, solicitó prórroga para atender la petición de información precisada en el oficio de mérito.

42. Oficio FGE/FEDH/UDH/2874/2024, del 12 de junio de 2024, a través del cual, personal de la UDH-FGE, en relación al oficio V3/0015960, proporcionó la información requerida, adjuntando las siguientes constancias:

42.1. Copia cotejada del memorándum número SSC/ZONA UNO 283/2021, así como la entrevista realizada por parte de elementos de la SSC del HAP mediante la cual le notifican la implementación de medidas de protección a VD1.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

43. Oficio FGE/FEDH/UDH/2989/2024, del 20 de junio de 2024, en el cual, AMP adscrito a la UDH-FGE, en atención al oficio V3/007220, rindió el informe solicitado.

44. Oficio FGE/FEDH/UDH/4124/2024, del 22 de agosto de 2024, suscrito por el AMP adscrito a la UDH-FGE, en el que dio respuesta a lo requerido en oficio V3/009517, en los siguientes términos:

“1. El oficio SSC-CGOP 2080/2022, de fecha 30 de marzo de 2022, signado por el Coordinador General de Operatividad Policial del HAP, esta representación social recibió el citado oficio en fecha 01 de abril de 2022.

2. Cabe precisar que la representación social no se pronunció al respecto, toda vez que la medida de protección emitida fue por tiempo indefinido por el riesgo en el que se pudieran encontrar las víctimas indirectas.

3. Los AMP que han intervenido en la CDI1 son los siguientes:

a) En fecha 13 de enero de 2021, PSP1, dio inicio a la CD1.

b) En Fecha 15 de enero de 2021, AR1 continuó con la integración (...)

El día 22 de junio de 2021, ejercitó acción penal y solicitó al Juez de Control orden de aprehensión en contra de P4 y P5, por el delito de Desaparición cometida por particulares en agravio de P1 y P2. (...)

c) En fecha 06 de octubre de 2022, PSP2, realizó actos de investigación, en apoyo AR1.

Del día 6 al 9 de octubre de 2022, PSP3, realizó actos de investigación, en apoyo de AR1.

En fecha 26 de octubre de 2022, PSP4 realizó actos de investigación, en apoyo de AR1. (...) en fecha 23 de noviembre de 2023, en el Tribunal de Enjuiciamiento (...) dictó fallo condenatorio en contra de la acusada P4, por su participación en coautoría por el Delito de Desaparición Cometida por Particulares, en agravio de P1y P2 (...) dictó sentencia de 28 años de Prisión



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

(...)"

➤ **Informes rendidos por la SSP**

45. Oficio SSP/DGAJ/SC/DAJ/010612/202, del 27 de octubre de 2022, elaborado por el -entonces- Director General de Asuntos Jurídicos y Representante Legal de la SSP, en atención al diverso V3/016695, a través del cual, informó no tener registro de antecedente relacionado con el evento derivado de la queja.

46. Oficio SSP/DGAJ/SDCT/013581/2023, del 11 de diciembre de 2023, suscrito por personal de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Representante Legal de la SSP del Estado de Puebla, dio contestación al requerimiento solicitado por el diverso V3/015958. Para tal efecto anexó la información siguiente:

46.1. Oficios SSP/DGAJ/SDCT/013306/2023, SSP/SUBCOP/06051/2023, SSP/SDIAP/DGVPDRP/DEAVG/2905/2023 y SSP/SII/C5I/DE/9282/2023, a través de los cuales remitieron información solicitada.

47. Oficio SSP/DGAJ/SC/DA/011555/2022, del 23 de noviembre de 2022, suscrito por el -entonces- el Director General de Asuntos Jurídicos de la SSP; por el que en respuesta al oficio V3/014077, remitió información solicitada, referente al caso que nos ocupa, al que adjuntó:

47.1. Oficio DDGPEP/JUR/16799/2022, del 08 de noviembre de 2022, signado por el Director General de la Policía Estatal Preventiva de la SSP, al que anexó copias certificadas que contiene el oficio parte de Novedades P.I.N 9857.

➤ **Informes rendidos por el HAP**



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

48. Oficio SM-DGJC-DDHH.-7193/2022, del 14 de octubre de 2022, suscrito por el Director General Jurídico y de lo Contencioso de la Sindicatura del HAP, mediante el cual, en atención al diverso V3/016696, dio contestación al requerimiento solicitado. Para tal efecto anexó la siguiente información.

48.1. Oficio SSC/UAI/0824/U.C.I./2022, del 13 de octubre del 2022, de PSP5, a través del cual informó que efectivamente personal de dicha corporación tuvo participación en la atención del llamado de emergencia, fungiendo como primer respondiente dentro de la CDI2.

48.2. Memorándum SSC-CGOP 8275/2022, del 11 de octubre de 2022, signado por AR2, en el que, hizo del conocimiento que vía correo electrónico le fue notificado mediante oficio FED/19574/2022, de 4 de octubre de 2022 de AR1, medida de protección a favor de P5, P6 y P7, dentro de la CDI1. (...) Recibió el volante 12192/2022, de procedencia de AR1, en el cual solicitó se implementaran las medidas de protección a favor de P8, P9, VI1 y VI3.

49. Oficio SM-DGJC-DDHH.-7443/2022, del 21 de octubre de 2022, suscrito por el Director General Jurídico y de lo Contencioso de la Sindicatura del HAP, a través del cual, hizo del conocimiento que en cumplimiento al diverso V3/014009, se dio respuesta a lo solicitado a través del recurso SM-DGJC-DDHH.-7193/2022.

50. Oficio SM-DGJC-DDHH.-7780/2022, del 04 de noviembre de 2022, signado por el Director General Jurídico y de lo contencioso de la Sindicatura del HAP, mediante el cual, en atención al diverso V3/014007, dio respuesta al requerimiento solicitado. Para tal efecto agregó lo siguiente:



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

50.1. Oficio SSC/UAI/0901./2022, suscrito por PSP5, mediante cual remitió memorándum SSC-CGOP8886/2022, signado por AR2, con el que informó que ***“(...), esta Secretaría de Seguridad Ciudadana, no recibió la solicitud de la Fiscalía General del Estado de Puebla, para proporcionar las medidas de protección a favor de VD1. (...) esta Secretaría NO recibió instrucción alguna respecto de medidas de protección a favor de VD1. Ya que no fue sino hasta el día 05 de octubre que esta Secretaría recibió correo electrónico que contenía oficio FE/19574/2022 (...)”*** (Sic).

51. Oficio SM-DGJC-DDHH.-7777/2022, del 04 de noviembre de 2022, suscrito por el Director General Jurídico y de lo Contencioso de la Sindicatura del HAP, por el que atendió requerimiento de oficio V3/014076, para tal efecto, remitió lo siguiente:

51.1. Oficios SSC/UAI/0905/U.C.I/2022, de PSP5 a través del cual informó sobre las actuaciones realizadas por personal de dicha corporación ante el llamado de emergencia de hechos en los que perdiera la vida VD1, anexó memorándum SSC/CGOP 8885/2022, en el cual adjuntó copia del Informe Policial Homologado de la CDI2.

52. Oficio SSC/UAI/1067/2024, del 10 de julio de 2024, mediante el cual, personal de la Unidad de Asuntos Internos de la SSC, solicitó prórroga para dar contestación al oficio V3/008211.

53. Oficio SM-DGJC-DDHH.-3952/2024, del 19 de julio de 2024, por medio del cual, el Director General Jurídico y de lo Contencioso de la Sindicatura del HAP, en atención al oculto V3/008211, informó que emitió el oficio SM-DGJC-DDHH.-3598/2024, del 18



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

de julio de 2024, dirigido al titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos Internos de la SSC del HAP, a través del que solicitó un informe detallado en el ámbito de su competencia, atendiendo los puntos requeridos, adjuntando las siguientes constancias:

53.1. Copia del oficio SSC/UAI/1904/2024, signado por el Titular de la Unidad de Asuntos Interno de la SSC del HAP, en el que señaló: **“dicho oficio número FED/3524/2022, emanado de la CD1, emitido por AR1, fue recepcionado el 22 de marzo de 2022 (...) turnado con esa misma fecha 22 de marzo de 2022 el oficio en comento a AR2. (...) las medidas de protección a favor de VDI se iniciaron el día 24 de marzo de 2022 a las 20:30 horas(...) dicha autoridad solicitó vigilancia y presencia periódica en dicho domicilio, cabe hacer mención que esta medida tuvo una temporalidad de 30 días naturales situación que se le informo al Ministerio Público requirente sin que existiera alguna otra indicación por parte de este (...) considerando todos estos aspectos y estado de fuerza que tiene esta Secretaría de Seguridad Ciudadana se le informo en fecha 30 de marzo de 2022, mediante el OFICIO Núm. SSC-CGOP 2080/2022, firmando AR2 (...)”** (sic). Informe al que adjuntó tres anexos.

➤ **Informes rendidos por CEEAVI**

54. Oficio CEEAVIPUE/DAJ/042/2024, del 01 de febrero de 2024, a través del cual personal de la CEEAVI, envía respuesta al oficio V3/000961, emitió informe en colaboración, derivado de la nota periodística “Asesinan a madre buscadora en Puebla: había solicitado protección”; anexando constancias que justifican el mismo.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

IV. Situación jurídica

IV.1 Carpeta de Investigación

55. El 14 de enero de 2021, con motivo de la desaparición de P1 y P2, el AMP adscrito a la FEIDDFPDCP-FGE, inició la Carpeta de Investigación CD11.

56. A través de oficios FGE/FEDH/UDH/2782/2022, de 31 de mayo de 2022, FGE/FEDH/UDH/5498/2022, de 13 de octubre de 2022 y FGE/FEDH/UDH/4124/2024, de 22 de agosto de 2024, personal adscrito a la UDH-FGE informó a esta Comisión Estatal que:

56.1. A VD1 se le reconoció el carácter de víctima indirecta en la Carpeta de Investigación CD1.

57. Que el 23 de junio de 2021 el Juez de Control libró orden de aprehensión, dentro de la CD1 en contra de P4 y P5, misma que fue ejecutada en contra de P4, quien quedó vinculada y en su momento fue sentenciada; por cuanto hace a P5, la orden de aprehensión quedó sin efecto por resolución de Juez de Control, en virtud de que la AEI-FGE informó que P5 había sido privado de la vida el 13 de julio de 2021.

58. Mediante oficio FGE/FEDH/UDH/5783/2022, de 31 de octubre de 2022 personal adscrito a la UDH-FGE comunicó a este Organismo Público Autónomo, que respecto a los hechos en los que perdiera la vida VD1, se inició la CD12, por el delito de homicidio calificado; proporcionando datos de las víctimas indirectas VI1 y VI2.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

IV.2 Causa Penal

59. Por cuanto hace a la CP, con fecha 23 de noviembre de 2023, el Tribunal de Enjuiciamiento dictó fallo condenatorio en contra de la acusada P4, por su participación en coautoría por el delito de Desaparición Cometida por Particulares en agravio de P1 y P2; asimismo, el 30 de noviembre de 2023, el Tribunal de Enjuiciamiento dictó sentencia por 28 años de prisión a la acusada P4, así como 4,500 días de salario mínimo como multa y por lo que respecta a la reparación de daño, dejó a salvo los derechos para hacerlos valer en la etapa de ejecución de sentencia.

60. Del análisis lógico jurídico de los hechos y evidencias que integran el expediente expediente **7124/2022** y sus acumulados **7219/203, 7306/2022, 7309/2022, 8311/2022 y 8315/2022**, en términos del artículo 41, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de las víctimas, perspectiva de género, y al interés superior de la víctima, considerando los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, los precedentes emitidos por esta CDHP y criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN y la Corte IDH, se contó con medios de convicción que permiten acreditar las violaciones a los derechos humanos a seguridad personal y una vida libre de violencia, que trajo como consecuencia la pérdida de la vida de VD1, al derecho a la seguridad jurídica, por inobservar el marco jurídico aplicable para brindar protección, así como la violación al derecho a la integridad personal de VI1, VI2 Y VI3 y el daño al proyecto de vida de VI3.

61. Por lo expuesto, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 41, 42, y 44 de la LCDHP, se procede a emitir la presente Recomendación, respetando la autonomía estatal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115 de la CPEUM, así como



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 28 de la CPELSP, y conforme a las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en términos del artículo 1, de la CPEUM.

V. Observaciones

A. Competencia y consideraciones previas

62. Conforme con lo previsto en el artículo 102, apartado B, párrafo primero, de la CPEUM, los organismos de protección de los derechos humanos están facultados para llevar a cabo investigaciones relacionadas con actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad administrativa que viole derechos humanos. La CDHP es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene competencia en todo el territorio del Estado. Además, conoce de las quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos imputadas a servidores públicos estatales y municipales, en términos de los artículos 4 de la LCDHP y 2 del RICDHEP.

63. Es relevante precisar que, este organismo no se pronuncia sobre la probable responsabilidad penal de las personas denunciadas en la CDI, pues es facultad exclusiva de la FGE por conducto del AMP la investigación de hechos con apariencia de delito, debido a que el artículo 21 de la CPEUM precisa que: *“la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público”*. En este entendido, la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal son competencia exclusiva de la FGE.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

64. Con base en lo expuesto, este organismo estatal es competente para conocer, investigar y emitir un pronunciamiento a través de la presente Recomendación, sobre si los actos y omisiones cometidos por los servidores públicos adscritos al HAP, así como de la FGE, constituyen violaciones a los derechos fundamentales de VD1, así como VI1, VI2 y VI3.

A.1 La responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos

65. El artículo 1, párrafo tercero, de la CPEUM precisa que 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 la Constitución establece.

66. Bajo esa lógica, la SCJN ha determinado en diversos criterios que el párrafo tercero del artículo 1° de la CPEUM contiene los siguientes elementos: i) Principios rectores de derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; ii) Las obligaciones genéricas de las autoridades estatales para la tutela de los derechos humanos: respeto, protección, garantía y promoción; y, iii) Obligaciones específicas que forman parte de la obligación genérica del Estado a: prevenir, investigar, sancionar y reparar.⁷

67. A nivel internacional, el artículo 1.1 de la CADDHH establece que los Estados Parte “se comprometen a *respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a*

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE PROMOVERLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1°, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”. Tesis [A]: XXVII.3o.4 CS, T.C.C., Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, tomo III, publicada el 11 de octubre de 2014, p. 2839. Registro digital 2007597.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

68. Por su parte, la Corte IDH ha destacado la importancia del artículo 1.1 para determinar si la violación de derechos humanos reconocidos en la CADDHH puede ser atribuida a un Estado; esto se debe a la responsabilidad que asumen de respetar y garantizar dichos derechos; de tal manera que, cualquier menoscabo *“que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho Internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención”*.⁸

69. Así que, la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos fundamentales de toda persona sujeta a su jurisdicción implica:

69.1. *“...el deber de los Estados Parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos [...]”*.⁹

⁸ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), párr. 166.

⁹ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 166.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

A.2 Obligaciones de las autoridades de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de la mujer considerando un enfoque de género

70. La Recomendación General 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualizó la Recomendación General número 19, emitida por el Comité CEDAW de la ONU precisa que sobre la violencia contra la mujer; el Comité aclaró que la discriminación contra la mujer incluye la violencia por razón de género, la cual definió como “*la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada*”.¹⁰ Este enfoque ha trascendido, y actualmente, tanto la *opinio juris* como la práctica de los Estados, consideran que la prohibición de la violencia por razón de género dirigida contra la mujer se ha convertido en un principio del derecho internacional consuetudinario.

71. La expresión “*violencia por razón de género contra la mujer*” se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. Esto refuerza la noción de que la violencia es un problema social más que individual que exige respuestas integrales. Este razonamiento ha sido reforzado por el propio Comité CEDAW de Naciones Unidas al emitir su Observación General número 35.¹¹

72. La violencia por razón de género contra la mujer es uno de los medios sociales, políticos y económicos, a través de los cuales, se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus roles estereotipados. Esta forma de violencia constituye un grave obstáculo para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y

¹⁰ Comité CEDAW. Recomendación general No. 19: La Violencia contra la Mujer. 11º período de sesiones (29/01/1992).

¹¹ Por lo tanto, la CDHP adoptó la expresión “violencia por razón de género contra la mujer” a lo largo de la presente recomendación, conforme a los más altos estándares internacionales en la materia.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

hombres, así como para que las mujeres disfruten plenamente de sus derechos humanos y libertades fundamentales.¹²

73. Esta violencia, debe ser comprendida *como "una violencia estructural que se dirige a las mujeres con el objetivo de perpetuar el sistema de jerarquías impuesto por la cultura hegemónica, con el objeto de mantener o incrementar la subordinación de las mujeres al género masculino,"*¹³ permite observar que existe una construcción de género que dota de características estereotipadas a mujeres y hombres. El arraigo sociocultural hacia la construcción de los géneros, sobre todo aquellas que subordinan a las mujeres frente a los varones a través de estructuras jerárquicas de poder que tienen como consecuencia la discriminación y vulneración de la dignidad. Existiendo estrecha relación entre violencia, discriminación y subordinación por motivos de género, como lo afirmó la SCJN.¹⁴

74. La violencia por razón de género contra la mujer está arraigada en factores relacionados con el género, como la ideología del derecho y el privilegio de los hombres respecto de las mujeres, las normas sociales relativas a la masculinidad y la necesidad de afirmar el control o el poder masculino, imponer los papeles asignados a cada género o evitar, desalentar o castigar, lo que se considera un comportamiento inaceptable de las mujeres. Esos factores también contribuyen a la aceptación social explícita o implícita de la violencia por razón de género contra la mujer, que a menudo aún se

¹² CEDAW/C/GC/35. Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, párr. 10.

¹³ CEEAVI. *Protocolo de Atención y Reparación Integral a Mujeres Víctimas de Violencia por Razones de Género*. Pág. 30. Disponible en: https://atencionavictimas.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/1486_1648511732_4b7210f3b10a7d8d64925fceb805b56.pdf

¹⁴ SCJN. Delitos contra las mujeres. Estrecha relación entre violencia, discriminación y subordinación por motivos de género. Registro digital: 2009081. Instancia: Suprema Corte de Justicia de la Nación Décima Época. Materia(s): Constitucional, Penal. Tesis: 1a. CLXIII/2015 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tipo: Tesis Aislada.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

considera un asunto privado, provocando impunidad generalizada.¹⁵

75. La prohibición de la violencia por razón de género dirigida contra la mujer debe ser interpretada a la luz del “principio de no discriminación” previsto en el artículo 1º, párrafo último, de la CPEUM, por lo que tiene por objetivo prevenir cualquier trato diferenciado que atente contra la dignidad de las personas. Esta norma fundamental prohíbe la discriminación basada en categorías sospechosas, especialmente en lo que respecta al género. Así, el artículo 24 de la CADDHH¹⁶ dispone que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho, sin discriminación, a igual protección.

76. La violencia ejercida contra las mujeres atenta contra sus derechos humanos; esta afirmación ha quedado plasmada en diversas normativas internacionales que reconocen la obligación para los Estados parte de generar mecanismos efectivos de protección a sus derechos haciendo frente a las prácticas de violencia histórica, que son más recurrentes y reiteradas en niñas, jóvenes y mujeres.

77. Una forma de violencia extrema de la violencia de género contra las mujeres es el feminicidio, siendo la manifestación más extrema de los actos sistemáticos de violencia contra las mujeres por el hecho de ser mujer. La obligación de los Estados para atender, sancionar, prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres parte de la ratificación de los instrumentos jurídicos sobre los derechos fundamentales de las mujeres aprobados por los Estados miembros de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, los que han dado lugar a la creación de un cuerpo legislativo internacional de gran importancia, además de que tienen carácter vinculante para los Estados que los han suscrito y ratificado; o en su caso, se han adherido al Tratado

¹⁵ Comité CEDAW. Recomendación General No. 35. Sobre la Violencia en razón de género contra la Mujer, por la que se actualiza la recomendación general No. 19, de 26 de julio de 2017, párr. 19.

¹⁶ ARTÍCULO 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

Internacional que corresponda.

78. En todos esos escenarios,¹⁷ la violencia por razón de género contra la mujer puede derivarse de los actos u omisiones de agentes estatales o no estatales, que actúan territorial o extraterritorialmente a título individual o como miembros de organizaciones o coaliciones internacionales o intergubernamentales, así como también las operaciones de las empresas privadas.¹⁸

79. En este sentido, los artículos 1, 4, incisos a, c, y 7, incisos a, b, f, y 8 de la Convención Belém do Pará define la violencia contra la mujer como cualquier acción o conducta, basada en su género, que le cause la muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado. Además, se establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Por ello, los Estados se comprometen a adoptar los mecanismos necesarios, sin dilaciones, así como las políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia en forma progresiva.

80. Es importante señalar que, la CEDAW¹⁹ dispone en sus artículos 2 y 3 -de manera genérica- las obligaciones estatales con el fin de eliminar la discriminación dirigida contra las mujeres; destacando que, los Estados parte tomarán en todas los espacios, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, las

¹⁷ La violencia por razón de género contra la mujer se manifiesta en todos los espacios y esferas de la interacción humana, tanto públicos como privados, así como digitales, entre ellos, los contextos de la familia, la comunidad, el lugar de trabajo, el esparcimiento, la política, el deporte, los servicios de salud y los entornos educativos.

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Adoptada el 18 de diciembre de 1979, misma que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en igualdad de condiciones con el hombre.

81. En este sentido, en el marco jurídico nacional, la fracción VI, del artículo 5, de la LGAMVLV, plasma que una mujer de cualquier edad puede ser víctima cuando se le inflige cualquier tipo de violencia. Dicha legislación establece el deber municipal de seguir implementando políticas públicas para atender la violencia contra la mujer con un enfoque de género con la finalidad de erradicarla; tal y como lo señala el artículo 50, en sus fracciones I y VIII, de LGAMVLV:

81.1 *“Corresponde a los municipios y a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con esta ley y las leyes locales en la materia y acorde con la perspectiva de género, las siguientes atribuciones: (...) I. Instrumentar y articular, en concordancia con la política nacional y estatal, la política municipal orientada a erradicar la violencia contra las mujeres; (...) VIII. Participar y coadyuvar en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres...”*

82. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 20, apartado C, fracción V, segundo párrafo, impone al Ministerio Público la obligación de garantizar la protección de las víctimas y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso.

83. En ese contexto, la Corte IDH reiteró en la sentencia del caso “Furlan y Familiares Vs. Argentina” que toda persona en situación de vulnerabilidad, como las mujeres y niñas, es titular de una protección especial. Más allá de que los Estados se abstengan de violar los derechos, es imperativa la adopción de medidas positivas



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

adecuadas a las necesidades particulares de protección de cada persona, considerando su condición personal o la situación específica en que se encuentre.²⁰

84. La problemática social sobre la violencia contra las mujeres tiene un fuerte arraigo cultural, por lo que requiere ser atendida considerando los instrumentos internacionales y nacionales invocados en la presente Recomendación, a fin de asegurar a toda mujer el derecho fundamental a una vida libre de violencia. Las autoridades municipales y estatales tienen el deber ineludible de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de las mujeres a la no discriminación y al disfrute de la igualdad, de *jure* y de facto; para alcanzar este objetivo, es esencial enfocarse en las obligaciones generales y específicas en esta materia.

85. En esta misma tónica, la Recomendación General 28, emitida por el Comité CEDAW de Naciones Unidas²¹, analiza la naturaleza y alcance de las obligaciones de los Estados Parte, tanto genéricas como específicas, y a su vez, exhorta a condenar la discriminación contra la mujer "en todas sus formas", emanando la obligación de respetar, proteger y garantizar a las mujeres con un enfoque especial y diferenciado de género.

86. En virtud de lo anterior, todas las autoridades estatales y municipales, incluidas la FGE y la SSC, del HAP, tienen el deber de respetar y garantizar los derechos humanos de las mujeres bajo un enfoque de género, a fin de prevenir y atender la violencia que se suscite contra ellas.

²⁰ Corte IDH. Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012, párr. 134.

²¹ Comité CEDAW, Recomendación General N.º 28, relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 16 de diciembre de 2010, párr. 9.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

A.3 Carga probatoria -onus probandi-

87. En contraste con un procedimiento jurisdiccional, la distribución de la carga de la prueba sigue un enfoque distinto en el ámbito no jurisdiccional. En el contexto no jurisdiccional, la investigación se inicia a partir de los relatos de las víctimas sobre posibles violaciones de derechos humanos, como consecuencia de la acción u omisión de las personas servidoras públicas. Por lo tanto, una vez que la autoridad ha proporcionado la información requerida, se procede a analizar los hechos y se valoran de forma conjunta de las pruebas en función de su verosimilitud y probabilidad lógica, considerando lo establecido en el artículo 41 de la LCDHP, y los principios de legalidad, lógica y experiencia.

88. La Corte IDH, en el caso “*Espinoza González vs Perú*”, estableció que corresponde a la parte demandante, en principio, la carga de la prueba de los hechos en que funda su alegato. No obstante, en los procesos relativos a violaciones de derechos humanos, la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas, dado que el Estado tiene el control de los medios para esclarecer los hechos ocurridos dentro de su territorio.²²

89. En consecuencia, en el caso concreto, le corresponde a la autoridad municipal del HAP y a la FGE probar que no infringieron derechos humanos. Dentro del contexto en el que la autoridad tiene la obligación fundamental de respetar y garantizar los derechos humanos de toda persona. La responsabilidad de probar corresponde a las autoridades, acorde con la inversión del *onus probandi*, esto es, la carga de la prueba

²² Este principio recoge impulso decisivo en la sentencia emitida el 20 de noviembre de 2014 por la Corte IDH, en la causa “*Espinoza González vs Perú*”. En dicho fallo se señaló que corresponde a la parte demandante, en principio, la carga de la prueba de los hechos en que funda su alegato. No obstante, en los procesos sobre violaciones de derechos humanos la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas, dado que es el Estado el que tiene el control de los medios para esclarecer los hechos ocurridos dentro de su territorio.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

recae en la parte que está en mejores condiciones de hacerlo.²³

90. Efectivamente, en materia de derechos humanos, es la propia autoridad la que establece el estándar probatorio en las investigaciones, lo que supone que tiene la responsabilidad jurídica de demostrar que no tuvo lugar el hecho violatorio a derechos humanos que se le atribuye. Por lo que, bajo este esquema de la carga probatoria dinámica, se examina el presente caso.

B. Análisis contextual

B.1 Violencia contra la mujer por razón de género en México y Puebla

91. El análisis del contexto es una herramienta fundamental para: a) valorar ampliamente los hechos y derechos involucrados, situándolos dentro del contexto en el que ocurren; b) comprender y evaluar correctamente la prueba para determinar la responsabilidad; c) decidir la procedencia de ciertas medidas de reparación; y d) servir como criterio orientador en la obligación de investigar los casos en cuestión.²⁴

92. La violencia contra mujeres y niñas por razón de género debe ser entendida, dimensionada y atendida, ya que es un problema global que afecta a todas las sociedades. De acuerdo con ONU- Mujeres, esta forma de violencia, que puede culminar en la muerte, suele ser una expresión de la dominación y sometimiento de las mujeres como resultado de las relaciones de poder históricamente desiguales entre los géneros. Erradicarla es una prioridad central de los ODS de la Agenda 2030 de la ONU, los cuales exhortan a los Estados a implementar estrategias efectivas para prevenir y

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis I.18º. A.32 K (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, febrero de 2019, Tomo II, pág. 2919.

²⁴ CNDH. Recomendación 201/2024, párrafo. 49.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

eliminar todas las formas de violencia de género.²⁵

93. La violencia feminicida, es una forma extrema de violencia de género, y su aumento en México ha alarmado tanto a las organizaciones nacionales como internacionales. De acuerdo con la ENDIREH 2021, realizada por el INEGI, la prevalencia de violencia (de cualquier tipo a lo largo de la vida) contra las mujeres de 15 años y más en México (a nivel nacional), muestra que aquéllas que experimentan mayor violencia son: las que residen en áreas urbanas (73.0 %); de edades entre 25 y 34 años (75.0 %); quienes cuentan con un nivel de escolaridad superior (77.9 %) y las que se encuentran separadas, divorciadas o viudas (74.0 %).²⁶

94. Asimismo, la ENDIREH 2021, precisó, en el caso de Puebla, que el 70.8% de las mujeres de 15 años han experimentado algún tipo de violencia psicológica, física, sexual, económica o patrimonial a lo largo de su vida. Además, el 41% reportó haber sufrido violencia en los últimos meses.²⁷ Lo cual se muestra de forma gráfica a continuación:



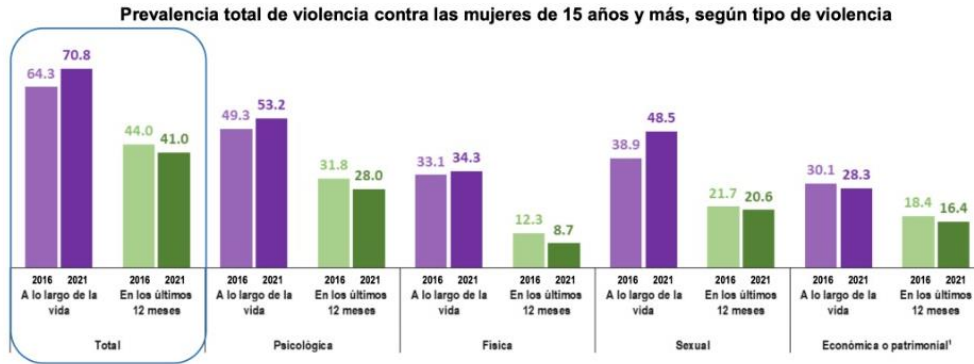
²⁵ ONU Mujeres, *Violencia contra las mujeres y las niñas*, disponible en <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women>.

²⁶ Consulta INEGI, en la siguiente página: <https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/>

²⁷ INEGI. *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021*, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>



94.1 Imagen 1. Prevalencia de violencia en el estado de Puebla



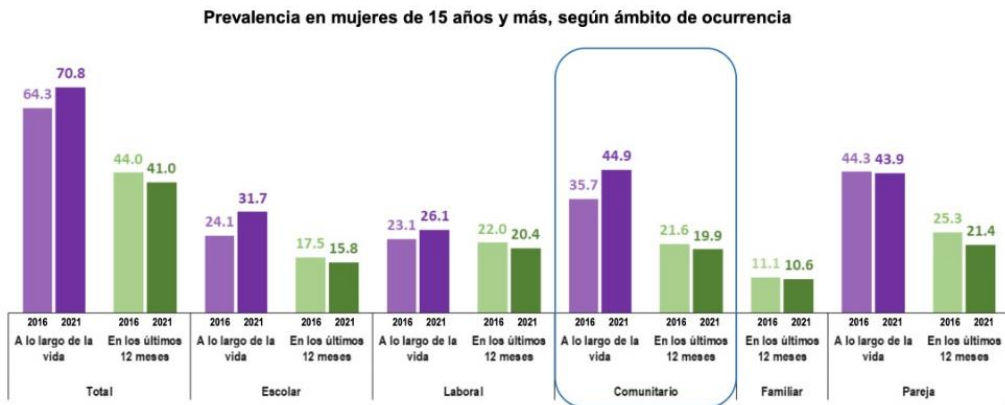
¹ La violencia económica o patrimonial
A lo largo de la vida: Incluye aquella ejercida por la pareja o expareja, por cualquier familiar, otra persona agresora, discriminación por razones de embarazo en los últimos 5 años y discriminación laboral entre las mujeres asalariadas en los últimos 12 meses;
En los últimos 12 meses: Incluye aquella ejercida por la pareja o expareja, por cualquier familiar, otra persona agresora, discriminación laboral entre las mujeres asalariadas en los últimos 12 meses.

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016 y 2021.

Fuente: obtenida de la ENDIREH 2021, INEGI.

95. Igualmente la ENDIREH señala que, en el estado de Puebla, en el ámbito comunitario, las mujeres de 15 años y más, experimentaron con mayor frecuencia algún tipo de violencia a lo largo de su vida, alcanzando un 44.9%, como se muestra en el siguiente gráfico:

95.1. Imagen 2. Prevalencia de violencia en el estado de Puebla, según ámbito de ocurrencia



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016 y 2021.

Fuente: obtenida de la ENDIREH 2021, INEGI.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

96. El análisis del contexto de violencia por razón de género contra las mujeres en Puebla es esencial para comprender el presente caso. Esto permite visualizar el entorno y las circunstancias para una correcta interpretación del acontecimiento. El SESNSP reportó un aumento del 47% en los feminicidios en Puebla entre enero y septiembre de 2023, en comparación con el mismo periodo de 2022.²⁸ Sin embargo, en contraste, solo se emitieron 16 sentencias condenatorias por feminicidio en el Estado en 2023, lo que refleja una falta de acceso a la justicia para las víctimas.²⁹

97. Esta situación es coherente con las advertencias de Marcela Lagarde, quien ha señalado que el feminicidio ocurre cuando el Estado falla en su deber de proporcionar condiciones de seguridad para las mujeres, lo que perpetúa un sistema patriarcal que institucionaliza la violencia de género.³⁰ En efecto, la violencia feminicida en México se deriva tanto de causas estructurales como la pobreza, el desempleo, la inseguridad, el alcoholismo y la polarización social. Estos factores agudizan las dinámicas violentas en los entornos familiar y social, generando un contexto de riesgo constante para las mujeres.

98. En la actualidad, no se tiene ninguna entidad libre de violencia contra las mujeres en la República mexicana; a nivel nacional, de los datos proporcionados por el SESNSP muestra una preocupante tendencia al alza en los casos de feminicidios y homicidios dolosos cometidos contra mujeres en México. Estos datos no solo reflejan la creciente violencia extrema a la que están expuestas las mujeres en todo el país, sino que también subrayan la urgencia de implementar medidas integrales que combatan

²⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021*, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021>

²⁹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), *Informe sobre Feminicidios 2023*, disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp>.

³⁰ Marcela Lagarde, *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, Siglo XXI Editores, México, 1990.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

eficazmente este fenómeno.

99. La comunidad internacional ha expresado su preocupación a través de tratados como la CEDAW, cuyo órgano de tratado ha reiterado en su Recomendación General 19 que, la violencia de género es una forma de discriminación que afecta de manera desproporcionada a las mujeres y que los Estados tienen la obligación de prevenir y sancionar.³¹ La cual definió como “*la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada*”.³² Este enfoque ha trascendido, y actualmente tanto la *opinio juris* como la práctica de los Estados consideran que la prohibición de la violencia por razón de género dirigida contra la mujer se ha convertido en un principio del derecho internacional consuetudinario y, por ende, existe el deber de los Estados de adoptar políticas públicas eficientes al respecto.

100. En su Observación General 35, el Comité amplió esta visión, reconociendo que la violencia de género no solo es un asunto individual, sino un fenómeno social que requiere respuestas integrales por parte del Estado.³³ Señalando que la expresión “*violencia por razón de género contra la mujer*” se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia.³⁴

101. Asimismo, la violencia de género contra las mujeres es un fenómeno multicausal

³¹ Comité CEDAW, Recomendación General 19 sobre la violencia contra la mujer, disponible en <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>.

³² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Recomendación general No. 19: La Violencia contra la Mujer. 11º período de sesiones (29/01/1992). Disponible en:

https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/19.pdf

³³ Comité CEDAW, *Observación General 35*, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fGC%2f35&Lang=es.

³⁴ Por lo tanto, la CDHP adoptó la expresión “violencia por razón de género contra la mujer” a lo largo de la presente recomendación, conforme a los más altos estándares internacionales en la materia.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

y se manifiesta de diversas formas, la más extrema es el feminicidio. Entre 2015 y 2023, tanto los feminicidios como los homicidios dolosos contra mujeres han mantenido una tendencia sostenida al incremento, lo que pone en evidencia la ineficacia de las actuales estrategias de prevención y sanción.

102. En México, durante el periodo comprendido entre 2015 y 2023 evidencian una manifestación extrema de violencia dirigida hacia las mujeres. Los datos anuales revelan el aumento constante en muertes violentas desde 2015, se reportaron 428 feminicidios y 1,733 homicidios dolosos de mujeres, lo que suma un total de 2,161 presuntas muertes violentas. Este número ha ido creciendo de manera alarmante, alcanzando su punto más alto en 2021, con 1,018 feminicidios y 2,749 homicidios dolosos; lo que resultó en un total de 3,767 muertes violentas de mujeres en ese año. Aunque el total de muertes violentas disminuyó levemente en 2023, el número de feminicidios sigue siendo alto, con 848 casos registrados hasta el momento y 2,581 homicidios dolosos, sumando 3,429 muertes violentas en lo que va del año, esto en 2024.³⁵

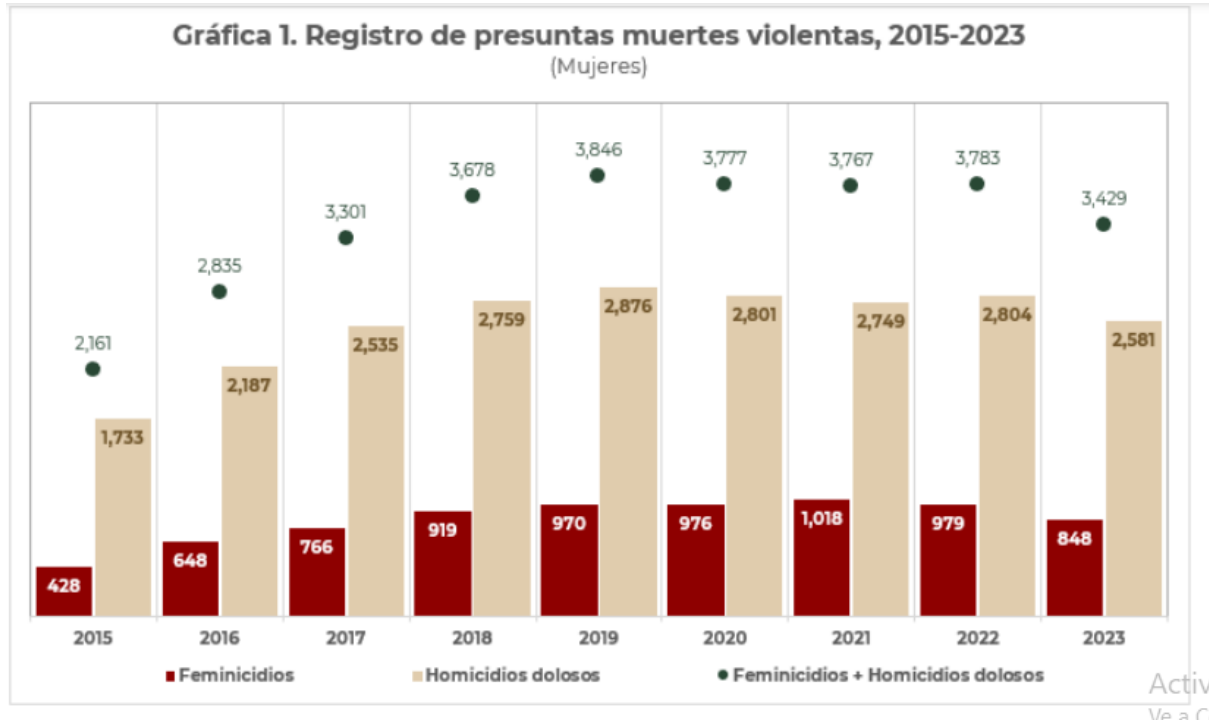
SIN TEXTO

³⁵ Visible

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/1.Cuadernillo_Violencia_2023_FINAL_.pdf



102.1 Imagen 3. Registro de presuntas muertes violentas contra mujeres



Fuente: INMUJERES México en cifras, Una exploración de la Violencia Feminicida, cuadernillo 2023.

103. Estos datos, reflejan no solo una crisis de violencia generalizada, sino también una clara falta de respuesta eficaz por parte de las autoridades mexicanas para prevenir y sancionar tanto feminicidios como homicidios dolosos. A pesar de la introducción de medidas de protección y prevención, la violencia extrema contra las mujeres sigue creciendo, lo que pone en entredicho la efectividad de las políticas implementadas hasta la fecha.

104. El INEGI, hizo un estudio concentrando datos de los delitos de feminicidio registrados en averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas, clasificados por grado de consumación, en una serie anual de 2015 a 2022. Los datos -nuevamente- reflejan una tendencia preocupante tanto en los feminicidios consumados como en los



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

feminicidios en grado de tentativa.

105. Los feminicidios consumados han mantenido una cifra elevada, con un incremento sostenido desde 2015, cuando se registraron 709 casos, hasta alcanzar un máximo de 975 casos en 2021, y con una ligera disminución a 959 casos en 2022. Esta estabilidad en los números refleja que la violencia feminicida sigue siendo un problema estructural que no ha disminuido pese a los esfuerzos legislativos y de procuración y administración de justicia.³⁶

106. Por su lado, los feminicidios en grado de tentativa también han mostrado una tendencia al alza exponencialmente, lo que indica un incremento de los actos violentos dirigidos contra mujeres que, si bien no llegan a consumarse, representan un riesgo grave para sus vidas e integridad personal. En 2015, se reportaron 24 casos, pero para 2021, esta cifra aumentó a 571, con una leve disminución a 450 casos en 2022. El crecimiento de casos de feminicidios en grado de tentativa evidencia una alarmante tendencia hacia la violencia extrema que requiere intervención urgente, antes de que estos intentos se conviertan en feminicidios consumados.³⁷ Tal y como se observa en la gráfica que se plasma a continuación:

SIN TEXTO

³⁶

Consultable

en

https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463916284.pdf

³⁷ Ibidem



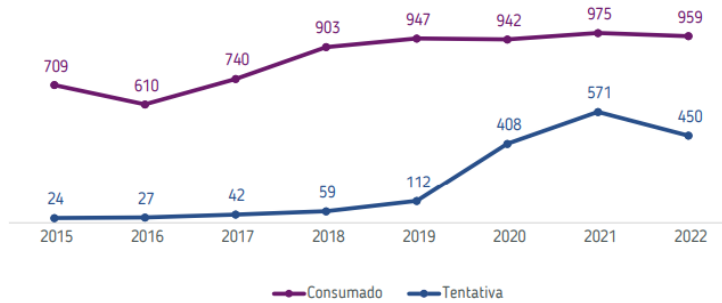
106.1. Imagen 4. Delitos de feminicidios consumado y tentativas 2015 a 2022

Delitos de feminicidio registrados en averiguaciones previas y carpetas de investigación abiertas, por grado de consumación

Serie anual de 2015 a 2022

GRÁFICA 7

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2016-2023.



Fuente: INEGI, cuaderno 28, la medición del feminicidio en México.

107. Ahora bien, por lo que respecta al año 2024, el SESNSP informó que, en el periodo de enero a junio de 2024, se reportaron 1,320 homicidios dolosos de mujeres en todo el país. Puebla se encuentra en un lugar preocupante en esta estadística, con un total de 49 casos de homicidio doloso. Si bien, esta cifra no coloca a la entidad entre los primeros lugares en comparación con estados como Guanajuato, Baja California y el Estado de México, donde se registraron 179, 139 y 113 casos respectivamente, sigue representando una problemática significativa de violencia extrema contra las mujeres en la entidad poblana.³⁸

³⁸Consultable en <https://drive.google.com/file/d/1tb9XSrv8v9XHw9t9H5tElbu4i-KIutWC/view>

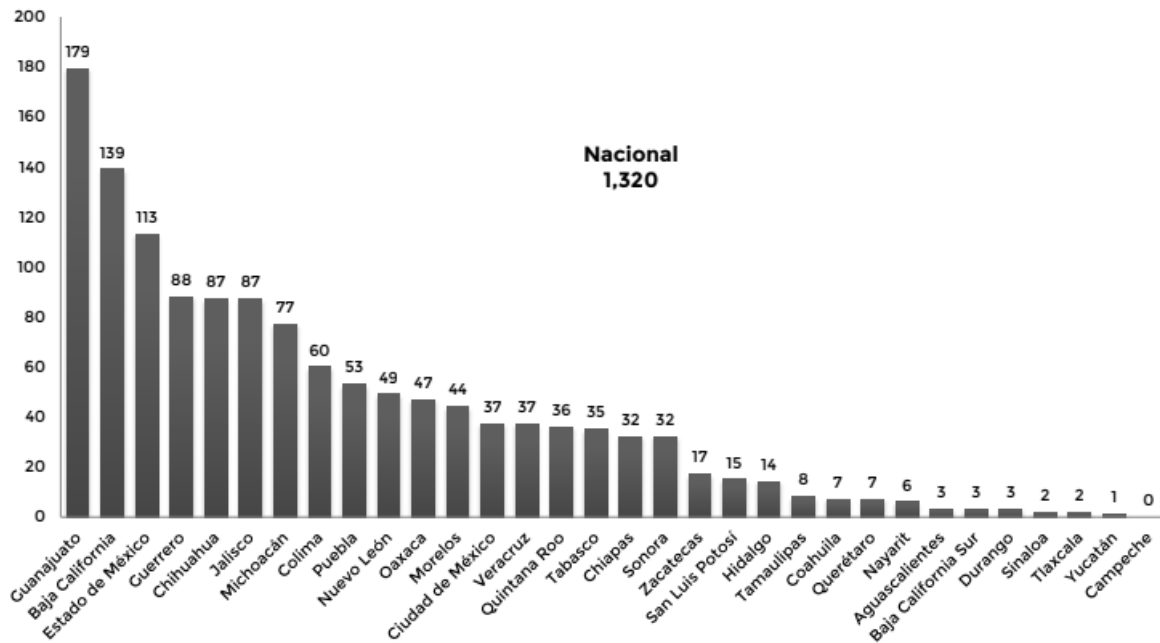


COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

107.1. Imagen 5. Reporte de presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso – estatal

PRESUNTAS VÍCTIMAS MUJERES DE HOMICIDIO DOLOSO: ESTATAL

Enero - junio 2024



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

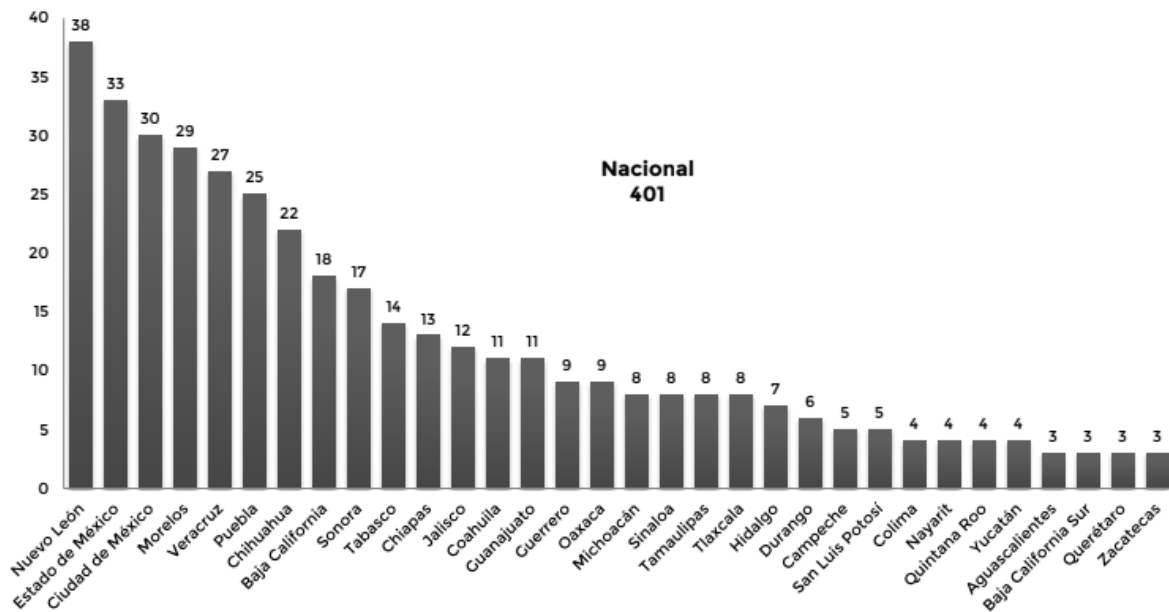
108. Este dato debe analizarse en conjunto con las estadísticas sobre casos de feminicidios, en el que Puebla ocupa el quinto lugar a nivel nacional con 27 casos reportados en el mismo periodo.



108.1 Imagen 6. Reporte de presuntas víctimas de feminicidio – estatal

PRESUNTOS DELITOS DE FEMINICIDIO*: ESTATAL

Enero - junio 2024



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

109. Al sumar los números de feminicidios consumados en la entidad poblana con las 49 muertes por homicidio doloso, dan un total de 76 muertes violentas de mujeres en los primeros seis meses del año; esto pone de manifiesto la gravedad de la situación en el estado de Puebla. En efecto, los 76 casos de muertes violentas de mujeres en Puebla entre enero y junio de 2024, reflejan un contexto de violencia de género que no puede ser ignorado. Situación que exige un abordaje integral que se centre en la prevención, garantía judicial y en la reparación para las víctimas.

110. Si bien; la legislación distingue entre homicidios dolosos y feminicidios, ambos representan formas letales de violencia de género que deben ser abordadas con igual seriedad y urgencia. El contexto poblano, pone de manifiesto que no solo los

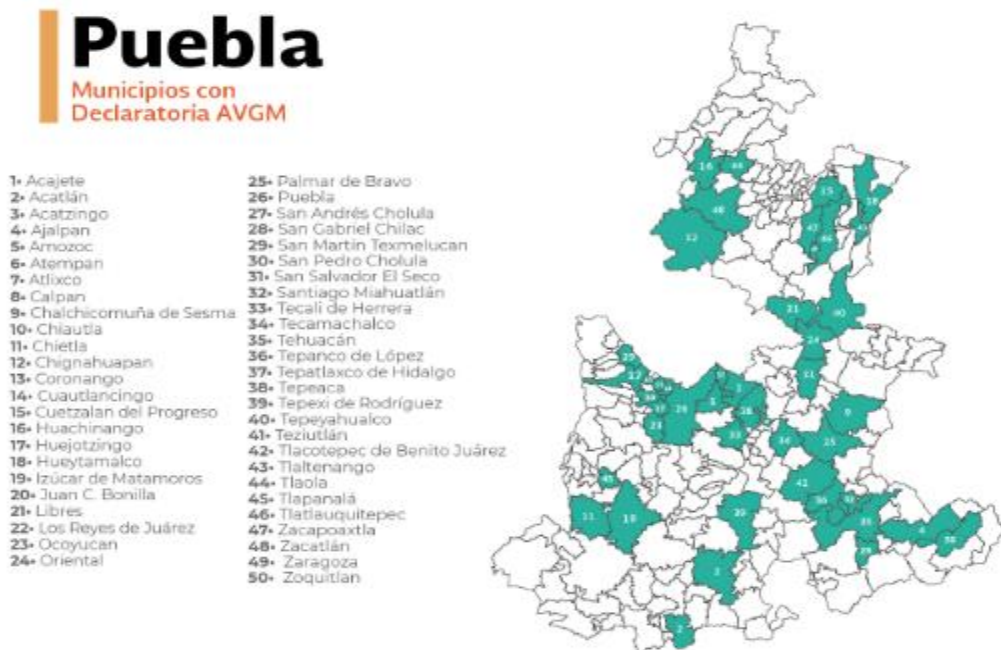


COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

feminicidios, sino también los homicidios dolosos cometidos contra mujeres, constituyen una amenaza constante a su seguridad, libertad y derechos fundamentales de las mujeres, irrumpiendo su derecho a una vida libre de violencia.

111. En el ámbito local, el municipio de Puebla no ha sido ajeno a este problema. La AVGM, declarada en 2019 para 50 municipios del estado de Puebla, ha tratado de contrarrestar la violencia de género **mediante** medidas preventivas, de seguridad y justicia, aunque los avances han sido limitados. En este sentido, la Recomendación General 43/2020 de CNDH subraya que, lejos de minimizar la problemática, las autoridades deben actuar con mayor eficacia para garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres.³⁹

111.1. Imagen 7. Municipios con AVGM en Puebla



Fuente: línea del tiempo AVGM Puebla. CONAVIM

³⁹ CNDH, *Recomendación General 43/2020 sobre Violencia de Género*, disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-02/Recomendacion-General-43-2020.pdf>.



112. En la resolución de “Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres”, se emitieron diversas medidas de prevención, seguridad y justicia, a fin de direccionar las acciones para contrarrestar la violencia dirigida hacia las mujeres.⁴⁰

113. El panorama específico del ámbito municipal es pertinente para entender el contexto del presente caso, ya que los hechos perpetrados en contra de VD1 tuvieron lugar en un esquema de violencia generalizada, sistemática y progresiva que impera en la entidad poblana, y específicamente en el municipio de Puebla. En términos de lo informado por el SESNSP, la ciudad de Puebla ocupaba en el primer semestre de 2024, el décimo lugar en los 100 municipios con mayor número de presuntos feminicidios, como se muestra en la siguiente lista:

113.1. Imagen 8. Municipios con presuntos delitos de feminicidio

100 Municipios con presuntos delitos de feminicidio*
Enero - junio 2024

No.	Municipio	Entidad	Delitos 2024 ↑	Población de mujeres 2024	Delitos por cada 100 mil mujeres
-	Nacional	Nacional	401	67,568,918	0.59
1	Juárez	Chihuahua	13	813,990	1.60
2	Tijuana	Baja California	10	1,042,188	0.96
3	Iztapalapa	Ciudad de México	8	931,849	0.86
4	Centro	Tabasco	7	361,868	1.93
5	Chihuahua	Chihuahua	6	516,788	1.16
6	Cuatla	Morelos	6	100,422	5.97
7	García	Nuevo León	6	234,352	2.56
8	Juárez	Nuevo León	6	267,294	2.24
9	Monterrey	Nuevo León	6	593,442	1.01
10	Puebla	Puebla	6	946,593	0.63
11	Ensenada	Baja California	5	230,374	2.17
12	Torreón	Coahuila	5	391,975	1.28
13	Chalco	Estado de México	5	226,712	2.21
14	Temixco	Morelos	5	65,373	7.65
15	Cuauhtémoc	Ciudad de México	4	279,935	1.43
16	Acapulco de Juárez	Guerrero	4	413,099	0.97
17	Guadalajara	Jalisco	4	719,538	0.56
18	Cuernavaca	Morelos	4	207,121	1.93
19	San Luis Potosí	San Luis Potosí	4	505,131	0.79

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁴⁰ De acuerdo con la LGAMVLV, artículo 22, la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

114. Justamente, el listado preinserto muestra la lista de los municipios con mayores casos de presuntos feminicidios durante el periodo de enero a junio de 2024. Puebla aparece en el décimo lugar con 6 presuntos feminicidios reportados, lo que resalta la gravedad de la violencia de género en el ámbito municipal. Este dato sitúa al municipio de Puebla en una posición destacada entre los municipios con mayor número de feminicidios a nivel nacional, lo que acentúa la problemática de violencia estructural contra las mujeres, en dicho territorio.

115. Al analizar en su conjunto la información emitida por el SESNSP y la FGE, se observa que el municipio de Puebla es un foco importante de feminicidios a nivel estatal y nacional. El número de presuntos feminicidios registrados a nivel nacional para el municipio de Puebla entre enero y junio de 2024, de acuerdo con el SESNSP, fue de 6 casos; no obstante, los datos estatales de la FGE reflejan una mayor concentración de casos en la capital, alcanzando 8 feminicidios entre enero y agosto del mismo año, lo que sugiere que la violencia feminicida en la entidad poblana ha tenido un incremento alarmante en los últimos meses.

116. No cabe duda, que los hechos violentos contra las mujeres han existido a lo largo de la historia; sin embargo, esto no significa que deban normalizarse. Al contrario, constituyen una clara violación a los derechos humanos.⁴¹ Hechos que condenó la Corte IDH y emitió sentencia en contra del Estado mexicano.⁴² Todo lo expuesto a *supra*

⁴¹ La impunidad en casos de mujeres desaparecidas y no localizadas por el Estado mexicano impulsó la movilización de mujeres, especialmente de madres de víctimas, cuyos primeros antecedentes se encuentran en Ciudad Juárez, Chihuahua. El 16 de noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió una sentencia histórica en el caso "González y otras vs. México", conocido como "Campo Algodonero". Si bien la violencia extrema contra las mujeres en México ha venido en aumento, la visibilización de esta problemática comenzó con el hallazgo de cuerpos de mujeres en Ciudad Juárez, una situación que trascendió fronteras y llevó a organismos internacionales de derechos humanos a documentar estos hechos. Hechos que condenó la Corte IDH y emitió sentencia en contra del Estado mexicano

⁴² Esta sentencia resultó paradigmática por la naturaleza especial de los derechos violados, al ser la primera oportunidad en la que la Corte se pronuncia sobre el deber de no discriminación, la obligación



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

líneas muestra la presencia de un patrón sostenido de violencia estructural contra las mujeres que prevalece a nivel nacional y desde luego en la entidad poblana, siendo la ciudad capitalina la que mayor índice presenta, y que -desgraciadamente- año con año va en aumento. La violencia de género ha sido históricamente invisibilizada y minimizada por el sistema, contribuyendo a la perpetuación de este problema.

117. Ante este escenario crítico, vale la pena recordar las obligaciones de las autoridades en los tres niveles de gobierno, las cuales incluyen implementación de medidas orientadas a proteger y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, así como propiciar el acceso a una vida libre de violencia, de forma que no se vulneren otros derechos, por lo que requiere un tratamiento con enfoque especial y diferenciado.

B.2 Violencia contra las madres buscadoras: un grupo de tutela preferente

118. En este análisis de contexto, resulta fundamental profundizar en el caso de las madres buscadoras bajo un enfoque garantista, reconociéndolas como un grupo de tutela preferente debido a la vulnerabilidad que enfrentan por la naturaleza de su labor y la violencia dirigida en su contra. Estas mujeres, han asumido el rol de defensoras de derechos humanos, enfrentándose a amenazas, desapariciones y asesinatos en su búsqueda de justicia para sus familiares desaparecidos.

119. El grupo de madres buscadoras, puede compararse con las “Abuelas de Plaza de Mayo” en Argentina, lo cual ofrece un punto de referencia clave para comprender la importancia de brindar protección en México. Las Abuelas, que surgieron en 1977 durante la dictadura militar argentina, han sido reconocidas a nivel internacional por su

de actuar con diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, así como la incorporación de normas para estos mismos fines.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

lucha en la búsqueda de sus hijos e hijas desaparecidos y, en muchos casos, de sus nietos, víctimas del robo de identidad durante ese periodo. Gracias a su organización, visibilización y el respaldo de organismos internacionales como la ONU, las Abuelas han logrado avanzar en su búsqueda y asegurar la restitución de identidad de sus nietos.

120. Por su parte, las madres buscadoras en México aún enfrentan un contexto de extrema vulnerabilidad y desprotección, con numerosos casos de asesinatos y amenazas hacia ellas. Las Recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos han señalado que los Estados deben adoptar medidas para prevenir, investigar y sancionar a violencia contra defensoras de derechos humanos, como son las madres buscadoras.⁴³ El informe sobre defensoras de derechos humanos de la ONU establece que estas mujeres requieren protección especial debido a su doble vulnerabilidad: por ser mujeres y por su activismo.⁴⁴

121. En efecto, resulta crucial visibilizar a las madres buscadoras como verdaderas defensoras de los derechos a la verdad y la justicia. Por ende, estas mujeres deben contar con protección estatal prioritaria, tal como se establece en la “Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad”.

122. Las madres buscadoras representan un grupo particularmente vulnerable y, al mismo tiempo, son defensoras de los derechos humanos, pues su labor de búsqueda de personas desaparecidas llena un vacío que el Estado ha dejado. Lamentablemente, estas mujeres enfrentan no solo la tragedia de la desaparición de sus seres queridos, sino también la violencia extrema, incluyendo amenazas, homicidios y feminicidios.

⁴³ Consultable https://hchr.org.mx/cajas_herramientas/recomendaciones-observaciones-hechas-al-estado-mexicano-sobre-la-necesidad-de-legislar-sobre-la-desaparicion-de-personas/

⁴⁴ Consultable <https://www.infobae.com/mexico/2023/05/03/madres-buscadoras-que-fueron-asesinadas-en-mexico-al-tratar-de-encontrar-a-sus-hijos/>



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

123. El caso de madres buscadoras víctimas de homicidio, refleja una tendencia alarmante. Estas mujeres, que en muchos casos han buscado justicia para sus familiares desaparecidos, son asesinadas por su labor, evidenciando un clima de impunidad y una ausencia de protección adecuada por parte del Estado. La muerte violenta de una madre buscadora, como la del caso en análisis es un ejemplo claro de cómo estas mujeres se ven expuestas a un riesgo inminente por su rol en la lucha contra la desaparición. Los casos no son aislados, más de una docena de madres buscadoras han sido asesinadas en los últimos años.⁴⁵

124. Asimismo, la Corte IDH, ha señalado en varias de sus sentencias que el Estado mexicano tiene la obligación de proteger a las defensoras de derechos humanos, adoptando medidas específicas para prevenir, investigar y sancionar la violencia que se dirige en su contra. Este enfoque garantista, requiere la actuación diligente por parte de las autoridades para evitar que los feminicidios y homicidios de madres buscadoras queden en la impunidad, perpetuando el ciclo de violencia. La debida diligencia también implica la reparación integral a las familias de las víctimas y la implementación de mecanismos eficaces para prevenir futuras agresiones.

125. Al analizar los hechos narrados en el expediente **7124/2022** y sus acumulados **7219/203, 7306/2022, 7309/2022, 8311/2022 y 8315/2022**, con un enfoque de máxima protección de las víctimas, tomando en consideración la perspectiva de género, permite identificar y comprender el desequilibrio de poder entre las partes involucradas; la prevalencia de los estereotipos de género que continúan siendo invisibilizados ante la evidencia del riesgo de VD1, por parte de las autoridades responsables, al no garantizarle su seguridad y protección adecuada. Este análisis con perspectiva de

⁴⁵ Consultable <https://www.eluniversal.com.mx/estados/de-buscadoras-a-ser-buscadas-casos-de-asesinato-de-madres-rastreadoras-en-mexico/>



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

género es esencial para comprender la responsabilidad del Estado y las violaciones a los derechos humanos en el presente caso.

126. Los hechos perpetrados en contra de VD1, ocurrieron en un contexto de violencia estructural que afecta de manera particular a las mujeres en Puebla. Por ello, esta CDHP para el estudio del presente caso, toma en cuenta los datos de violencia dirigida en contra de las mujeres analizados. Ya que, este contexto no solo afecta a las mujeres en general, sino que se ensaña con mayor intensidad en aquellas que, desafiando las estructuras patriarcales, han emprendido una lucha por la búsqueda de familiares desaparecidos, como es el caso de las madres buscadoras en México.

C. Derecho humano a una vida libre de violencia

127. La LGAMVLV, define la violencia contra las mujeres como: *"Cualquier acción u omisión, basada en el género, que cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o incluso la muerte, tanto en el ámbito privado como en el público"*. Asimismo, en su artículo 18, precisa que la violencia institucional consiste en "actos u omisiones de las servidoras y servidores públicos de cualquier orden de gobierno que, mediante discriminación, dilaten, obstaculicen o impidan el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres".

128. En el artículo 21, de la misma ley, se aborda la violencia feminicida, considerada como la forma más extrema de violencia de género contra mujeres, adolescentes y niñas. Esta violencia resulta de la vulneración de sus derechos humanos y el abuso de poder, tanto en los ámbitos público como privado. Se caracteriza por conductas de odio y discriminación que ponen en riesgo la vida de las mujeres o culminan en muertes violentas, como el feminicidio, el suicidio o el homicidio. Además, afecta gravemente su integridad, seguridad, libertad personal y desarrollo integral.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

129. A nivel internacional, la Convención de Belém do Pará fue el primer instrumento internacional en reconocer el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, garantizando su acceso al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos. Esta Convención Interamericana define la violencia contra las mujeres como "*cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado*". Dichos actos constituyen una clara vulneración de los derechos humanos de las mujeres.

130. El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género es indivisible e interdependiente de otros derechos humanos, a saber, del derecho a la vida, la salud, la libertad, la seguridad de la personal, la igualdad, entre otros. La Corte IDH en el caso "Barbosa y otros Vs. Brasil" precisó en la sentencia del 7 de septiembre de 2021 que, la Convención Belém do Pará señala en su preámbulo que la violencia contra la mujer es "*una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres*" y, además, reconoce que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación.⁴⁶

131. La CEDAW, en su artículo 2, establece que la obligación general de los Estados parte consiste en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, en especial la violencia por razón de género. Se trata de una obligación de carácter inmediato; las demoras no se pueden justificar por ningún motivo, ya sea económico, cultural o religioso. Además, el inciso d), de la citada Convención prevé que los Estados parte, sus órganos y agentes

⁴⁶ Caso Barbosa de Souza y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2021, párr. 142.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

deben abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación directa o indirecta contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esa obligación. Además, de garantizar que las leyes, políticas, programas y procedimientos no discriminen a la mujer.

132. Al respecto, es importante tomar en cuenta lo dicho por el Comité de la CEDAW en su Observación General 35, precisando en su párrafo 15 que el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género es indivisible e interdependiente respecto de otros derechos humanos, a saber: los derechos a la vida, la salud, la libertad y la seguridad de la persona, la igualdad y la misma protección en el seno de la familia, la protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y la libertad de expresión, de circulación, de participación, de reunión y de asociación.

133. Bajo un enfoque de infancias, el artículo 46 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establece que los menores de edad tienen derecho a una vida libre de toda forma de violencia, con el objetivo de garantizar su bienestar y el libre desarrollo de su personalidad. Derecho que también está reconocido en el artículo 19 de la CADDHH.

C. 1 Violencia institucional en el caso de VD1

134. La violencia institucional, como una modalidad de violencia de género, cobra relevancia en el caso de VD1, quien, como madre buscadora, sufrió una vulneración sistemática de sus derechos fundamentales, debido a las omisiones de las autoridades responsables, la LGAMVLV en el arábigo 18, define la violencia institucional como aquellos actos u omisiones cometidos por servidores públicos que tienen como consecuencia dilatar, obstaculizar o impedir el goce pleno de los derechos humanos de



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

las mujeres.⁴⁷ En este sentido, la SSC y la FGE, representada por sus altos mandos, debe asumir responsabilidad por la falta de acción para prevenir los hechos que resultaron en la violación del derecho a vida de VD1.

135. La CEDAW, en su artículo 2, establece que los Estados deben garantizar una protección efectiva de los derechos de las mujeres y adoptar políticas para eliminar toda forma de discriminación. En este caso, la violencia institucional se actualiza porque las autoridades, al estar en conocimiento de los riesgos que enfrentaba VD1, no actuaron conforme a su deber de debida diligencia para protegerla; tal y como se precisa en el siguiente apartado.

C.2 Vulneración del derecho humano a una vida libre de violencia, trayendo como consecuencia la pérdida de la vida de VD1

C.2.1 Antecedentes respecto al caso de VD1

136. Después de que VD1, desde 2021, sufrió hechos relacionados con la desaparición de su hija P1 y de P2, el AMP inicio la CDI1, sin embargo, ante la falta de resultado de las autoridades, fue la propia VD1 quien emprendió la búsqueda tendiente a localizar a su hija y a la amiga de ésta.

137. Con fecha 15 de marzo de 2022, AR1, dentro de la CDI1, dictó medidas de protección, las cuales, específicamente consisten en las previstas en las fracciones VI y VIII del artículo 137 CNPP, a favor de VD1, AR1 encomendó su cumplimiento a la SSC del HAP, mediante oficio FED/3524/2022, de fecha 15 de marzo de 2022, de dicho

⁴⁷ Artículo 18 de la LGAMVLV.- Violencia Institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen, utilicen estereotipos de género 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.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

oficio destaca su fundamento, en el que cita instrumentos internacionales y nacionales; sin embargo, tal fundamentación resulta ser ambigua, al no precisar al caso concreto cuál o cuáles artículos son los aplicables; aunado a lo anterior, si bien, no señala temporalidad, tampoco de forma expresa indica su conclusión.

137.1 *“Artículo 137. Medidas de protección*

El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes: (...)

VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido; (...)”

VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;”.

138. Iniciando la vigencia de las medidas de protección dictadas favor de VD1 el día 24 de marzo de 2022; sin embargo, AR2 determinó que la medida tendría una temporalidad de 30 días naturales, lo que informó AR1 en fecha 30 de marzo de 2022, mediante oficio SSC-CGOP 2080/2022, signado por el entonces AR2, en el que específicamente señaló:

“En atención al OFICIO: FED/3524/2022, derivados de la CDI: FGEP/CDI/FEIDDFPDCP/DESAPARECIDOS-1/3524/2022, hago llegar copia simple del MEMORANDO NÚM. SSC/ZONA UNO 283/2021, firmado por PSP6, mediante el cual informan sobre el cumplimiento a la medida de protección a favor de P7 y VD1, quienes fueron debidamente entrevistados, le fueron proporcionados números telefónicos a los cuales comunicarse en caso de requerir



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

algún auxilio; se adjunta entrevista y evidencia fotográfica.

Cabe señalar que el Ciudadano recibirá atención personalizada por el lapso de 30 días naturales a partir de que fue recibido su oficio, toda vez que los elementos de esta Secretaría acuden a múltiples apoyos, auxilios o servicios que les son asignados durante su jornada”.

139. Siendo en la madrugada del 4 de octubre de 2022 que VD1 fue privada de la vida sobre la autopista México-Puebla, a la altura de la unidad habitacional Villa Frontera, donde vivía.

C.2.2 Responsabilidad del estado por actos atribuibles a particulares

140. El artículo 1, párrafo segundo, de la CPEUM, prevé que todas las normas relativas a derechos humanos se interpretaran de conformidad con lo previsto en la CPEUM y los Tratados Internacionales, en cumplimiento al principio *pro-persona*,⁴⁸ este criterio deberá prevalecer en la interpretación de la norma más protectora y garantista. La CADDHH, en su numeral 1.1,⁴⁹ señala el compromiso de los Estados parte de respetar los derechos y libertades, así como de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna.

⁴⁸ El principio pro persona es definido como el criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor de la persona. PINTO, Mónica. (1997). “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para su regulación de los derechos humanos”, en *revista de la Corte IDH*, p. 163. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/20185.pdf>.

⁴⁹ Ver artículo 1.1 de la CADDHH 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

141. La responsabilidad internacional de aquellos Estados miembros del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, deriva de los actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen alguno de los Pactos Multilaterales de derechos humanos que haya sido previamente firmado y ratificado. La Corte IDH ha sostenido –en diversos casos- que los Estados poseen la obligación *erga omnes*⁵⁰ de respetar y garantizar las normas de protección, así como de asegurar la efectividad de los derechos humanos.⁵¹

142. Las obligaciones de los Estados parte de la CADDHH han sido abordadas por la Corte IDH en repetidas ocasiones. La primera vez que se pronunció al respecto fue en el caso “*Velásquez Rodríguez contra Honduras*”, en 1988. En dicho fallo explicó los alcances del artículo 1.1 de la CADDHH, así como el significado de los términos “*respetar*” y “*garantizar*” en relación con los derechos fundamentales.⁵² Así que, por respeto de los derechos y libertades fundamentales se entiende que:

142.1. *“...el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado. Como ya lo ha dicho la Corte en otra ocasión [...] la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona*

⁵⁰ *Erga omnes*: Locución en latín que, significa 'frente a todos' o 'para todos'. Se utiliza para referirse a la disposición que afecta a todas las personas y no solo a las involucradas en una situación concreta.

⁵¹ Corte IDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, serie C, No. 134, párrafo 111, y Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013, serie C, No. 261, párrafo 127.

⁵² El artículo 1.1 de la CADDHH aborda la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos, por lo que es fundamental para determinar si una violación de derechos reconocidos por la CADDHH puede ser atribuida a un Estado Parte, y por ende, es responsable internacional.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

*humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal”.*⁵³

143. Por consiguiente, los Estados se comprometen no solo a respetar los derechos y libertades en ella reconocidos, sino también a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizarlos (obligación positiva). En este sentido, la Corte IDH ha establecido que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre.⁵⁴

144. De esta forma, la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos fundamentales a toda persona sujeta a su jurisdicción implica “[...] *el deber de los Estados Parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos [...]*”.⁵⁵

⁵³ Corte IDH, caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 165.

⁵⁴ Corte IDH, caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C, No. 205, párrafo 243, y Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador, párrafo 127.

⁵⁵ Corte IDH, caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 166.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

145. Es decir, **la obligación de garantía se proyecta más allá de la relación entre los agentes estatales y las personas sometidas a su jurisdicción, abarcando el deber de prevenir que terceros vulneren los bienes jurídicos protegidos, incluso en la esfera privada.**⁵⁶

146. El carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los mismos frente a cualquier acto o hecho de particulares. Aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados bienes jurídicamente protegidos de otro, aquel no es automáticamente atribuible al Estado; sino que, corresponde atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía.⁵⁷ Por lo cual, debe verificarse si la autoridad en su papel de garante actuó conforme al marco jurídico aplicable y acorde a los derechos fundamentales.

147. La Corte IDH en sus sentencias sobre “Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia” y “Caso Pavez Pavez Vs. Chile”, precisó que una violación de los derechos humanos protegidos por la Convención puede *“comprometer la responsabilidad internacional de un Estado parte por una falta al deber de respeto contenido en el artículo 1.1 de la Convención sea porque la violación es perpetrada por sus propios agentes o bien -aunque al principio no sean directamente atribuibles al Estado por haber sido cometidas por un particular-, cuando ese acto ilícito ha contado*

⁵⁶ Corte IDH, Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia, párrafo 111, y Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador, párrafo 129. En ese mismo sentido, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párrafo 140.

⁵⁷ Corte IDH, caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párrafo 123, y Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador, párrafo 129.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

*con la participación, el apoyo o la tolerancia de agentes estatales”.*⁵⁸

148. Bajo ese contexto, la responsabilidad del Estado por violaciones a los derechos humanos por actos de particulares se actualiza en los siguientes supuestos: a) por anuencia, complicidad o tolerancia; 2) por falta de debida diligencia; y 3) por falta de prevención y protección; mismos que a continuación se exponen:

148.1. *“En el primer supuesto, la responsabilidad del Estado se actualiza cuando sus agentes por acción u omisión aprueban, colaboran o toleran actos cometidos por particulares.*

148.2. *Respecto al segundo supuesto, el Estado exige a los órganos de investigación e impartición de justicia, llevar a cabo todas las actuaciones y averiguaciones a fin identificar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos, evitando demoras, obstáculos y obstrucciones en las actuaciones procesales y omisiones en las indagatorias.*

148.3. *Finalmente, el Estado debe adoptar todas las medidas para prevenir actos de particulares que violenten derechos humanos, lo cual se actualiza en dos circunstancias: **a) cuando la violación de derechos humanos cometida por un particular no fue prevenida por el Estado, a pesar de tener conocimiento de la existencia de una situación de riesgo real e inminente;** y b) cuando es cometida por entes privados a los que el Estado ha cedido, conferido, delegado o subrogado la prestación de servicios públicos”.*⁵⁹

⁵⁸ Corte IDH, caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455., Párrafo 260 y Corte IDH, caso Pávez Pávez Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2022, serie C No. 449, párrafo 108.

⁵⁹ Medina Ardila, Felipe, “La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, pág. 19.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

149. En el presente caso, se actualiza la responsabilidad de las autoridades AR1 y AR2, porque *“la violación de derechos humanos cometida por un particular no fue prevenida por el Estado, a pesar de tener conocimiento de la existencia de una situación de riesgo real e inminente”*. En efecto, VD1 fue privada de la vida de forma violenta, y a pesar de que AR1 y AR2 conocían el riesgo real que enfrentaba al ejercer acciones de búsqueda de su hija, no le brindaron la protección necesaria y adecuada para prevenir dicho hecho tan lamentable. Así, la FGE y la SCC, del HAP, tenían el deber de adoptar medidas de prevención y protección apropiadas, bajo una evaluación pormenorizada del riesgo, que garantizara la protección eficaz de VD1, en función de los factores de vulnerabilidad en que se encontraba y observando el interés superior de la víctima; cuestión que no sucedió, ya que no obra prueba en el expediente de queja de que AR1 y/o AR2 adoptaran un análisis de riesgo.

150. Al respecto, cobra aplicación lo argüido por la Corte IDH en el caso “Gómez Virula y otros Vs. Guatemala”,⁶⁰ en la que se asume que, para determinar un incumplimiento del deber de prevenir violaciones de derechos a la vida, debe verificarse que:

150.1. *i) Las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida y/o integridad personal de un individuo o grupo de individuos determinado, y que*

150.2. *ii) Tales autoridades no adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo.*⁶¹

⁶⁰ Corte IDH, Caso Gómez Virula y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019, serie C, No. 393, párrafo 56.

⁶¹ Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, serie C. No. 134, párrafo 111.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

151. De estos dos requisitos, se desprenden las obligaciones que corresponden a las autoridades responsables, respecto a la privación de la vida de VD1;⁶² si bien, no implica de inmediato una responsabilidad directa por violación a los derechos humanos -como se mencionó a *supra líneas*- lo cierto es, que se debieron tomar medidas de prevención y protección de VD1 de forma diligente, es más, bajo una debida diligencia reforzada; ya que tanto la FGE, como la SSC, del HAP, sabían que VD1 enfrentaba un riesgo real e inminente, aunado a que, como se desprende del acuerdo de medida de protección de fecha 15 de marzo de 2022, emitido por el AMP dentro de la CD1, la propia VD1 había solicitado a AR1 la emisión de medidas de protección, razón por la cual determinó emitir órdenes de protección a su favor, siendo éstas las previstas en las fracciones VI y VIII, del artículo 137, del CNPP.⁶³

152. Esto es, AR1 era sabedor de que VD1 tenía un riesgo real e inminente, por lo que para salvaguardar su integridad personal y su vida dictó medidas de protección, sin que se desprenda del acuerdo de referencia la existencia de un análisis de riesgo individualizado, que debió observar, más aún, no estableció la temporalidad de las mismas de acuerdo a lo previsto en el artículo 139 del CNPP. Dicho Arábigo señala que:

⁶² Los Derechos Humanos en la Administración de Justicia: Un Manual de Derechos Humanos para Jueces, Fiscales y Abogados. International Bar Association, Londer 20210; pág. 18: “En este orden de ideas, los agentes por los que un Estado es responsable incluyen ciertos grupos de funcionarios como agentes ministeriales del Estado, jueces, oficiales de policía, oficiales de aduana, profesores, empresas con control estatal y otros grupos similares. Esto significa que los Estados están bajo la obligación de *prevenir, investigar, castigar*, y, cuando sea posible, *restablecer los derechos* que han sido violados y/o *proveer una compensación*”.

⁶³ Artículo 137 del CNPP. Medidas de protección

El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes: (...) VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido; (...) VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

Artículo 139. Duración de las medidas de protección y providencias precautorias

La imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá una duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días.

Cuando hubiere desaparecido la causa que dio origen a la medida decretada, el imputado, su Defensor o en su caso el Ministerio Público, podrán solicitar al Juez de control que la deje sin efectos.

153. Razón por la cual, dirigió oficio FED/3524/2022, a la SSC, del HAP, solicitando la implementación de esas medidas; aunque no especificó un tiempo determinado, sí se fundó en el numeral 137 del CNPP, que en su primer párrafo aduce a *“El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes: (...)”*.

154. A su vez, AR2, de la SSC, del HAP, contestó que por circunstancias de los elementos operativos con los que cuenta solo brindaría la protección por un plazo de 30 días.

155. La justificación de temporalidad presentada por la SSC, del HAP, carece de fundamentación y resultó en un desacato de la decisión ministerial. Esta decisión unilateral refleja una falta de conciencia y seriedad frente al peligro al que se enfrentan las mujeres, en particular las madres buscadoras, quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad extrema. Además, el HAP no realizó un análisis de riesgo para sustentar la determinación de dicho plazo, ni consideró la voluntad de la víctima, lo cual demuestra una grave omisión, al respeto de los derechos humanos de VD1.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

Esta falta de acción y de análisis adecuado no solo incumple con las obligaciones de debida diligencia, sino que pone en entredicho el compromiso del municipio con la protección de los derechos humanos y la seguridad de las mujeres en contextos de violencia sistemática; como en este caso, le sucedió a VD1, quien perdió la vida en la búsqueda de su hija; contribuyendo a ello la omisión y falta de protección adecuada por las autoridades AR1 y AR2.

156. En efecto AR1 y AR2 sabían del riesgo real e inminente que padecía VD1, en su labor de búsqueda de su hija, y solamente se limitaron a que AR1 emitiera un oficio, sin previa evaluación de riesgo, con el que pidió a la SSC, del HAP, le diera vigilancia en el domicilio y auxilio inmediato al momento de solicitarlo, para lo cual AR2, respondió que solo la daría por 30 días por la falta de personal, de forma negligente, y omisa, siendo impreciso en la temporalidad de aquellas, cuestión a la que AR1 no se pronunció ni dio seguimiento a las medidas de protección. Todas estas acciones y falta de protección adecuada desencadenaron la responsabilidad de la FGE Y el HAP, pues sus agentes estatales no adoptaron las medidas necesarias, en el ámbito de su competencia, para prevenir o evitar el riesgo de VD1; lo que conlleva a la violación de derechos humanos de aquella y de VI1, VI2 y VI3.

157. En el ámbito nacional, respecto de las obligaciones generales y específicas del Estado en materia de derechos humanos, estas no se agotan con la mera existencia de un orden normativo, más bien, va dirigido a la práctica y ejecución de estas. De acuerdo con los criterios constitucionales y convencionales, las autoridades encargadas de la seguridad pública son responsables, en el ámbito de su competencia, de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y salvaguardar la vida de toda persona. Esto es relevante cuando dichas autoridades tienen la función de brindar seguridad pública oportuna, así como protección y auxilio; máxime si existe una determinación ministerial de brindar protección a una víctima (indirecta) de delito de



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

desaparición cometida por particulares, además, de que por su labor de buscadora VD1 se convirtió en una víctima potencial de un nuevo delito.

C.2.3 Indebida protección personal

158. El artículo 2 de la CEDAW establece que “*Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: (...) c) **Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación***”. Para comprender el alcance de dicho derecho fundamental a la protección de las mujeres, sobre todo si son víctimas indirectas de delitos de desaparición de algún familiar, como el caso de VD1, (quien a su vez, es madre buscadora, lo que la convierte en una víctima potencial de un nuevo delito), es importante observarlo a la luz de la interpretación dada por el Comité de la CEDAW en su Observación General 19, la cual a la letra dice:

158.1. *A la luz de las observaciones anteriores, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomienda que: b) **Los Estados Parte velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad. Debe proporcionarse a las víctimas protección y apoyo apropiados. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención. (...)***



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

158.2 V. Los informes de los Estados Parte incluyen información acerca de las medidas jurídicas y de prevención y protección que se hayan adoptado para superar el problema de la violencia contra la mujer y acerca de la eficacia de esas medidas.⁶⁴

159. Asimismo, este Comité de la CEDAW ha emitido en su función consultiva la Observación General 28, misma que en su párrafo 36 precisa que:

159.1 *Las obligaciones que incumben a los Estados partes y les exigen establecer mecanismos de protección jurídica de los derechos de la mujer en pie de igualdad con el hombre, asegurar, mediante los tribunales nacionales y otras instituciones públicas competentes, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación y adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer por cualquier persona, organización o empresa también se extienden a los actos de las empresas nacionales que operan fuera del territorio del país.*

160. Bajo una lectura armónica, de los Tratados Internacionales y la normativa nacional que reconocen los derechos de las mujeres, es preciso afirmar VD1 tenía derecho a protección personal, para lo cual el Estado mexicano, a través de sus instituciones, como es la FGEP y la SSC, del HAP, debieron coordinarse adecuadamente para adoptar las medidas en estricto sentido, a fin de prevenir que VD1, como mujer y víctima indirecta de delito perdiera la vida, situación que no aconteció, ya que, la falta de protección contribuyó. Esto debido a que las medidas de protección

⁶⁴ CEDAW, Recomendación General número 19: La Violencia Contra la Mujer Recomendaciones concretas. Disponible en https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/19.pdf



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

adoptadas no fueron eficaces.

161. Sumado a que la determinación, implementación y puesta en marcha de las medidas de protección dictadas por AR1 no se basó en un análisis de riesgo, ni siguió los protocolos vigentes, que en su momento fueron emitidos por el encargado de la FGE, para regular el procedimiento de la emisión de órdenes de protección; dejando a VD1 en un estado de indefensión total. Estas omisiones de las autoridades responsables conllevaron a una violación a su derecho a una vida libre de violencia, ante la falta de protección, pues, a pesar de conocer la existencia del riesgo que enfrentaba en su rol de madre buscadora de su hija (quien aún se encuentra desaparecida), no fueron diligentes en su emisión y seguimiento.

162. Tanto AR1, de la FGE, como AR2 de la SSC del HAP, pasaron por alto que las madres buscadoras, como VD1, se enfrentan a un contexto de violencia sistemática, por lo que, deben ser protegidas por las autoridades de manera inmediata y bajo un enfoque de debida diligencia reforzada. En efecto, **esta falta de debida diligencia de AR1, se causó por su falta de responsabilidad, de prevenir y proteger a VD1**, ya que las medidas de protección dictadas por la FGE no tuvieron como precedente una evaluación del riesgo. Cobra aplicación lo dicho por la Corte IDH en el caso “López Soto y otros Vs. Venezuela”,⁶⁵ que se plasma a continuación:

⁶⁵ No debe perderse de vista el carácter obligatorio de la jurisprudencia emitida por la Corte IDH, de conformidad con lo establecido en los artículos 62.3 y 64 del Pacto de San José de Costa Rica, tomando en cuenta el artículo 1 del Estatuto de la Corte Interamericana de Justicia, la cual funge como un órgano concentrado e intérprete final de dicha carta internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. Cabe señalar, que la jurisprudencia de la Corte IDH es obligatoria para los tribunales nacionales en la medida que el Estado mexicano reconoció la competencia del tribunal interamericano para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación del Pacto de San José. Aún más, con lo dispuesto por el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el engrose de la Contradicción de tesis 293/2011, que dispone que la jurisprudencia emitida por la Corte Internacional de Justicia es vinculante para México.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

162.1. *“La fórmula utilizada por esta Corte Interamericana para determinar el alcance de esas obligaciones, y atribuir al Estado responsabilidad por falta en su deber de debida diligencia para prevenir y proteger a personas o a un grupo de personas frente a actos de particulares, fue desarrollada a partir del Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. En dicho caso, afirmó que los “deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo”.*⁶⁶

163. La FGE, al conocer la situación de riesgo y vulnerabilidad de VD1, debió no solo emitir un oficio en el que comunicara las órdenes de protección dictadas, a la SSC, sino verificar que dichas medidas fueran adecuadas, oportunas y proporcional, es observando los principios previstos en el artículo 30 de la LGAMVLV⁶⁷ para garantizar

⁶⁶ Corte IDH. Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párrafo 139.

⁶⁷ Artículo 30 de la LGAMVLV. Las órdenes de protección se deberán dictar e implementar con base en los siguientes principios: I. Principio de protección: Considera primordial la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de las personas; II. Principio de necesidad y proporcionalidad: Las órdenes de protección deben responder a la situación de violencia en que se encuentre la persona destinataria, y deben garantizar su seguridad o reducir los riesgos existentes; III. Principio de confidencialidad: Toda la información y actividad administrativa o jurisdiccional relacionada con el ámbito de protección de las personas, debe ser reservada para los fines de la investigación o del proceso respectivo; IV. Principio de oportunidad y eficacia: Las órdenes deben ser oportunas, específicas, adecuadas y eficientes para la protección de la víctima, y deben ser otorgadas e implementadas de manera inmediata y durante el tiempo que garanticen su objetivo; V. Principio de accesibilidad: Se deberá articular un procedimiento sencillo para que facilite a las víctimas obtener la protección inmediata que requiere su situación; VI. Principio de integralidad: El otorgamiento de la medida a favor de la víctima deberá generarse en un solo acto y de forma automática, y VII. Principio pro persona: Para interpretar lo referente al otorgamiento de las órdenes de protección, en caso de duda, con relación a la situación de violencia, se estará a lo más favorable para la víctima, tratándose de niñas siempre se garantizará que se cumpla en todas las decisiones que se tomen respecto de las órdenes de protección. De igual forma, cuando las determinaciones que se tomen respecto de una mujer víctima de violencia pudieran impactar en los derechos de las hijas o hijos menores de 18 años de edad.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

su seguridad personal y prevenir cualquier forma de violencia que pudiera afectarla; ya que, AR1 y AR2 tenían la obligación de implementar y dar seguimiento a las medidas de protección que garantizaran a VD1 el ejercicio pleno de sus derechos humanos y las libertades consagradas por instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos, tanto en el ámbito público como el privado, en específico garantizarle un entorno seguro y libre de violencia durante la búsqueda de su hija. Al no hacerlo, se dejó a VD1 expuesta a actos de violencia que resultaron en su muerte de forma violenta. La falta de protección hacia ella refleja una falla estructural de las instituciones de procuración de justicia, en su deber de prevenir la violencia contra las mujeres víctimas de delito.

D. Derecho humano a la vida y a la seguridad personal

164. El derecho a la vida es inherente e irrenunciable a la persona, y una obligación “*erga omnes*”; por lo tanto, el Estado debe evitar y prevenir cualquier conducta que interfiera, impida o restrinja el ejercicio del derecho, ya sea por acción u omisión, por culpa o dolo de un individuo o autoridad.⁶⁸ Está previsto en los artículos 1 de la CPEUM y 7 de la CPELSP, los cuales establecen que todas las personas tienen derecho a gozar de los derechos humanos reconocidos en el Pacto Federal y en los tratados internacionales en los que México sea parte, así como de las garantías necesarias para su protección; por ende, este derecho no podrá suspenderse o restringirse.

165. El derecho a la vida está también consagrado en los artículos 4 de la CADDHH y 6 del PIDCP. Ambos Tratados Internacionales han sido firmados y ratificados por el Estado mexicano; por tal motivo, su aplicación es vinculante para las autoridades. Este derecho fundamental se concibe como un prerrequisito para el disfrute de todos los

⁶⁸ Soberanes, José Luis (coord.), *op. Cit.*, p.263.g



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

demás derechos humanos. La Corte IDH, en el caso “Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela”, afirmó que el derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo pleno goce es esencial para el disfrute de todos los demás derechos humanos, de no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. Debido a esta naturaleza, no son admisibles enfoques restrictivos.⁶⁹

166. El artículo 4 de la CADDHH garantiza no solo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino que también impone a los estados la obligación de acoger las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza a la vida. El derecho a la vida es inherente e irrenunciable; por lo que, el Estado debe evitar y prevenir cualquier conducta que interfiera, impida o restrinja el ejercicio del derecho.

167. La Corte IDH en diversos casos, a saber, “Hermanos Gómez Paquiyauri vs Perú, Caso Myrna Mack Chang”, “Bulacio”, “Niños de la Calle” y “Juan Humberto Sánchez vs. Honduras” ha dicho que la protección integral del derecho a la vida por parte del Estado involucra a toda institución estatal, y a quienes deben resguardar la seguridad, sean éstas sus fuerzas de policía o sus fuerzas armadas. Lo cual quiere decir, que las violaciones al derecho a la vida adquieren una gravedad adicional cuando quienes participan directa o indirectamente en ellas ejercen un servicio público en materia de seguridad pública. Esto implica no solo un incumplimiento de sus obligaciones, sino también un menoscabo a las funciones más esenciales que tienen a su cargo y transgrediendo a su vez, los principios y derechos humanos tutelados, tal y como lo disponen los artículos 1, 2, 5 y 8 del CCFEHCL.

168. De igual manera, la Corte IDH señaló en los casos “Vera Vera y otra vs Ecuador

⁶⁹ Corte IDH, caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. párrafo 150.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

y “Garibaldi vs Brasil”, que el actuar omiso y negligente de los órganos estatales no es compatible con las obligaciones emanadas de la CADDHH, con mayor razón si están en juego bienes jurídicos fundamentales como lo es la vida.⁷⁰ Es menester recordar, que las autoridades son garantes de los derechos consagrados en la CADDHH, en especial del derecho a la vida, integridad y seguridad personal de todo individuo.⁷¹

169. En ese sentido, cobra aplicación por analogía, la tesis de jurisprudencia I.4o.A. J/22, con número de registro 184396, sostenida por Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, abril de 2003, página 1030, bajo el rubro siguiente: *“SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO”*.⁷²

⁷⁰ Debe establecerse que los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se citan en la presente Recomendación, son de observancia obligatoria para el Estado mexicano, de conformidad con el artículo 62, en sus numerales 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del reconocimiento de su competencia contenciosa, acorde al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de 24 de febrero de 1999.

⁷¹ Caso Neira Alegría y otros vs. Perú, Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras, y Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, entre otros.

⁷² *“La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo [109, fracción III, párrafo primero](#), dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.”*



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

170. El derecho a la vida está intrínsecamente relacionado con el derecho a la seguridad personal, conforme al principio de interdependencia que rige los derechos humanos. La seguridad personal implica la protección del individuo contra cualquier amenaza que comprometa su integridad física o emocional, siendo una obligación del Estado garantizar que este derecho sea efectivamente protegido.

171. El derecho a la seguridad personal, está consagrado en diversos instrumentos internacionales y nacionales. A nivel internacional, la DUDH, en su artículo 3, establece que "todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". Este principio se refuerza en el PIDCyP, cuyo artículo 9 reconoce que "todo individuo tiene derecho a la libertad y seguridad personales".⁷³

172. En el ámbito interamericano, la CADDHH, en su artículo 7, subraya que este derecho no solo se refiere a la protección frente a privaciones arbitrarias de libertad, sino también a la protección contra amenazas que afecten la integridad física y psicológica de las personas, así como a la vida.

173. En México, la CPEUM garantiza este derecho en los artículos 14 y 16, al establecer que toda persona debe ser protegida contra actos arbitrarios que afecten su seguridad. A nivel legislativo, la LGAMVLV refuerza la obligación del Estado de proteger a las mujeres frente a cualquier forma de violencia, reconociendo que la violencia de género vulnera directamente este derecho.

D.1 Violación del derecho a la vida a causa de una falta de protección personal necesaria para VD1

174. La violación al derecho humano a la vida de VD1, madre buscadora, se produjo

⁷³ Consultable: en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

por omisión de los servidores públicos AR1 de la FGE y AR2 de la SSC, del HAP de adoptar medidas necesarias para prevenir que se atentara contra ella, a sabiendas del riesgo real e inminente que presentaba; máxime que ella pidió por escrito dicha protección. Estas autoridades no tuvieron en cuenta las circunstancias particulares a las que se enfrentaba en la búsqueda de su hija, tampoco analizaron los factores de vulnerabilidad en que se encontraba VD1, mucho menos tomaron en cuenta la situación de riesgo en el contexto de violencia que impera en Puebla, así como tampoco siguieron un enfoque de género. Por tanto, estas autoridades son responsables, al incumplir con su deber de protección bajo una debida diligencia reforzada, el cual implicaba prevenir que perdiera la vida de forma violenta a causa de su labor de búsqueda.

175. La LGAMVLV, en su artículo 27, señala que las órdenes de protección son actos de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, siendo fundamentalmente precautorias y cautelares, que deben otorgarse de oficio o a petición de parte, por las autoridades administrativas y el Ministerio Público, en el momento en que tengan conocimiento del hechos de violencia presuntamente constitutivo de delito, que ponga en riesgo la integridad, la libertad, o la vida de las mujeres o niñas, evitando en todo momento que la persona agresora, directamente o a través de un tercero, tenga contacto de cualquier tipo o medio con la víctima.

176. AR1, se limitó a dictar las órdenes de protección y no corroboró que se siguieran implementando de forma permanente y continuada por la SSC, del HAP, a favor de VD1 y sus familiares; así como tampoco observó que transcurrido el tiempo de 30 días naturales que informó AR2 del HAP, se hiciera un análisis de riesgo para modificarlas o adecuarlas en su caso, tal y como lo refiere el artículo 34 Septies de la LGAMVLV.

177. Por su parte, la omisión de la SSC, del HAP, es grave tomando en cuenta la labor



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

que desempeñaba VD1, ya que el dicho artículo 34 Septies,⁷⁴ de la LGAMVLV, en su párrafo segundo, dispone que previo a la suspensión de las ordenes decretadas, las autoridades ministeriales deberán asegurarse bajo su más estricta responsabilidad que la situación o peligro de la víctima ha cesado. Por ello, la suspensión arbitraria y unilateral tomada por AR2 de otorgar las medidas por 30 días naturales y su posterior suspensión, causó una consecuencia fatal de difícil reparación, contribuyendo a que se ejerciera violencia feminicida contra VD1; lo cual tuvo la anuencia de AR1 quien, a pesar de ser avisado de dicha suspensión o cese de protección, no se pronunció sobre el deber de continuidad.

178. A su vez, no se remitió a este organismo las constancias de que las órdenes de protección fueran debidamente cumplidas, por lo que considerando que el artículo 217 del CNPP señala que el Ministerio Público y las policías tienen el deber de dejar registro de todas las actuaciones que realicen durante la investigación penal, utilizando cualquier medio que permita garantizar que la información recabada sea completa, íntegra y exacta; por ello, en estricto sentido, si dichas acciones de investigación, como aquellas, respecto a las medidas de protección dictadas por la FGE e implementadas por el HAP, no fueron registradas e informadas a esta CDHP, se tiene la presunción legal de que no fueron realizadas de forma permanente y constante, más que solo en una ocasión, en que AR2 informó el cumplimiento de las mismas mediante oficio SSC-CGOP 2080/202, de fecha 30 de marzo de 2022, al AMP.

⁷⁴ Artículo 34 Septies de la LGAMVLV. - Las órdenes de protección deberán ser evaluadas para modificarse o adecuarse, en caso de que al momento de evaluar la efectividad de la orden se detecten irregularidades o incumplimiento, se sustanciará la comunicación correspondiente a los órganos internos de control de las dependencias involucradas.

Previo a la suspensión de las órdenes de protección decretadas, las autoridades administrativas, ministeriales y órganos jurisdiccionales deberán asegurarse bajo su más estricta responsabilidad que la situación de riesgo o peligro de la víctima ha cesado, realizando una nueva evaluación de riesgo y analizando los



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

179. Aunado a ello, el artículo 109, fracciones XVI, XVIII y XIX del CNPP,⁷⁵ refiere que las víctimas del delito tienen derecho a que se les provea protección cuando exista riesgo para su vida; por ello, el arábigo 131, fracción XV,⁷⁶ del mismo ordenamiento, señala el deber del Ministerio Público de promover todas las acciones necesarias para proveer de seguridad y auxilio a las víctimas, cuando su vida se encuentre en peligro. La FGE únicamente dictó la medida consistente en *Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido, y Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo*; por ende, el personal de la FGE no estimó necesario ordenar la reubicación del domicilio para salvaguardar su integridad o en su caso, brindar protección policiaca permanente a VD1 o alguna otra de las previstas en el artículo 34 Ter de la LGAMVLV; vulnerando con ello, su derecho a contar con una protección adecuada y a su seguridad personal.

180. Tampoco se advirtió que AR1 de la FGE hubiera evaluado la orden de medidas de protección en favor de VD1, para modificarlos o adecuarlas en su caso, tal y como es referido por el artículo 34 Septies, párrafo primero, de la LGAMVLV;⁷⁷ de igual forma

⁷⁵ Artículo 109 del CNPP. Derechos de la víctima u ofendido En los procedimientos previstos en este Código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos: (...)

XVI. A que se le provea protección cuando exista riesgo para su vida o integridad personal; (...)

XVIII. A recibir atención médica y psicológica o a ser canalizado a instituciones que le proporcionen estos servicios, así como a recibir protección especial de su integridad física y psíquica cuando así lo solicite, o cuando se trate de delitos que así lo requieran;

XIX. A solicitar medidas de protección, providencias precautorias y medidas cautelares;

⁷⁶ Artículo 131 del CNPP. Obligaciones del Ministerio Público Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones: (...)

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;

⁷⁷ Artículo 34 Septies de LGAMVLV.- Las órdenes de protección deberán ser evaluadas para modificarse o adecuarse, en caso de que al momento de evaluar la efectividad de la orden se detecten irregularidades o incumplimiento, se sustanciará la comunicación correspondiente a los órganos internos de control de las dependencias involucradas.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

no evaluó su efectividad o cumplimiento oportuno por parte del personal de la SCC, del HAP.

181. Aunque el CNPP, en su artículo 139, señala que las medidas de protección tienen una duración de 60 días, prorrogables hasta por 30 días, la LGAMVLV, en su artículo 28, señala que las órdenes de protección pueden prorrogarse por el tiempo que dure la investigación o prolongarse hasta que cese la situación de riesgo para la víctima; numeral que no fue invocado por la FGE al momento de emitir las órdenes. Razón por la cual, al levantarse arbitrariamente las medidas por la autoridad municipal, se permitió que V1 fuera víctima de violencia feminicida.

182. Aunado a ello, la FGE y el personal del HAP desatendieron e inobservaron el contenido del artículo 30, de la LGAMVLV, que señala los principios de las órdenes de protección, siendo el de: necesidad y proporcionalidad, oportunidad y eficacia, accesibilidad, integralidad y pro persona. Esto, desestimaron la importancia de proteger la vida de V1; de necesidad y proporcional, al no atender a la situación de riesgo que presentaba e impedir la violencia feminicida ejercida en su contra, esto mediante las acciones necesarias que permitieran ejercer su derecho a una vida libre de violencia; de oportunidad y eficacia, al no garantizar que las medidas de protección para VD1 fueran implementadas de forma permanente o hasta que dejara de estar en riesgo; y pro persona, no observó al caso concreto lo dispuesto por los artículos 30, 32, 33 y 34 Ter, de la LGAMVLV, no considerando que VD1 era tanto una víctima indirecta como potencial, al ser madre buscadora de su hija desaparecida P1. Por lo que, VD1 fue abandonada por AR1 y AR2 a una situación de extrema violencia, quienes, además omitieron proveer la protección más amplia y favorable para el disfrute de sus derechos fundamentales.

183. La FGE también fue omisa al no realizar la medición y valoración de riesgo que



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

afrontaba VD1, para la determinación adecuada y permanente de las medidas de protección que requería; así como AR1 tampoco contesto el oficio a la SSC, insistiendo que no debía mediar temporalidad y que debían continuar implementándose las medidas de protección, debido a la situación de riesgo que presentaba. Aunado a ello, esta CDHP considera que, aunque las acciones de supervisión de medidas de protección de VD1, estaba bajo el mando de la FGE, la SSC del HAP, tenía obligaciones específicas en materia de protección, garantía, prevención y atención con perspectiva de género de actos de violencia, especialmente en aquellos casos en que la vida de una víctima está en peligro, como fue el caso de VD1.

184. De acuerdo con el artículo 74 del CNPP,⁷⁸ los actos de colaboración entre el Ministerio Público y la policía de una entidad federativa deben ajustarse a lo dispuesto en la CPEUM, el propio CNPP y las normas y convenios de colaboración aplicables. El artículo 21, de la CPEUM, establece que la investigación de los delitos corresponde tanto al Ministerio Público como a las policías, que deben actuar bajo la conducción y mando del Ministerio Público durante esta función. Además, estas instituciones deben coordinarse entre los tres niveles de gobierno para cumplir con los fines de la seguridad pública.

185. Asimismo, el artículo 132 del CNPP refuerza que la policía debe actuar bajo la dirección del Ministerio Público en la investigación de delitos, garantizando una actuación coordinada y subordinada durante los procedimientos penales. En el mismo sentido, en el artículo 132 fracciones IV y XII del CNPP,⁷⁹ se señala los deberes de las

⁷⁸ Artículo 73 del CNPP. Regla general de la comunicación entre autoridades.

El Órgano jurisdiccional o el Ministerio Público, de manera fundada y motivada, podrán solicitar el auxilio a otra autoridad para la práctica de un acto procedimental. Dicha solicitud podrá realizarse por cualquier medio que garantice su autenticidad. La autoridad requerida colaborará y tramitará sin demora los requerimientos que reciba.

⁷⁹ Artículo 132 del CNPP. Obligaciones del Policía. (...)



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

policías de impedir que se consuman delitos o que los hechos produzcan consecuencias ulteriores, estando obligada especialmente a realizar todos los actos necesarios para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho, en protección de bienes jurídicos de las personas a quienes tiene la obligación de proteger; proporcionar atención a las víctimas, debiendo para tal efecto, adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, así como actuar con perspectiva de género. De las obligaciones descritas se advierte un doble aspecto, que es la prevención y la investigación de hechos con apariencia de delito.

186. El artículo 21 de la CPEUM dispone que la seguridad pública es una función del Estado que involucra a la Federación, las entidades federativas y los municipios. Su principal objetivo es salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, además de mantener el orden público y la paz social. En este contexto, la seguridad pública abarca la prevención, investigación y persecución de los delitos, de acuerdo con las competencias establecidas por la Constitución y la ley.

187. Esta coordinación y distribución de responsabilidades refuerzan el deber del Estado de garantizar la seguridad de las personas y la eficacia en la aplicación de la ley. Por lo que, en el papel coordinador entre las autoridades de la seguridad pública, siendo en este caso, la FGE y la SSC debió estar garantizado. Esta coordinación y distribución de responsabilidades refuerzan el deber del Estado de garantizar la

IV. Impedir que se consumen los delitos o que los hechos produzcan consecuencias ulteriores. Especialmente estará obligada a realizar todos los actos necesarios para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho en protección de bienes jurídicos de los gobernados a quienes tiene la obligación de proteger; (...)

XII. Proporcionar atención a víctimas u ofendidos o testigos del delito. Para tal efecto, deberá: a) Prestar protección y auxilio inmediato, de conformidad con las disposiciones aplicables; b) Informar a la víctima u ofendido sobre los derechos que en su favor se establecen; c) Procurar que reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria; d) Adoptar las medidas que se consideren necesarias, en el ámbito de su competencia, tendientes a evitar que se ponga en peligro su integridad física y psicológica, y e) Tratándose de delitos por razón de género, deberá actuar con perspectiva de género



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

seguridad personal de las personas y la eficacia en la aplicación de la ley. En el caso concreto de VD1, madre buscadora, la colaboración entre las autoridades de seguridad pública, debió activarse y estrecharse en el momento en que se hicieron conocedoras del riesgo real al que se enfrentaba. Esto es, desde el momento en que se informó del peligro inminente al que estaba expuesta, correspondía a las autoridades actuar de manera coordinada para salvaguardar su integridad y prevenir el desenlace fatal.

188. El Ministerio Público, quien dirige la investigación de los delitos, requería que existiera una comunicación efectiva y constante entre las instituciones involucradas, con el fin de garantizar una coadyuvancia efectiva en la protección de VD1. Sin embargo, la falta de coordinación adecuada y la ausencia de medidas preventivas reflejan una omisión grave y negligente en el cumplimiento del deber de protegerla, vulnerando su derecho a la seguridad personal, y en consecuencia, a su vida.

189. Pese a que el párrafo primero del artículo 21 de la CPEUM y el 132, primer párrafo, del CNPP, establecen que las policías actuaran bajo el mando y conducción del Ministerio Público, y que el artículo 137 precisa que la medida de protección y custodia se aplica bajo la más estricta responsabilidad del Ministerio Público; lo cierto es que, esto no le resta responsabilidad a la SSC, del HAP, quien tenía el deber de brindar protección sin una temporalidad específica y no actuar discrecionalmente para suspender las órdenes de protección dictadas a favor de VD1.

190. El referido artículo 21 de la CPEUM también expresa obligaciones en lo particular para las autoridades de seguridad pública del Estado, siendo estas, salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como a contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, que se relacionan a las obligaciones generales y específicas para la prevención y atención de actos de violencia feminicida, que en el caso sí padeció V1.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

191. Cabe recordar que, en casos de violencia contra la mujer, la Corte IDH, en caso “Angulo Losada Vs. Bolivia” destacó que las obligaciones generales previstas por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana se complementan y refuerzan con las obligaciones provenientes de la Convención de Belém do Pará; en su artículo 7.b), dicha Convención, obliga de manera específica a los Estados Parte a utilizar la “debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, A su vez, los Estados deben “*establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección*”.⁸⁰ Cuestión que fue ignorado por AR1 y AR2, YA QUE VD1 perdió la vida, a causa de una falta de protección personal necesaria

E. Derecho a la seguridad jurídica

192. El artículo 14 de la CPEUM establece que “*nadie podrá ser privado de su libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho*”. Asimismo, el artículo 16, en sus primeros párrafos, disponen que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, salvo por mandamiento escrito de una autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

193. El derecho a la seguridad jurídica se concreta mediante el principio de legalidad, garantizado en el sistema jurídico mexicano por los artículos 14 y 16 de la CPEUM. Este derecho constituye un límite a la actuación estatal, ya que implica un conjunto de requisitos procesales que aseguran que las personas puedan defender sus derechos

⁸⁰ Corte IDH. Caso Angulo Losada Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 18 de noviembre de 2022. Serie C. No. 475, párrafo 104.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

frente a cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. De este modo, se garantiza que las autoridades actúen conforme a la ley y se protejan los derechos fundamentales de las personas.

194. El derecho a la seguridad jurídica tiene como finalidad limitar y controlar las acciones de las autoridades, evitando así cualquier afectación arbitraria a la esfera jurídica de los individuos. En su jurisprudencia, la Corte IDH, ha señalado que, independientemente de la gravedad de ciertas acciones o de la culpabilidad de quienes cometen delitos, el poder del Estado no es ilimitado, y las autoridades no pueden recurrir a cualquier medio para alcanzar sus fines.

195. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomienda que los Estados parte adopten medidas apropiadas y eficaces para combatir actos de violencia de género, tanto en el ámbito público como privado. En línea con esta recomendación, la Convención de Belém Do Pará, en su artículo 4, reconoce el derecho de toda mujer al goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos, incluyendo el derecho a la seguridad personal. Los Estados parte deben abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra las mujeres y velar por que las autoridades y sus funcionarios actúen de conformidad con esta obligación.

196. A nivel nacional, el artículo 5, fracción XVI,⁸¹ de la LGAMVLV establece el deber de debida diligencia para las personas servidoras públicas. Este deber exige prevenir, atender, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres de manera oportuna, competente y exhaustiva, garantizando así el derecho a una vida libre de violencia, el

⁸¹ Artículo 5 de la LGAMVLV.- Para los efectos de la presente ley se entenderá por: (...) XVI. Debida diligencia: La obligación de las personas servidoras públicas de prevenir, atender, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres de manera oficiosa, oportuna, competente, independiente, imparcial, exhaustiva y garantizando la participación individual y colectiva de las mujeres, para garantizar el derecho a una vida libre de violencia, a la verdad, la justicia y la reparación integral y transformadora.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

acceso a la justicia y la reparación integral.

197. El derecho a la seguridad jurídica está igualmente reconocido en instrumentos internacionales como los artículos 8 y 10 de la DUDDHH, el artículo 14 del PIDCyP, y los artículos 8 y 25 de la CADDHH. El Estado mexicano, a través de sus autoridades, tiene la obligación de garantizar estos derechos, conforme a lo establecido en Tratados Internacionales que ha ratificado.

198. Esta protección constitucional y convencional, junto con los principios internacionales de legalidad y seguridad jurídica, es fundamental para la relación entre el Estado y la ciudadanía, ya que limita el actuar del Estado y garantiza que las personas puedan defender sus derechos en caso de que sean vulnerados por actos u omisiones de las autoridades. Además, exige que el orden jurídico sea estable y coherente, asegurando que el respeto a los derechos humanos prevalezca.⁸²

199. Las autoridades adquieren el deber de garantizar el derecho fundamental a la protección personal, y en concreto, a las mujeres como grupo de tutela preferente, a una vida libre de violencia, por ello, recurrimos a la interpretación dada por el Comité CEDAW, en su Observación General 19, la cual a la letra señala:

199.1. *A la luz de las observaciones anteriores, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomienda que: b) Los Estados Parte velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad. Debe proporcionarse a las víctimas protección y*

⁸² Como fue estimado por la CNDH, en la Recomendación número 71/2020, disponible para su consulta en: [Recomendación 71/2020 \(cndh.org.mx\)](https://www.cndh.org.mx).



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

apoyo apropiados. Es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención. (...)

199.2. *V. Los informes de los Estados Parte incluyan información acerca de las medidas jurídicas y de prevención y protección que se hayan adoptado para superar el problema de la violencia contra la mujer y acerca de la eficacia de esas medidas.*

200. Asimismo, bajo una lectura armónica, de los Tratados Internacionales que reconocen los derechos de las mujeres, es preciso afirmar que toda mujer tiene derecho a la protección personal, misma que debe reforzarse ante el contexto de violencia que se presenta en la entidad poblana. Esta obligación se ejerce a través de sus instituciones de seguridad pública, quienes deben adoptar las medidas en estricto sentido, a fin de prevenir una agresión y proteger la integridad, seguridad y dignidad personal de toda mujer.

201. Sumado a ello, el marco jurídico internacional y nacional, que reconoce los derechos de las mujeres, establece obligaciones claras para los cuerpos de seguridad pública, contempladas en normativas como el CCFEHCL,⁸³ y la LGSNSP. Las autoridades tienen el deber de proteger y auxiliar a las personas en situación de riesgo o emergencia, y cualquier incumplimiento de estas obligaciones compromete la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

⁸³ El CCFEHCL en su proemio enfatiza sobre *“la naturaleza de las funciones de aplicación de la Ley en defensa del orden público y la forma en que dichas funciones se ejercen tienen una repercusión directa en la calidad de la vida de los individuos y de la sociedad en su conjunto”*. Aunado a que, reconoce la importancia del establecimiento de un código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley es solamente una de varias medidas importantes para garantizar la protección de todos los derechos e intereses de los ciudadanos a quienes dichos funcionarios sirven y se deben.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

202. En consecuencia, cuando una autoridad actúa fuera de los límites legales, afectando los derechos de las personas, incumple con su obligación de garantizar la seguridad jurídica, lo que pone en entredicho el funcionamiento del Estado de Derecho. Este derecho está íntimamente ligado al principio de legalidad, que asegura que las personas tengan la certeza de que las autoridades actúan conforme a la ley y que sus derechos serán respetados.

203. En resumen, la obligación estatal de garantizar el derecho a la seguridad personal se amplifica en contextos de violencia extrema, como el que enfrentan las mujeres en el estado de Puebla. Este derecho debe ser reforzado por las instituciones de seguridad pública, que tienen el deber de prevenir agresiones y proteger la vida, integridad, seguridad y dignidad de las mujeres.

E.1. Vulneración del derecho humano a la seguridad jurídica de VD1

204. Esta CDHP observó que en el presente caso se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de VD1, ya que la actuación que desplegaron las autoridades en el ejercicio de sus funciones debió ceñirse a lo enmarcado por la legislación nacional e internacional invocada en el apartado previo. Por ello, se precisan las acciones y omisiones del personal de la FGE, como del HAP, y que, con ello, provocaron la transgresión de la seguridad jurídica de VD1.

205. La Corte IDH con motivo del caso “Campo Algodonero” se centró en la desaparición y posterior asesinato de mujeres en Ciudad Juárez, México, destacando el deber de prevención antes de la desaparición de las víctimas. Esta prevención deriva del conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para las víctimas involucradas con relación a su contexto y de una responsabilidad reforzada con respecto a la protección de dichas personas, haciendo especial consideración a su



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

pertenencia a un grupo de atención prioritaria. Por lo que, la Corte IDH ha señalado que los Estados “deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres”. En particular, deben contar con un marco jurídico de protección adecuado, la aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias.

206. Pese a la normatividad general y específica en la materia, en el presente caso de estudio no obra evidencia de que alguna de las autoridades responsables pertenecientes a la FGE y al HAP, hubiesen realizado algún tipo de valoración o evaluación del riesgo que presentaba VD1, pese a contar con un instrumento para ello; lo que hace presumir a esta CDHP que no se llevó a cabo una evaluación o detección de riesgo dentro de la CDI1 para el caso específico de VD1; incumpliendo el deber de debida diligencia en aras de la prevención de un daño mayor. Esto a pesar de que, la reforma del 2021, a la LGAMVLV, en el artículo 31, incluyó el deber de la autoridad de efectuar una medición del riesgo, siendo en este caso, competencia de AR1 haberla realizado. Específicamente dicho numeral prevé que:

206.1 *“ARTÍCULO 31.- Cuando una mujer o una niña víctima de violencia soliciten una orden de protección a la autoridad administrativa, ministerial y/o judicial, se le deberá brindar toda la información disponible sobre el procedimiento relacionado con la propia orden. (...)*

La autoridad deberá de realizar la medición y valoración del riesgo, la valoración médica en caso de requerirse, así como la valoración psicológica.”

207. Este numeral de la LGAMVLV debe ser leído a la luz del artículo 28 de la Ley



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla,⁸⁴ que dispone el deber del AMP de decretar las órdenes de protección establecidas en la LGAMVLV, tomando en consideración el riesgo o peligro existente o inminente, así como la seguridad de la víctima, entre otros. Sumado a esta omisión de la FGE, específicamente de AR1, en efectuar la detección del riesgo que tenía VD1, también desatendió su obligación prevista en el arábigo 34 BIS de la LGAMVLV,⁸⁵ esto es, no mantuvo contacto directo con VD1 durante los 6 días posteriores a su implementación, con intervalos de cada 24 horas, así como tampoco estableció un plan de seguimiento personalizado, tomando en cuenta las circunstancias, la valoración del riesgo y el avance en la carpeta de investigación.

208. Se observó que AR1, solo se limitó a imponer la orden de protección consistente en vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido y auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo, de forma genérica y discrecional, sin conocer realmente el riesgo que enfrentaba VD1 y su contexto. Esta tendencia de recurrir a las mismas medidas de protección, específicamente protección policial (rondines),⁸⁶ estipulada en el CNPP y en la LGAMVLV, no siempre es eficaz y revela la falta de un análisis profundo del contexto y de la situación de riesgo real de las víctimas.⁸⁷

⁸⁴ Artículo 28 de la LGAMVLV. El Juez o el Ministerio Público, en su caso, al decretar las órdenes de protección establecidas en la Ley General para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia o en la legislación procedimental aplicable, tomarán en consideración: I.- El riesgo o peligro existente o inminente; II.- La seguridad de la víctima; y III.- Los elementos que consten y originen el procedimiento o proceso respectivo.

⁸⁵ Artículo 34 Bis de la LGAMVLV. Durante los primeros seis días posteriores a la implementación de las órdenes, la autoridad que la emitió mantendrá contacto directo con la mujer víctima de violencia cada 24 horas. A partir del séptimo día, se establecerá un plan de seguimiento personalizado, de acuerdo a las circunstancias, la valoración del riesgo y el avance en la carpeta de investigación.

⁸⁶ Recomendación General 01/2022, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

⁸⁷ En algunos casos, a pesar de haberse dictado medidas de protección, las víctimas continuaron siendo objeto de molestias, amenazas o agresiones, evidenciando la ineficacia de las mismas.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

209. Es crucial entender que la violencia y la valoración del riesgo son fenómenos con un alto grado de subjetividad. Aunque existen perfiles de agresores que indican "peligrosidad", también es posible que haya agresores que no se ajusten al perfil y, aun así, representen un riesgo significativo. Por lo tanto, se requiere un enfoque más amplio y flexible que considere la complejidad de la dinámica de la violencia.

210. Asimismo, AR1 desatendió lo previsto en el artículo 34 septies, de la Ley General en cuestión, ya que mandata que las órdenes de protección deberán ser evaluadas para modificarse o adecuarse; cuestión que tampoco efectuó el personal de la FGE; ya que, al recibir la respuesta de la SCC, del HAP, debió haber evaluado la efectividad de la orden de protección dictada y, de detectar irregularidades o incumplimiento, dar vista al órgano interno de control de la dependencia municipal involucrada.

211. Por su parte, el personal de la SSC, del HAP, al disponer de *mutuo propio* la suspensión de la orden de protección decretada por AR1, no se aseguró, bajo su más estricta responsabilidad, que la situación de riesgo o peligro de la víctima había cesado; así como tampoco, le pidió al AMP que verificara si era viable la suspensión de la medida o si continuaba el riesgo; por lo que, se limitó a establecer un término de 30 días para el cumplimiento de la medida, suspendiendo de forma unilateral dicha protección, sin realizar una nueva evaluación de riesgo.

212. El AMP se limitó a emitir la orden de protección, pero no se observa que AR1 se hubiera pronunciado al respecto, sobre todo que se manifestara en contra de la temporalidad de 30 días que señaló AR2, así como tampoco se desprende que hubiera pendiente informes relativos a la implementación por parte de las autoridades responsables de su cumplimiento, esto es, por AR1.

213. Ello, implica la omisión en observar el deber de debida diligencia reforzada que



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

incidió negativamente en VD1, al incumplir con su deber de garantizar la integridad personal y la vida de la aquella. Bajo este panorama, esta CDHP considera que la falta de valoración de riesgo conllevó a la implementación de medidas de protección insuficientes e inadecuadas para atender la situación de violencia que padeció VD1, sumado a la falta de coordinación interinstitucional al respecto (como quedó dicho líneas arriba).

214. AR1 y AR2, a su vez, desatendieron lo previsto en el artículo 7º de la Convención de Belem do Pará, la cual establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y a realizar lo siguiente: *“f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos.”*

215. En la misma lógica, la citada LGAMVLV prevé para su efectiva aplicación tres momentos: prevención, atención y acceso a la justicia. Mientras que en el artículo 109 del CNPP se prevé que *“para los delitos que impliquen violencia contra las mujeres, se deberán observar todos los derechos que en su favor establece la LGAMVLV y demás disposiciones aplicables”*. En este sentido, AR1 tenía la obligación de observar no solo la norma adjetiva penal, sino también la LGAMVLV, haciendo una interpretación en aras del principio pro-persona.

E.1.1. Acciones y omisiones realizadas por el personal de la FGE en la CD1, al inobservar el “Protocolo Actualizado para la Emisión de Órdenes de Protección para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia” y el “Manual para la Evaluación de Riesgo y Registro de Órdenes de Protección”

216. El artículo 21, fracción VII, de la Ley Orgánica de la FGE, prevé que para el ejercicio de las facultades a cargo de los fiscales y de los servidores públicos que



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

formen parte de esa institución, emite manuales, acuerdos, protocolos, lineamientos, circulares, instructivos y demás disposiciones administrativas necesarias.

217. Asimismo, con el objetivo de contar con un esquema metodológico, teórico y práctico que indique a los operadores de la FGE su actuación ante casos de mujeres víctimas de violencia, que requieran la emisión de órdenes de protección que garantice a las víctimas directas e indirectas su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos, el 26 de septiembre de 2019, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el siguiente:

217.1. “Acuerdo del Fiscal de Investigación Metropolitana, Encargado del Despacho de la Fiscalía General del Estado, por el que abroga el Acuerdo del Fiscal General que actualiza la versión del Protocolo para la Emisión de Órdenes de Protección de Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia de la Fiscalía General del Estado Libre y Soberano de Puebla, y se emite el PROTOCOLO ACTUALIZADO PARA LA EMISIÓN DE ÓRDENES DE PROTECCIÓN PARA MUJERES Y NIÑAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA”; y el

217.2. “Acuerdo del Fiscal de Investigación Metropolitana, Encargado del Despacho de la Fiscalía General del Estado, por el que emite el MANUAL PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGO Y REGISTRO DE ORDENES DE PROTECCIÓN”.

218. Acuerdos que son de observancia obligatoria para las personas servidoras públicas de la FGE en el ejercicio de sus funciones; cuyo objetivo fue que las y los AMP contaran con un esquema de actuación ante los hechos con apariencia de delito de violencia en agravio de mujeres y niñas.

219. Estos documentos, reconocen como un derecho fundamental de todo ser



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

humano a la garantía, tanto a su seguridad, como en su integridad personal, cuando por motivo de su participación en una carpeta de investigación puedan verse en peligro; por ello, debe otorgarse las medidas de protección previstas en el artículo 137 del CNPP y de forma supletoria, las contempladas en la LGAMVLV, a fin de que la víctima u ofendido pueda continuar desarrollando sus actividades personales y laborales de manera regular, tanto en su esfera personal como familiar.

220. Instrumentos en los que se precisa que *“el personal sustantivo de la FGE debe tener como prioridad en el ejercicio de sus funciones, la de atender y proteger a la mujeres víctimas de violencia: asimismo, debe sustentar y apegar su actuación a los más altos estándares internacionales a fin de garantizar la vida e integridad de las mujeres así como la de sus hijos e hijas frente a situaciones de las coloque en riesgo.”*⁸⁸

221. A fin de evitar una revictimización, los AMP de la FGE cuentan con una herramienta metodológica que les permite garantizar eficazmente la protección de las mujeres y niñas que son víctimas de violencia, a través de la evaluación de riesgo considerando los factores de vulnerabilidad en que se encuentren, para lo cual fueron emitidos los lineamientos de atención integral para la tramitación, cumplimiento, control y seguimiento.

222. Expuesto lo anterior, es evidente que AR1, al tener conocimiento de la noticia criminal procedió a iniciar la CD1, en la cual a VD1 le fue reconocida el carácter que ostentaba, por lo que debió proceder a la protección de la misma como Constitucionalmente lo tiene mandatado, no solo actuando de oficio, sino porque fue la

⁸⁸ Protocolo Actualizado para la Emisión de Órdenes de Protección para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia, consultable en https://ojp.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/Protocolo_Actualizado_para_la_Emision_de_Ordenes_de_Proteccion_para_Mujeres_y_Nias_Vctimas_de_Violencia_26sep2019.pdf



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

propia VD1 quien haciendo valer su derecho, solicitó dicha protección. Sin que sea óbice a lo anterior, el 15 de marzo de 2022, AR1 dictó las medidas de protección previstas en las fracciones VI y VIII, del artículo 137 del CNPP a favor de VD1, mismas que encomendó su cumplimiento a AR2, mediante oficio FED/3524/2022, en el que teniendo el deber como integrante de la FGE de ceñir su actuar a lo dispuesto en el “Protocolo actualizado para la emisión de órdenes de protección para mujeres y niñas víctimas de violencia”, así como el “Manual para la evaluación de riesgo y registro de órdenes de protección”, fue omiso en observar estos, al no efectuar la evaluación de riesgo que le hubiera permitido conocer los factores de vulnerabilidad de VD1, quien realizaba activismo en busca de su hija P1, lo que era del dominio público y desde luego, la colocaba en situación de riesgo inminente.

223. Además, AR1, ante la recepción del oficio SSC-CGOP 2080/2022, signado por AR2, en el cual le fue notificado que AR2 determinó que la medida de protección tendría una temporalidad de 30 días naturales, fue omiso, al no atender el contenido del mismo y proceder a realizar la evaluación respectiva, ya fuera para modificarla o adecuarla en términos de lo dispuesto por el artículo 34 Septies, de la LGAMVLV y del protocolo y manual que nos ocupa; específico los apartados marcados con los siguientes números: 11, 12, 14, 17 y 20 del Protocolo en cita; así como, puntos sexto y décimo, número VIII del manual, desatendiendo los mismos.

224. El incumplimiento de lo ordenado en el diverso FED/3524/2022, AR1 no procedió en términos de lo previsto por el penúltimo párrafo del artículo 137 del CNPP. Omisiones que trajeron como consecuencia la revictimización de VD1 al ser privada de la vida.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

E.1.2 Acciones y omisiones realizadas por el personal de la SSC del Ayuntamiento de Puebla

225. Es importante, tener presente que autoridades pueden violar derechos fundamentales por un “NO HACER U OMISIÓN”. Para ello, es necesario invocar la Sentencia de “Velázquez Rodríguez”, emitida por la Corte IDH.

226. En el presente caso, la omisión por parte de las autoridades, trastocó los derechos humanos⁸⁹ de VD1, en específico:

Derecho a una vida libre de violencia, que trajo como consecuencia la pérdida de la vida, y al derecho a la seguridad jurídica de VD1, por inobservar el marco jurídico aplicable para brindarle protección.

227. Respecto a las omisiones de AR2, es necesario tener presente el párrafo primero del artículo 21 de la CPEUM, establece que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. Por su parte los arábigos 2 y 40, fracciones II y XIII, de LGSNSP, como el numeral 2 de la LSPEP, prevén que la seguridad pública es la función a cargo de la Federación, el Estado y los Municipios conforme a la distribución de competencias establecidas en la CPEUM, que tiene como fin salvaguardar y brindar protección la integridad física, los derechos y bienes de las personas.

228. Aunado a lo anterior, los artículos 127 y 132 del CNPP establecen que cocompete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías las que actuaran

⁸⁹ Esto sin olvidar que los derechos humanos son interdependientes, por lo que, la afectación de uno trastoca a otro.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

bajo conducción y mando de éste. De estos dispositivos citados en párrafos que antecede se tiene la certeza que las corporaciones policiacas actúan bajo mando del AMP.

229. Por ello, AR1 mediante oficio FED/3524/2022, de fecha 15 de marzo de 2022, instruyó a la SSC del HAP, ordenara a quien correspondiera, a fin de implementar las medidas de protección previstas en las fracciones VI y VIII, del artículo 137 CNPP, a favor de VD1; diverso en el cual, si bien, AR1 no estableció temporalidad, lo cierto es que de forma unilateral, AR2, descatando una orden de autoridad ministerial, decidió otorgar las medidas de protección solo por 30 días naturales, sin tener sustento jurídico para ello o efectuar un análisis de riesgo que le permitiera tomar esa decisión, así como tampoco escuchó las necesidades de la víctima; omitió ese deber de brindar protección a VD1, lo cual trajo como consecuencia que VD1 se le privara de la vida. El que AR2 desatendiera el marco jurídico invocado provocó la violación del Derecho a la Seguridad Jurídica de VD1, así como de VI1, VI2 y VI3.

F. Derecho a la integridad personal, en su vertiente psíquica y moral, de VI1, VI2 y VI3

F.1. Derecho a la integridad personal

230. El derecho a la integridad personal, comprende aquel que tiene toda persona a no sufrir afectaciones en su estructura, ya sea de naturaleza fisonómica, fisiológica o psicológica, ni cualquier otra alteración en el organismo que deje huella temporal o permanente y que cause dolor o sufrimiento, debido a la injerencia o actividad dolosa o culposa de un tercero, pudiendo ser autoridad o un particular.⁹⁰

⁹⁰ “Catálogo General de Hechos Violatorios a Derechos Humanos”, de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, página 31.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

231. La obligación de las autoridades de respetar el derecho a la integridad personal está vinculada con la dignidad humana, intrínseca a todo ser humano. En la Observación General 20, emitida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se dispuso que el artículo 7, del PIDCyP, tienen como objetivo la protección de la dignidad y la integridad física y mental de la persona.⁹¹ Entonces, el derecho a la integridad personal protege a los individuos por daños mentales provocados o que puedan ser ocasionados por una multiplicidad de acciones y omisiones de las autoridades que hagan uso de sus potestades públicas, incluso cuando no estén en funciones oficiales, así como también por los actos de terceros.

232. La Corte IDH en el caso “Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia” señaló que: *“En lo que concierne el derecho a la integridad personal, recuerda que la Convención reconoce expresamente en su artículo 5 que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral (...). La Corte ha establecido que la infracción a la integridad personal es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta”.*⁹²

F.1.2 Violación a la integridad personal, en su vertiente psíquica y moral, por daño inmaterial de VI1, VI2 y VI3

233. En reiteradas ocasiones la Corte IDH, ha advertido que los familiares de víctimas de ciertas violaciones de derechos humanos pueden ser considerados, a su vez, como víctimas, dado el sufrimiento padecido como producto de las violaciones cometidas

⁹¹ Observación General No. 20 del Comité de Derechos Humanos de 10 de marzo de 1992. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1399.pdf>

⁹² Ver sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de julio de 2022. serie C No. 455, párro 357.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

contra sus seres queridos.⁹³ En este sentido, ésta CDHP considera que el derecho a la integridad personal, en su vertiente psíquica y moral, de VI1, VI2 y VI3 al ser familiares directos de VD1, se vio afectado debido a la pérdida de la vida de aquella.

234. En corolario, ésta CDHP, les reconoce la calidad de víctimas indirectas de derechos humanos a VI1, VI2 y VI3 conforme lo dispone el numeral 4 de la LGV, al haberse transgredido su derecho a la integridad personal, en su vertiente psíquica y moral, reconocido en el artículo 16 de la CPEUM,⁹⁴ 5.1 de la CADDHH ⁹⁵ y 7 del PIDCyP,⁹⁶ por el profundo sufrimiento y las angustias causadas, al no brindar una adecuada protección a VD1, quien estaba en riesgo real e inminente, y perdiera la vida de forma tan violenta. Es importante tener presente que, conforme a los artículos 4, fracción IX, 5, fracción X, y 138 de la “Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas”, VD1 tenía el derecho a la participación directa en las tareas de búsqueda, y durante esta actividad, perdió la vida; tal y como quedó expresado a *supra líneas*.

235. De esta forma, de acuerdo con la información proporcionada por la CEEAVI, VI3 estuvo en tratamiento psicológico, aunque no le fue posible continuarlo; por lo que, se desprende que tuvo una afectación a su salud mental, en detrimento de su integridad psíquica y moral, como consecuencia de las violaciones a derechos humanos descritas

⁹³ Corte IDH, caso Baptiste y otros vs. Haití, sentencia de 1 de septiembre de 2023.

⁹⁴ Artículo 16 de la CPEUM. Justicia pronta Toda persona tendrá derecho a ser juzgada dentro de los plazos legalmente establecidos. Los servidores públicos de las instituciones de procuración e impartición de justicia deberán atender las solicitudes de las partes con prontitud, sin causar dilaciones injustificadas.

⁹⁵ Artículo 5 de la CADDHH. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

⁹⁶ Artículo 7 del PUDCyP. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

en esta Recomendación. Por lo que, a la luz del criterio de interpretación pro persona, contenido en el artículo 1º de la CPEUM, que establece que debe prevalecer la norma o interpretación que más favorezca a la persona; en el caso que nos ocupa, si bien no se cuenta con dictámenes psicológicos que acrediten el daño psicológico, debe atenderse a los criterios de la Corte IDH que señalan, que para acreditar el daño inmaterial, resulta innecesario pruebas periciales o documentales, pues se presume su existencia ante la pérdida de la vida de la VD1.

236. En efecto, la Corte IDH ha desarrollado el concepto de daño inmaterial en su jurisprudencia, así como los supuestos por los que corresponde indemnizarlo, señalando que el daño inmaterial comprende tanto los sufrimientos y aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones de carácter no pecuniario en las condiciones de existencia de la víctima o su familiar.⁹⁷ **Señalando que la producción del daño inmaterial o moral no requiere pruebas.**⁹⁸ A nivel local, el artículo 1958 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, que señala lo siguiente:

236.1. *“Artículo 1958. El daño moral resulta de la violación de los derechos de la personalidad. Por daño moral, se entiende la afectación que una persona sufre en sus afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o*

⁹⁷ Corte IDH. Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. párr. 77

⁹⁸ Corte IDH. Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. párr. 85.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

psíquica de las personas. Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable de este tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero.”

237. Por lo que, considerando el numeral invocado, así como los derechos humanos que le fueron vulnerados a VD1 -desarrollados en la presente Recomendación-, se desprende que las autoridades responsables también le provocaron un daño moral -inmaterial- a VI1, VI2 y VI3. Existiendo la necesidad de resarcir dicho daño, vía indemnización, así como considerando las diversas medidas que contempla la reparación integral del daño.

238. La existencia del daño inmaterial o moral, produce como consecuencia la violación a la integridad personal, en su vertiente moral, de los familiares o allegados de la víctima directa, los cuales no requieren prueba directa en el contexto de violaciones de derechos humanos. En tal sentido, dicho daño -inmaterial- se desprende propiamente de las consecuencias causadas y que obviamente, se suscitaron en una situación de gran envergadura como en el presente caso, por lo que puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a VI1, VI2 y VI3, así como el menoscabo de valores muy significativos que les fueron provocados,⁹⁹ por lo que, el sufrimiento emocional que experimentaron las víctimas indirectas se encuentra íntimamente ligado a la violación de derechos fundamentales provocada a VD1.

239. La jurisprudencia internacional, ha establecido que el daño moral se presume para las víctimas indirectas, como una consecuencia natural del sufrimiento y angustia que derivan de la afectación a sus seres queridos. Esta presunción se justifica en

⁹⁹ Corte IDH. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas, párr. 84; caso Garibaldi Vs. Brasil, párr. 189, y caso Dacosta Cadogan Vs. Barbados, párr. 111.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

función de la gravedad de la violación y la naturaleza misma de los derechos humanos involucrados; por lo que, resulta pertinente reconocer que, en el presente caso, VI1, VI2 y VI3 sufrieron un daño inmaterial a causa de la violación de los derechos humanos de VD1; dado que se entiende que la violación de los derechos de una persona afecta inevitablemente a quienes están emocional y familiarmente ligados a ella.

240. Esto tiene sustento en casos como "Aloeboetoe vs. Surinam" y "Velásquez Rodríguez vs. Honduras",¹⁰⁰ en los que el Tribunal Interamericano precisó que no es necesario aportar prueba directa del sufrimiento emocional, ya que la naturaleza de los hechos mismos permite inferir el daño. En este sentido, el principio de presunción se basa en la naturaleza misma del dolor y la desestabilización emocional que causan estas violaciones en las personas cercanas a la víctima; como en este caso a VI1, VI2 y VI3.

G. Responsabilidad de las personas servidoras públicas

241. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, AR1 y AR2, incurrieron en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, de acuerdo a las omisiones ya descritas, mismas que configuraron violaciones a los derechos humanos a una vida libre de violencia, trayendo como consecuencia que ante una falta de protección a VD1 fuese privada de la vida, así como el derecho a la seguridad jurídica por la falta de debida diligencia, acciones y omisiones susceptibles de ser investigadas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

242. No pasa desapercibido para esta Comisión Estatal que, en el ejercicio de las facultades que se tienen, actualmente reconocidas Constitucionalmente, existan reglas

¹⁰⁰ Consultable https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_15_esp.pdf y https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

claras para evitar que el ejercicio de estas funciones se obstaculice o entorpezcan, así como para que pueda cumplir con las tareas de investigación relativas a violaciones a derechos humanos. En este sentido, con la información proporcionada a este Organismo Público Autónomo mediante oficio SSC/UAI/0901./2022, suscrito por PSP5 y memorándum SSC-CGOP8886/2022, firmado por AR2, negaron haber recibido el oficio FED/3524/2022, de fecha 15 de marzo de 2022, mediante el cual AR1 solicitó a la SSC implementar las medidas de protección que del mismo se desprenden a favor de VD1. Situación que retrasó la investigación al intentar sorprender a esta CDHP.

243. En esta óptica, la LGSNSP atribuye a los integrantes de alguna institución de seguridad pública la obligación irrestricta de respetar los derechos humanos apegando su actuar al orden jurídico nacional e internacional, así como brindar protección a los derechos de toda persona. Dicha legislación impone lo siguiente:

243.1. *“De las obligaciones y sanciones de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública. Artículo 40.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones: I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina, así como con apego al orden jurídico y respeto a las garantías individuales y derechos humanos reconocidos en la Constitución; (...) III. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas u ofendidos de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho; IV. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad y sin discriminación alguna; (...) VI. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las*



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población...”

244. La determinación de responsabilidades por violaciones a derechos humanos realizada por los organismos públicos mencionados en el artículo 102, apartado B, de la CPEUM, difiere en su naturaleza de la realizada por los órganos jurisdiccionales, que tienen la facultad exclusiva de imponer penas en casos penales. Al igual que la función de las autoridades administrativas, que tienen la facultad de determinar sobre las responsabilidades por infracciones a normas o reglamentos administrativos y pueda imponer sanciones. Esto se debe a que una misma conducta puede tener efectos y consecuencias en diferentes sentidos o rumbos.

245. De manera que, es responsabilidad de los titulares de las instituciones o dependencias ordenar la ejecución de las acciones de reparación en favor de la víctima, así como de investigación de los hechos para aplicar las sanciones correspondientes y evitar que queden impunes. Por lo que, los órganos administrativos facultados, deberán investigar la responsabilidad en que incurrieron AR1, AR2 y PSP5 en aras de lo dispuesto por la LGRA.

246. En virtud del derecho internacional general, el Estado parte es responsable de los actos u omisiones de sus órganos y agentes que constituyan violencia por razón de género contra la mujer, lo que incluye los actos u omisiones de los funcionarios de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El artículo 2 d) de la Convención CEDAW establece que los Estados parte, sus órganos y agentes deben abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación directa o indirecta contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esa obligación. Además, de garantizar que las leyes, políticas, programas y procedimientos no discriminan a la mujer, de conformidad con los artículos 2 c) y g), los Estados parte



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

deben contar con un marco jurídico y de servicios jurídicos efectivo y accesible para hacer frente a todas las formas de violencia por razón de género contra la mujer cometidas por agentes estatales.¹⁰¹

247. Cabe señalar que, aunque algunas de las personas servidoras públicas involucradas en los hechos dejen de laborar en el Ayuntamiento de Puebla, Puebla, la responsabilidad subsiste de acuerdo con el principio de “*derecho internacional de continuidad*”, ya que, con independencia de los cambios internos del Ayuntamiento, dicha responsabilidad no se ve afectada. Este criterio ha sido sostenido por la Corte IDH en los casos *Velásquez Rodríguez Vs Honduras*” y “*Godínez Cruz Vs Honduras*”. Por lo tanto, los funcionarios públicos aludidos estarán obligados a responder por las consecuencias originadas por las acciones descritas en la presente Recomendación.¹⁰²

H. Reparación integral del daño. Formas de dar cumplimiento a la Recomendación

248. 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, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, 102, apartado B, de la CPEUM; 1, párrafos tercero y cuarto, 7, fracción II, 26 y 27 de la LGV.

249. El sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos prevé la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a una

¹⁰¹ Consultable en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

¹⁰² Consultable en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf y https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_05_esp.pdf



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

persona servidora pública, se proceda a la adopción de las medidas que logren la efectiva restitución de los derechos humanos afectados, bajo un efecto transformador. En este tenor, una vez establecida la responsabilidad por violaciones a los derechos humanos, el HAP y la FGE, tienen la obligación de reparar los daños ocasionados a VD1, VI1, VI2 y VI3.

250. El artículo 63.1, de la CADDHH, establece que los Estados Parte, están obligados a reparar las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulnerabilidad de esos derechos. Asimismo, existen diversos criterios de la Corte IDH que disponen que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición; obligación de investigar los hechos, así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables, tal y como lo expresó en el “*Caso Espinoza González vs. Perú*”,¹⁰³ donde enfatizó que:

250.1 “[...] 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 [...] 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 [...]”.

¹⁰³ Corte IDH. Caso Espinoza González vs Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. sentencia de 20 de noviembre de 2014, párr. 300. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_289_esp.pdf.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

251. Entonces, las víctimas tienen el derecho a ser reparadas de manera integral en términos de lo dispuesto por el artículo 1, párrafos tercero y cuarto, 7, fracción II, y 26 de la LGV; así como lo dispuesto por el artículo 1, en su párrafo primero y tercero, y 22 de la LVEP; que en esencia señalan la obligación de los tres poderes constitucionales del Estado y a las autoridades en el ámbito estatal y municipal, así como a cualquiera de sus dependencias y entidades, o instituciones públicas o privadas, a velar por la protección de las víctimas, proporcionarles ayuda inmediata, asistencia, atención o, en su caso, la reparación integral a que haya lugar.

252. De esta forma, la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Dichas medidas, son contempladas en el artículo 23 de la referida LVEP.¹⁰⁴ En consecuencia, y toda vez que esta CDHP observó que los hechos descritos derivaron en violaciones a los derechos humanos de VD1, VI1, VI2 y VI3 resulta procedente establecer la reparación de los daños ocasionados en los términos de las medidas siguientes:

Medida compensatoria en términos de Ley

253. La compensación consiste en reparar el daño causado de forma pecuniaria, sea material o inmaterial. De acuerdo con la Corte IDH: “[...] *el daño material [...] supone la*

¹⁰⁴ I. La restitución, que busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos; II. La rehabilitación, que busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos; III. La compensación, que ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos; IV. La satisfacción, que busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, y V. Las medidas de no repetición, que buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir...”



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

*pérdida o detrimento de los ingresos de la víctima, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso [...]”.*¹⁰⁵ El daño inmaterial, comprende: “[...] tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”.¹⁰⁶

254. En virtud de las circunstancias del caso, la naturaleza de los hechos, las violaciones determinadas en la presente Recomendación y considerando la evidencia con la que cuenta este CDHP, se desprende de la información remitida por la CEEAVI, que VI3, era una persona menor de edad al momento en que sucedieron los hechos, por lo que dependía económicamente de VD1. En este entendido, al ser su madre víctima de violencia feminicida y perder la vida en la labor de búsqueda de P1; VI3 quedó en desamparo económico

255. Bajo esta tesitura, no cabe duda que VI3 tenía una relación inmediata con VD1, al ser su hijo, lo tenía a su cuidado, era su dependiente económico, máxime que estaba en edad escolar. Por lo que, VI3 sufrió un daño psicológico y menoscabo de sus derechos a vivir en familiar, en condiciones de bienestar y un sano desarrollo integral.

256. Razón por la cual, VI3 -ahora- quedó a cargo del cuidado de sus familiares; en este caso de su tía materna VI2. Teniendo que cambiar de residencia a Ciudad Mendoza, Veracruz; lo que indudablemente lo llevó a un cambio en su estilo de vida. De las evidencias que obran en el expediente de queja se desprende que VI3 estuvo

¹⁰⁵ Corte IDH. Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005, párrafo 150. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_120_esp.pdf

¹⁰⁶ Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2015, párrafo 244. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

en tratamiento psicológico, primero al sufrir la pérdida de su hermana P1, quien desde el 13 de enero de 2021, está desaparecida, y posteriormente, el 4 de octubre de 2022 sufrió la pérdida de su madre biológica, al ser privada de la vida, generando con ello que VI2 quien está a su cargo y cuidado se lo llevara a otro Estado, lo que generó cambio de residencia y desde luego, una inestabilidad en su seguridad y en su psique, aunado al cambio de todo su entorno. Por lo que, esta CDHP considera que dichos daños deben ser reparados por las autoridades responsable.

257. En primer lugar, VI3, siendo persona menor de edad y bajo el cuidado de VD1, sufrió una afectación directa generando un daño de lucro cesante, tras la pérdida de VDI, quien representaba la figura principal de sustento económico y cuidado para el menor de edad. La Corte IDH ha reconocido en varios casos, como en “Velásquez Rodríguez vs. Honduras” y “Goiburú y otros vs. Paraguay”, que las víctimas indirectas, especialmente menores de edad, son gravemente afectadas cuando pierden a una persona que contribuía a su bienestar económico. En este contexto, VI3 quedó desprovisto, no solo de la estabilidad emocional que su madre le brindaba, sino también de la seguridad económica, afectando directamente su desarrollo y futuro; causándole un daño al lucro cesante.¹⁰⁷ No debe perderse de vista que el lucro cesante tiene como propósito compensar a las víctimas indirectas por la pérdida de ingresos que habrían dependido de la víctima directa.

258. Asimismo, debe considerarse que VI3 también presentó un daño moral y psicológico, ya que como se mencionó líneas arriba, estuvo en tratamiento psicológico en la CEEAVI, sumado a que deben presumirse las profundas afectaciones emocionales causadas por la pérdida de la vida de su madre biológica y principal cuidadora: daño moral. Este daño inmaterial cobra relevancia cuando se trata de

¹⁰⁷ Pérdida económica que resulte de la falta de ingresos futuros de la VI1.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

personas menores de edad, ya que el sufrimiento emocional y la angustia que enfrentan por la pérdida de un familiar cercano o por vivir en situaciones de violencia, puede afectar su desarrollo a largo plazo.

259. Sumado a ello, el cambio de residencia de VI3, de Puebla a Veracruz, implicó una alteración significativa en su dinámica de vida, lo que contribuye a agravar el daño al proyecto de vida. La necesidad de cambiar de escuela, de cuidadora (ahora bajo el cuidado de su tía materna), y de entorno social, generó una ruptura en la estabilidad emocional y social de VI3. Este tipo de daño ha sido reconocido por la Corte IDH en el caso de “Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala”, donde afirmó que el cambio forzoso implica una pérdida de oportunidades y bienestar que afecta su desarrollo integral.

260. En el caso de VI3, la muerte de su madre y la consiguiente necesidad de cambiar de residencia, cuidadora y entorno social, son elementos que claramente configuran un daño al proyecto de vida. Este impacto no solo afecta su presente, sino también sus expectativas de futuro, ya que el proyecto de vida de VI3 ha sido interrumpido de manera significativa; cuando se produce una ruptura en el desarrollo de un adolescente debido a la pérdida de un familiar directo como lo es su madre, es necesario considerar una reparación integral que contemple no solo el sufrimiento emocional, sino también el daño al proyecto de vida.

261. En este orden de ideas, las autoridades responsables deberán otorgar una compensación indemnizatoria integral y adecuada a VI3, a través de su tutor legal, por los daños materiales e inmateriales causados por la violación a sus derechos fundamentales, descritos en el presente documento; **compensación que tendrá que incluir los daños al lucro cesante, psicológico y emocional, así como el daño al proyecto de vida, considerando la perspectiva de infancia y el principio**



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

transformador de víctimas.¹⁰⁸

262. Por cuanto hace a VI1 y VI2, deberá compensarse por el daño inmaterial (moral) sufrido a consecuencia de la violación al derecho a la vida de VD1, según los criterios internacionales establecidos por la Corte IDH. Ya que, los daños morales a las víctimas indirectas, como los hijos, hermanos, o familiares cercanos, se presumen cuando se vulnera el derecho fundamental a la vida de un ser querido; debido a que el sufrimiento emocional de los familiares de las víctimas es una consecuencia natural y directa de la violación de este derecho fundamental. Al privar a una persona de su vida, se genera automáticamente un impacto emocional devastador en los seres queridos, especialmente en los familiares más cercanos como los hijos, lo que configura un daño inmaterial que debe ser reparado.

263. En este orden de ideas y conforme a lo dispuesto por los artículos 62 y 63 fracción III, de la LVEP, en el presente caso, deberá otorgarse a VI1, VI2 y VI3 una indemnización de forma apropiada, completa y proporcional a la gravedad de la violación a derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso.

264. Tanto el titular de la FGE, como el presidente municipal del HAP, para el cumplimiento del punto recomendatorio segundo de la FGE y el primero dirigido al HAP; deberán instruir a quien corresponda, a fin de que se proceda administrativa y presupuestalmente para hacerse cargo de indemnizar los daños materiales e inmateriales causados a las víctimas indirectas. Por lo que, es procedente que se le

¹⁰⁸ Art. 5 de la LGV. Enfoque transformador.- Las autoridades que deban aplicar la presente Ley realizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, los esfuerzos necesarios encaminados a que las medidas de ayuda, protección, atención, asistencia y reparación integral a las que tienen derecho las víctimas contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

otorgué una compensación económica la cual deberá ser acorde con las afectaciones descritas en los apartados precedentes y conforme la LGV. Para ello, de acuerdo con lo establecido en la LVEP, en caso de considerarlo necesario, podrá solicitar a la CEEAVI; vía colaboración, que emita la opinión técnica respectiva, a fin de determinar el *quantum* compensatorio.

Medida de Rehabilitación

265. Del acervo probatorio obrante en el expediente 7124/2022 y sus acumulados, se permite constatar los sufrimientos ocasionados a VI3, a causa de los hechos perpetrados contra su persona; los cuales desencadenaron el daño psicológico; máxime que estuvo en tratamiento en la CEEAVI, tal como se desprende de las notas 471 y 128, emitidas por dicho organismo público desconcentrado.

266. De acuerdo con la fracción II, del artículo 23, de la LVEP y 27, fracción II, de la LGV, la rehabilitación busca facilitar que la víctima haga frente a los efectos sufridos por causas del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos, por lo que, en términos de lo dispuesto por la fracción I, del artículo 60 de la LVEP y 62, fracción I, de la LGV, las medidas de rehabilitación incluyen, entre otras, asistencia médica, psicológica y psiquiátrica especializadas.

267. En este tenor, la atención psicológica especializada es una medida indispensable para restaurar el bienestar emocional de las víctimas personas menores de edad, para lo cual se deberá contemplar en todo momento el interés superior de la niñez,¹⁰⁹

¹⁰⁹ El artículo 3, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, señala: La Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán en el cumplimiento del objeto de esta Ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como para



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

principio de rango convencional y constitucional contemplado en el artículo 4, de la CPEUM,¹¹⁰ así como el numeral 3 de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Este principio establece que en todas las situaciones que involucren a niñas, niños y adolescentes se debe proteger y privilegiar sus derechos, garantizando que no sufran daños ni perjuicios innecesarios.

268. Por lo tanto, el titular de la FGE para cumplir el punto recomendatorio **tercero** deberá instruir a quien corresponda para que se pongan en contacto con VI3, a través de su tutor, a fin de que se les ofrezca y brinde una atención adecuada a los padecimiento psicológicos sufridos, derivados de las violaciones establecidas en la presente Recomendación. Asimismo, derivado a su condición de tutela preferente al ser una persona menor de edad, se le deberá brindar de forma prioritaria, tratamiento psicológico especializado.

269. Este tratamiento deberá prestarse gratuitamente, de forma inmediata y afectiva por medio de instituciones especializadas, que permita la adecuada rehabilitación de VI3, en atención a las afectaciones psicológicas y emocionales que sufrió a consecuencia de los hechos narrados en el presente documento. Asimismo, tendrá que otorgarse, en la medida de lo posible, en los centros más cercanos a su lugar de residencia, por el tiempo que sea necesario; previa información y alcances del plan a seguir, con el objeto de contar con su manifestación de voluntad.

270. Al proveer los tratamientos se deberá tomar en cuenta las circunstancias y

garantizar su máximo bienestar posible privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales.

¹¹⁰ Párrafo noveno del artículo 4 de la CPEUM dispone: 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.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

necesidades particulares de VI3, según lo que se acuerde con él, después de una evaluación individual; por lo que, la autoridad municipal tendrá que brindar esta atención con un enfoque de derecho humanos y considerando el principio de interés superior de la niñez, verificando su adecuada rehabilitación y, sobre todo, previa aceptación por parte de la persona tutor de VI3.

Medida de Satisfacción

271. La CDHP estima que la mera emisión de la Recomendación constituye una medida de satisfacción, al contener una decisión que reconoce los derechos de las víctimas; esto de acuerdo los numerales 27, fracción IV, de la LGV y 23, fracción IV, de la LVEP, ya que la satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas.

272. A su vez, y de acuerdo con la fracción V, del artículo 70, de la LVEP, y el artículo 73, fracción V, de la LGV, otra de las medidas de satisfacción corresponde la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones a los derechos humanos. Debido a lo anterior, para tener por cumplido el punto **tercero recomendatorio** el Presidente Municipal del HAP deberá instruir a la titular de UAI-SSC, para que, en el ámbito de su competencia, inicie investigación administrativa de responsabilidad por la conducta en que incurrió AR2, quien estuvo involucrado en los presentes hechos y emitió el oficio SSC-CGOP 2080/2022, en el que, de manera unilateral, estableció una duración a las órdenes de protección dictadas por la FGE, por tan solo 30 días; toda vez que a la fecha de la emisión de la presente Recomendación no se ha iniciado procedimiento de responsabilidad administrativa alguno. Lo anterior, deberá justificarse ante esta CDHP.

273. Igualmente, para cumplir con el **punto recomendatorio cuarto** dirigido a la FGE,



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

el Fiscal General de Estado de Puebla deberá instruir el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de AR1 y todos los AMP que intervinieron en la integración de la CD1, previo a la pérdida de vida de VD1, a fin de que se investigue su participación, con motivo de los hechos sufridos por VD1, al no atender el principio de debida diligencia reforzada, considerando lo expuesto en el presente documento; así como por no seguir la normativa aplicable, como es “Protocolo actualizado para la emisión de órdenes de protección para mujeres y niñas víctimas de violencia”, así como el “Manual para la evaluación de riesgo y registro de Órdenes de protección”. Lo anterior, deberá justificarse ante esta CDHP. Es preciso señalar que, toda autoridad tiene la obligación de sujetar su actuar con apego incondicional a la Constitución y los tratados internacionales, toda vez que, los principios de legalidad y seguridad jurídica son bases fundamentales del Estado de Derecho, por lo que, aquellos actos que ejercen las autoridades administrativas que no estén permitidos por la ley constituyen violación a los derechos humanos.

274. Aunado a ello, esta CDHP tiene conocimiento de que P1 no ha sido localizada, esto, a pesar de los esfuerzos que hizo VD1 en la búsqueda de su hija. Por lo que, considerando que la LGV, en su artículo 73, fracción II, contempla como una medida de satisfacción la “búsqueda de las personas desaparecidas y de los cuerpos u osamentas de las personas asesinadas, así como la ayuda para recuperarlos”; resulta pertinente que para tenerse por atendido el punto **recomendatorio sexto** dirigido a la FGE, se establezca una coordinación estrecha con la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla, para que se continúe con la búsqueda de P1 hasta encontrarla. Lo cual, a su vez, permite acceder al derecho a la verdad de las víctimas indirectas reconocidas en el presente documento, debiendo ordenar al AMP a cargo de la CD1 que continúe con la investigación de forma diligente, agotando todos los actos de investigación tendientes a la búsqueda de P1.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

275. Asimismo, para que se tengan por cumplido el **punto recomendatorio dirigido a la FGE**, el Fiscal Especializado, deberá remitir pruebas a esta CDH de que se instruyó al AMP a cargo de la CD2 que se investigue conforme al Protocolo actualizado para la Investigación del Delito de Femicidios para el Estado de Puebla, ya que el delito es por homicidio, no obstante, dicho protocolo señala que toda muerte violenta contra mujeres debe ser investigado con perspectiva de género. Debiendo remitir pruebas a esta CDHP.

276. Asimismo, en aras de lo dispuesto en la fracción VI,¹¹¹ del numeral 73, de la LGV; se insta al HAP, para que, a través del Cabildo Municipal, con fundamento en el artículo 78 fracciones I, XIX, L XIX de la LOM, decrete un “Día Conmemorativo dedicado a las Madres Buscadoras de Puebla”, en homenaje a VD1 y las mujeres que, con gran esfuerzo y valentía, buscan justicia y verdad para sus seres queridos desaparecidos, como el caso de VD1.

277. El derecho a la memoria permite conservar los recuerdos, se convierte en un antídoto contra el olvido en que han caído muchas veces las víctimas de las violaciones de los derechos humanos.¹¹² Esta prerrogativa ha tenido un lento, pero significativo reconocimiento, ligado sobre todo al derecho a la verdad; sin embargo, la memoria es un derecho autónomo,¹¹³ el cual está reconocido en el numeral 18 de la LVEP y 22, fracción I, de la LGV.

¹¹¹ La realización de actos que conmemoren el honor, la dignidad y la humanidad de las víctimas, tanto vivas como muertas.

¹¹² Lizandro Alfonso Cabrera Suarez (2012). El derecho a la memoria y su protección jurídica: avance de investigación. Disponible en: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/73546/40321-180998-1-PB.pdf?sequence=1#:~:text=La%20memoria%20puede%20plantearse%20como,entender%20y%20elaborar%20el%20pasado.>

¹¹³ No pasa por alto que el principio de indivisibilidad de los derechos humanos afirma que cuando se transgrede un derecho fundamental, también se afectan otros más; como en este caso, al violentar el derecho a la seguridad jurídica, se causó afectación al derecho a la verdad, memoria y proyecto post-vida.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

278. Cabe decir, que la memoria es ante todo una actividad intelectual y comunicativa, recordar u olvidar a uno mismo o a otras personas. El derecho a la memoria se presenta como un derecho complejo, susceptible de ser articulado con la libertad individual interior de recordar u olvidar libremente.¹¹⁴ En esta misma línea, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las Naciones Unidas ha señalado que las voces de las víctimas deben de desempeñar un papel claro en la construcción de la memoria.¹¹⁵

279. En el presente caso, esta Comisión Estatal considera que derecho a la memoria colectiva para que las madres buscadoras consiste en que sean reconocidas por su labor como defensoras de derechos humanos, y a su vez que, sean conmemoradas. En el presente caso, la creación de un día de conmemoración dedicado a las madres buscadoras actúa como una medida de reparación simbólica que refuerza el derecho a la memoria. Esta conmemoración pública permite que las madres buscadoras sean reconocidas por su labor como defensoras de derechos humanos y por su esfuerzo incansable en la búsqueda de sus seres queridos desaparecidos. A través de esta medida, no solo se garantiza que su lucha perdure en el imaginario colectivo, sino que también se evita que el olvido y la indiferencia institucional borren sus historias, como el caso de VD1.

280. El derecho a la memoria colectiva en este contexto no solo busca preservar el recuerdo de las madres buscadoras, sino también promover la conciencia social sobre la problemática de las desapariciones en la entidad poblana. Así, la creación de un día conmemorativo fortalece la reparación integral al generar un espacio de reflexión que reconozca el valor y la dignidad de estas mujeres, y que, a su vez, reafirme el compromiso del Estado de proteger sus derechos y los de las futuras generaciones.

¹¹⁴ Jörg Luher. El Derecho a la Memoria como Derecho Cultural del hombre en Democracia.

¹¹⁵ Dr. Fabian Omar Salvioli (2020). Experto: La memoria es un pilar fundamental para la cicatrización, la democracia y la paz. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/stories/2020/10/expert-memory-key-pillar-healing-democracy-and-peace>.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

281. En suma, la conmemoración de las madres buscadoras mediante este día oficial no solo honra su memoria, sino que también reafirma el derecho a la memoria como un acto de justicia y de reconstrucción histórica, permitiendo que sus historias sean parte del relato colectivo que impulse las garantías de no repetición.

282. Esta medida de satisfacción, permitirá que a nivel municipal exista un reconocimiento y visibilización de este grupo de tutela preferente: las madres buscadoras, como VD1. Ya que este grupo ha enfrentado un contexto de violencia y desprotección institucional mientras llevan a cabo la búsqueda de sus familiares desaparecidos. Honrar su lucha con un día conmemorativo es esencial para visibilizar la grave problemática de las desapariciones y el impacto devastador que estas tienen en las familias, sobre todo en un contexto como el del municipio de Puebla. Igualmente, la conmemoración permitirá sensibilizar a la sociedad y promover un diálogo sobre la importancia de proteger a quienes buscan a sus familiares.

283. Esta medida también tiene un carácter simbólico de reparación, no solo para VD1, sino para todo el colectivo o grupo de madres buscadora en Puebla, reconociendo su lucha constante. Establecer un día conmemorativo contribuirá a preservar la memoria de las madres buscadoras que, como VD1, han perdido la vida. Este día no solo servirá para rendir homenaje a las víctimas indirectas, sino también para generar conciencia pública, educar a la población sobre las desapariciones, y fomentar un compromiso institucional para la protección y apoyo a las madres buscadoras.

284. Este día podría incluir la realización de actos públicos, conferencias, talleres educativos y campañas de concientización sobre la situación de las desapariciones en Puebla y el país. Considerando las condiciones de vulnerabilidad de inseguridad a la que se exponen las familias buscadoras en Puebla Países como Argentina, con las Abuelas de Plaza de Mayo, y Colombia, con sus días dedicados a la memoria de las



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

víctimas del conflicto armado, son ejemplos claros de cómo el reconocimiento público de las luchas de las víctimas contribuye a la reparación simbólica y a la creación de una memoria colectiva. Instituir un día conmemorativo para las madres buscadoras en Puebla seguiría estos precedentes, honrando a mujeres como VD1, cuyo legado y lucha por la justicia no deben ser olvidados. Para su cumplimiento **del punto recomendatorio quinto**, el HAP, deberá enviar a esta CDHP copia certificado del acta de sesión del Cabildo Municipal del HAP, en la que se aprobó la implementación de un día conmemorativo dedicado a las madres buscadoras de Puebla, en el municipio de Puebla.

Medidas de no repetición

285. El artículo 23, fracción V, de la LVEP, y el arábigo 27, fracción V, de la LGV, estipulan que las medidas de no repetición son aquellas que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza. De acuerdo con la fracción IV, del artículo 72, de la Ley de Víctimas local, señala que la asistencia a cursos de capacitación sobre derechos humanos es una medida eficaz para garantizar la no repetición de violaciones a derechos humanos.

286. Por lo anterior, **para dar cumplimiento al punto noveno recomendatorio para la FGE y sexto para el HAP**, resulta indispensable que se brinde a todo el personal adscrito a la SSC del HAP, así como de la FEIDDFPDCP-FGE, respectivamente, capacitación relativa al respeto, protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres en contexto de desaparición, establecidos en la legislación local, nacional e internacional, abarcando la temática de órdenes de protección con perspectiva de derechos humanos y enfoque de género. Dicha capacitación deberá basarse en los criterios establecidos en la presente Recomendación y la jurisprudencia nacional e



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

internacional con relación a la violencia contra la mujer por razón de género y la protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia, así como en el contenido del “Protocolo Actualizado para la Emisión de Órdenes de Protección para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia” y el “Manual para la Evaluación de Riesgo y Registro de Órdenes de Protección”; para asegurar que los AMP y los servidores públicos encargados de implementar medidas de protección, realicen su encomienda de acuerdo con los más estrictos estándares de debida diligencia reforzada.

287. Para tener por cumplido este punto, **la autoridad municipal y la FGE tendrán que remitir a esta CDHP las documentales que acrediten el desarrollo de las capacitaciones y/o cursos**, tales como programa, listas de asistencia y evidencia digital -video, audio, fotografía, material didáctico- de las y los servidores públicos que hayan asistido, así como constancias de acreditación, debiendo contener una evaluación pre y post. Esta capacitación permitirá que el personal de la SSC, las y los AMP de la FGE, pueda responder de manera adecuada y sensible a las mujeres víctimas de violencia que le soliciten ayuda y auxilio, ante un riesgo en su integridad y seguridad personal.

288. Adicionalmente, la fracción IX, del artículo 72, de la LVEP, establece como medida de no repetición la promoción de mecanismos destinados a prevenir la violación a los derechos fundamentales, asimismo, la fracción XI, del arábigo 74 de la LGV, agrega que una garantía de no repetición es la revisión de normas u ordenamientos que contribuyan al respeto de los derechos humanos; en esta óptica, **para dar cumplimiento al punto séptimo recomendatorio para la FGE**, deberá actualizar el “Protocolo Actualizado para la Emisión de Órdenes de Protección para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia” y el “Manual para la Evaluación de Riesgo y Registro de Órdenes de Protección”, considerando que ante casos como lo acontecido a VD1, resulta indispensable que la FGE previo a decretar una medida de protección que involucre la



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

seguridad y protección de una víctima mujer, lleve a cabo una valoración de riesgos, en la cual se deberá evaluar si, con motivo del conflicto, existe riesgo para la vida y/o integridad con el objetivo de identificar la proximidad de que una persona sea dañada en su vida, salud o integridad, atendiendo a causas o condiciones vinculadas al género y valorar la solicitud de medidas de protección pertinentes (de emergencia, preventivas, civiles y otras que pudiera derivar de la LGAMVLV); esto es, perfeccionando el proceso inserto en ambos instrumentos normativos.¹¹⁶

289. Adicionalmente, el Protocolo y el Manual precitados, deberán incluir el enfoque diferenciado, que implica identificar y considerar las condiciones de vulnerabilidad y factores particulares que pueden incrementar el riesgo a actos de violencia y discriminación como la edad, la identidad y expresión de género, ser activista, ente otros. Se debe tomar en cuenta la interseccionalidad de otros factores que acompañan a cada persona y que las hace más susceptibles de sufrir múltiples formas de discriminación, como lo es la pobreza o su pertenencia a un grupo de tutela preferente, bajo un enfoque especial y diferenciado; considerando que si se trata de personas defensoras de derechos humanos, reconociendo dicho carácter a las madres buscadoras, se informe del “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”.

290. Este “Protocolo Actualizado para la Emisión de Órdenes de Protección para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia” y el “Manual para la Evaluación de Riesgo y Registro de Órdenes de Protección” deberán contemplar de forma pormenorizada los pasos a seguir para la valoración de riesgo, entendida como el proceso de toma de decisiones, a través del cual se determina la ruta de acción a seguir, en función de la

¹¹⁶ Recomendación General 01/2022, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

estimación, identificación, descripción y cuantificación de la probabilidad de reincidencia o agravamiento de la violencia ejercida en contra de una persona.¹¹⁷ Dicha estimación, se logrará por medio de la identificación de factores de riesgo asociados tanto con la peligrosidad del agresor, como con la vulnerabilidad de las víctimas, dentro de un contexto situacional determinado.

291. En este sentido, los factores de riesgo son entendidos como aquellas características individuales, interpersonales/relacionales y/o contextuales cuya presencia incrementa la posibilidad de que exista reincidencia de actos violentos, en la actualidad se reconoce que es la interacción de múltiples factores y no los factores en sí mismos, la que sostiene la dinámica de la violencia y su replicación. Por ello, es fundamental que dichos ordenamientos que actualice la FGE consideren no sólo aquellos asociados con las características propias de la víctima de violencia o del delito y el agresor, sino también los que tienen que ver con la relación establecida entre ambos, así como con el contexto en el que están inmersos, al igual que el interjuego que tiene lugar entre ellos, ya que esto permitirá alcanzar una comprensión más amplia del fenómeno de la violencia y, en consecuencia, una detección de riesgo oportuna y una valoración más precisa del mismo, derivando en el establecimiento de planes de gestión de riesgo adecuados, que respondan a las características particulares de cada caso, así como a las necesidades únicas de cada una de las personas víctimas de violencia.¹¹⁸

292. Considerando lo anterior, se busca que el Protocolo que emita la FGE atienda la multiplicidad de factores de riesgo asociados al ejercicio de la violencia contra las mujeres, resulta complejo establecer actores "únicos" o "predeterminados". Sin embargo, a lo largo del tiempo, y a través de diversos estudios y metodologías que han

¹¹⁷ Recomendación General 01/2022, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

¹¹⁸ Recomendación General 01/2022, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

agrupado distintos factores, se han logrado establecer criterios que permiten mejorar su identificación. De esta manera, diversos autores han identificaron los factores de riesgo más frecuentes -sin que sean los únicos existentes-, los cuales están basados en las características de la víctima, del agresor y del contexto en el que tienen lugar los hechos violentos, constituyendo la clasificación siguiente:

- a. Relativos a la víctima: como el embarazo, la depresión u otro tipo de problema relacionado con su salud mental, el aislamiento y la carencia de redes de apoyo, la exposición a otros contextos en los que haya sido receptora de violencia, vivir con una discapacidad, la falta de autonomía económica, entre otros.
- b. Relativos al agresor: como antecedentes de conductas violentas, posesión de armas o fácil acceso a estas, uso de sustancias y otras conductas de riesgo, desempleo, órdenes de restricción previas, pertenencia a grupos delincuenciales, entre otros.
- c. Relativos a la relación: como la separación reciente del agresor, la dinámica relacional y la escalada de violencia, y las dificultades económicas en la pareja.
- d. Relativos al contexto: como la pobreza, la carencia de apoyo comunitario e institucional, la estigmatización y marginalización, entre otros.¹¹⁹

293. Una segunda clasificación de factores de riesgo los divide en estáticos y dinámicos. Los primeros son aquéllos que se consideran inmutables y que están estadísticamente determinados por los comportamientos e historia previa tanto de la víctima como del agresor (puede tratarse de factores demográficos, de la historia personal y de violencia previa, etc.); los segundos son aquéllos factibles de cambio

¹¹⁹ Recomendación General 01/2022, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

(como el desempleo, los problemas económicos, el uso y abuso de sustancias, condiciones y contextos poco seguros para vivir, entre otros).¹²⁰

294. Es así como el riesgo debe entenderse como el resultado de la interacción constante entre factores estáticos y dinámicos, que varían según el contexto y el tiempo en que ocurren. Esto implica que el nivel de riesgo no es estático, ni definitivo, sino que fluctúa en función de las condiciones que rodean a la víctima en momentos determinados. Por tanto, la valoración del riesgo debe concebirse como un proceso continuo y adaptable, no como un resultado final e inmutable.

295. Este análisis requiere la recolección exhaustiva de información por parte de los responsables de la evaluación, con el fin de analizar de manera integral los factores que interactúan y que perpetúan la violencia, incrementando el peligro de su repetición o agravamiento. La evaluación correcta del riesgo ayuda al personal de la FGE, identificar la creciente vulnerabilidad de las víctimas y permitirá desarrollar medidas de prevención adecuadas.

296. Para asegurar la precisión y objetividad de la evaluación, es fundamental que el Protocolo Actualizado para la Emisión de Órdenes de Protección para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia” y el “Manual para la Evaluación de Riesgo y Registro de Órdenes de Protección” contemple el diseño de técnicas rigurosas respaldadas por una base científica sólida. Estas herramientas deben ser sensibles al contexto particular y garantizar una evaluación basada en criterios objetivos, minimizando la subjetividad del evaluador. De esta forma, se contribuye a crear estrategias de prevención y acción que respondan a los múltiples factores dinámicos que configuran la violencia, abordándola como un fenómeno complejo que afecta a nivel individual, relacional y social, y que

¹²⁰ Recomendación General 01/2022, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

requiere soluciones basadas en datos verificados.¹²¹ Para el cumplimiento **la FGE deberá remitir a esta CDHP copia del Protocolo y Manual respectivo, que para tal efecto se actualicen, debidamente publicados en el Periódico Oficial del Estado de Puebla y con difusión en las principales redes sociales de la FGE.**

297. En virtud de la importancia de la detección y medición del riesgo, así como el seguimiento en el cumplimiento de dichas órdenes de protección, resulta imperante que **la FGE cuente con una unidad especializada en órdenes de protección, que por un lado se encargue de la detección y medición del riesgo de forma adecuada y especializada, aplicando metodologías adecuadas para evaluar la situación de las mujeres y niñas víctimas de violencia; y por otro, lleve a cabo un seguimiento puntual sobre la implementación de las órdenes de protección dictadas por las y los AMP.**

298. Por lo que, para tenerse cumplimentado al punto octavo recomendatorio dirigido a la FGE, se requiere la creación material, no solo formal, de una unidad especializada en órdenes de protección, la cual deberá tener presencia en cada una de las fiscalías especializadas que conforman la estructura orgánica de dicho organismo autónomo, para asegurar la eficiente aplicación del -nuevo- “Protocolo Actualizado para la Emisión de Órdenes de Protección para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia”, que para tal efecto actualice la FGE, en atención al punto recomendatorio séptimo que se le dirigió en la presente Recomendación.

299. Ahora bien, no pasa desapercibido para esta CDHP que la creación de una unidad especializada en la detección, medición del riesgo y seguimiento de las órdenes de protección ya ha sido reconocida en diversos ordenamientos legales de la propia FGE. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento formal en la normativa, dicha unidad

¹²¹ Recomendación General 01/2022, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

aún no se ha materializado en la práctica, lo que deja un vacío en la protección efectiva de mujeres y niñas víctimas de violencia.

300. La falta de implementación real de esta unidad subraya la necesidad urgente de que la FGE no solo cumpla con lo que está estipulado en la norma, sino que avance hacia su concreción operativa, garantizando así que las medidas de protección y seguimiento se realicen de manera eficiente y efectiva. Este incumplimiento en la realidad no solo vulnera los derechos de las víctimas, sino que también contraviene los principios de debida diligencia que las autoridades deben observar para asegurar la protección de los derechos humanos.

301. En efecto, el “Manual para la Evaluación de Riesgo y Registro de Órdenes de Protección” vigente contempla que *“se requiere una unidad o área de seguimiento y cumplimiento de medidas u órdenes de protección, con personal suficiente que físicamente tenga contacto con las víctimas a quienes les fue dictada una medida de protección, a fin de garantizar el cumplimiento de las mismas y en caso contrario notificarlo al Ministerio Público para que dicte otra medida de protección de garantice la seguridad de la víctima y haga efectivo los apercibimientos correspondientes”*¹²². De igual forma, el “Protocolo Actualizado para la Emisión de Órdenes de Protección para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia” dispone que:

301.1. *“en tanto no sea creado el órgano encargado de dar cumplimiento y seguimiento a las órdenes de protección dictadas por la o el Agente del Ministerio Público y/o Fiscal Investigador, será éste o la o el Agente del Ministerio Público y/o Fiscal Investigador designado para seguimiento de órdenes de protección en caso de contar con éste en la Fiscalía, quien por conducto de sus auxiliares (policía ministerial, policía estatal, etc.) observará*

¹²² Manual para la Evaluación de Riesgo y Registro de Órdenes de Protección, FGEP, pág. 20.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

y dará seguimiento a la misma, y en caso de sumarse mayor información o nuevas circunstancias, revalorará la necesidad de que se emita una de mayor protección, proporcional a las necesidades del asunto. (...) El seguimiento se llevará a cabo preferentemente a través de la persona que para tal efecto se haya designado en el área que dicte la orden de protección, quien elaborará un expedientillo con el oficio que para el caso le gire la o el Agente del Ministerio Público y/o Fiscal Investigador en el cual se establecerá la orden de protección otorgada a favor de la víctima y dejará constancia de todas y cada una de las acciones que realice para ese fin. El área de seguimiento, llamará telefónicamente cada 24 horas a la víctima para conocer sobre el estado en que guarda el cumplimiento de la orden de protección, específicamente para saber si se han suscitado actos de violencia, amenaza o intimidación por parte de la persona agresora, que ponga en riesgo su integridad, vida, libertad o seguridad, o bien, en caso de que la víctima no tenga acceso a servicio de telefonía, de ser necesario se constituirá personal del área designada o se requerirá a la autoridad correspondiente los elementos de seguridad realicen rondines de forma periódica para reportar a la autoridad ministerial el cumplimiento o no, de la orden de protección emitida. En caso de incumplimiento por parte del agresor, notificará a la o el Agente del Ministerio Público y/o Fiscal Investigador para que haga efectiva las medidas de apremio que en su caso se hayan especificado en la emisión de la orden, a fin de que gire instrucciones a la autoridad correspondiente para que procedan a la ejecución de la misma. De haber solicitado como medida de protección la vigilancia o rondines por parte de los elementos policiacos, verificará que dichas autoridades informen el resultado de los mismos mediante el oficio correspondiente. Informará a la víctima que puede solicitar la aplicación de una nueva orden de protección en caso de incumplimiento por parte del



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

agresor, que tenga una mayor cobertura de protección y que la víctima valoren la pertinencia de ser trasladar a ella y a sus hijos, a alguna residencia de un familiar donde se sienta segura o facilitarle el ingreso al albergue. De todas las acciones realizadas por el área para dar el seguimiento correspondiente respecto del cumplimiento de las órdenes de protección, mediante oficio, deberá informar a la o al Agente del Ministerio Público y/o Fiscal Investigador de manera pormenorizada su intervención.”¹²³

302. A pesar de que tanto el "Manual para la Evaluación de Riesgo y Registro de Órdenes de Protección" como el "Protocolo Actualizado para la Emisión de Órdenes de Protección para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia" contemplan la creación de una unidad especializada encargada del seguimiento y cumplimiento de dichas órdenes, no ha sido implementada en la práctica. Este retraso en su materialización es particularmente grave si consideramos que ambos instrumentos fueron publicados el 26 de septiembre de 2019, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, y hasta la fecha han transcurrido cinco años sin que la unidad se haya establecido formalmente, y mucho menos esté operando.

303. La importancia de esta unidad ha sido claramente señalada, pues se trata de una herramienta fundamental para garantizar la seguridad de las víctimas de violencia y asegurar que las órdenes de protección sean efectivas. El hecho de que el protocolo y el manual establezcan los mecanismos de seguimiento –incluyendo la supervisión constante, contacto directo con la víctima, y rondines de vigilancia por parte de las autoridades– pone en evidencia que existen los lineamientos necesarios, pero su falta de implementación refleja una grave omisión institucional.

¹²³ Protocolo Actualizado para la Emisión de Órdenes de Protección para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia, FGE, pág. 52.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

304. Resulta evidente que, aunque en el plano normativo ya se reconoció la necesidad de esta área especializada, su falta de creación material continúa exponiendo a las víctimas a situaciones de vulnerabilidad; como fue el caso de VD1. Es imperativo que las autoridades responsables tomen las acciones necesarias para poner en marcha esta unidad, tal como se establece en los documentos publicados, asegurando así una protección efectiva y evitando la repetición de incidentes que vulneren los derechos de las mujeres y niñas.

305. En esta perspectiva, **para el cumplimiento de esta medida por la CDHP, resulta imprescindible que la unidad especializada en órdenes de protección de la FGE cuente con personal suficiente,** idóneo y capacitado, el cual deberá estar especializado en la valoración de riesgos. Este personal deberá recibir una formación adecuada en la aplicación de los instrumentos de medición y guías de valoración de riesgos con el fin de minimizar sesgos y garantizar la objetividad en los resultados obtenidos. Dado que la valoración de riesgos se realiza en diversos contextos y momentos, es fundamental que el proceso se consolide como multidisciplinario, asegurando un abordaje bio-psicosocial que responda a las necesidades y derechos de las víctimas.

306. Es igualmente relevante que el personal que conforme dicha unidad especializada, tenga presente que la detección y valoración del riesgo se tiene que realizar con extremo cuidado, ya que de este proceso depende la creación de un plan de atención que permita la implementación de medidas de protección efectivas, dirigidas a salvaguardar la integridad física y emocional de las mujeres que las requieran. Estas medidas deberán responder tanto a las necesidades inmediatas como a las mediatas, considerando las particularidades de cada caso.

307. El enfoque integral permitirá que las órdenes de protección se emitan no solo basadas en evaluaciones rigurosas, sino que también se les dé un seguimiento



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

eficiente, asegurando una respuesta efectiva frente a los riesgos de violencia que enfrentan las mujeres en la entidad poblana. Esto con la finalidad de evitar que actos como los señalados en el presente documento se repitan. **La FGE deberá presentar un informe a esta CDHP, a más tardar en los tres meses siguientes a la notificación de esta Recomendación, en el que indique las acciones presupuestarias, legales y administrativas que se vayan realizado para tales fines, y mensualmente informe avance para su correcto cumplimiento.**

308. Ahora bien, para dar cumplimiento al punto cuarto recomendatorio para el HAP, se deberá emitir un protocolo específico que contenga los lineamientos de actuación para el personal encargado del cumplimiento de medidas u órdenes de protección en casos que involucren a mujeres y niñas víctimas de violencia. Este protocolo debe detallar los pasos a seguir por cada profesional involucrado, garantizando un seguimiento puntual y periódico de las medidas de protección. Además, deberá incorporar estándares internacionales en la materia para asegurar la debida diligencia en la protección de los derechos humanos de las víctimas. El protocolo debe incluir un enfoque especial y diferenciado para atender los casos de niñas y adolescentes víctimas de violencia, reconociendo su particular vulnerabilidad y la necesidad de aplicar medidas de protección ajustadas a sus necesidades.

309. En este sentido, es crucial que el protocolo contemple la debida diligencia reforzada con una perspectiva de género, con el objetivo de evitar la revictimización de las mujeres y niñas afectadas. La CDHP considera que este protocolo deberá estar dirigido especialmente a todo el personal de la SSC, del HAP, quienes actúan como implementadores de las medidas de protección. El protocolo deberá establecer claramente las acciones de coordinación entre distintas instancias y actualizar los estándares de evaluación de riesgo, si fuera necesario, considerando que este personal tiene un contacto cercano y directo con las víctimas, lo que les permite evaluar de manera más precisa su situación de riesgo y brindar una protección efectiva; y en



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

caso de que tenga conocimiento de hechos nuevos relacionados con el riesgo, hacerlos de conocimiento de inmediato al AMP, para que, de ser necesario, se modifique y/o ajuste la medida.

310. Asimismo, se deberá incluir de manera explícita la prohibición de que el personal encargado de la implementación de medidas u órdenes de protección limite la temporalidad de las medidas y órdenes de protección de forma unilateral o de *motu proprio*. Este aspecto es fundamental para garantizar la continuidad y efectividad de la protección, evitando que las víctimas queden en situaciones de vulnerabilidad por decisiones discrecionales. Esta disposición reforzará el compromiso del HAP con la protección integral de las mujeres y niñas víctimas de violencia, garantizando que las medidas de protección no se vean limitadas en su efectividad debido a decisiones administrativas sin respaldo en un análisis exhaustivo de la situación de riesgo. **EI HAP deberá remitir a esta CDHP copia del Protocolo respectivo, que para tal efecto se emita, debidamente publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla y con difusión en las principales redes sociales del HAP.**

311. Para dar cumplimiento al punto segundo recomendatorio para el HAP, el Presidente Municipal deberá emitir una circular oficial dirigida al personal de la SCC, en la que se deberá detallar que cualquier modificación a la temporalidad de las medidas de protección solo puede ser realizada previa revaloración del riesgo de acuerdo con las necesidades de protección de la víctima y la evolución de su situación. Esta revaloración deberá basarse en un análisis exhaustivo y actualizado del contexto de riesgo, y nunca de manera arbitraria o sin justificación objetiva.

312. Esta circular, está encaminada a lograr la protección efectiva, al prohibir que las medidas de protección sean acotadas sin un análisis riguroso, lo que garantiza que las víctimas no queden expuestas a situaciones de vulnerabilidad. Igualmente, refuerza el compromiso institucional de la SSC y asegurará que el personal encargado de la



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

implementación de las órdenes de protección actúe en estricta conformidad con los estándares legales y los principios de protección de derechos humanos. La permanencia de las medidas debe estar sujeta al riesgo real que enfrenta la víctima y no a decisiones administrativas sin respaldo en la evolución del caso.

313. Esto con la finalidad de evitar que actos como los señalados en el presente documento se repitan. **Para el cumplimiento, el Municipio deberá remitir a CDHP copia certificada de la circular, debidamente notificada a todo el personal de la SCC.**

314. Bajo ese tenor, a fin de no generar impunidad en los hechos que dieron origen a la presente Recomendación y en atención a lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37, de la LCDHP, 97, 98 y 100 del RICDHEP; con el objetivo de lograr una solución inmediata a las presuntas violaciones de los derechos humanos de VD1, VI1, VI2 y VI3 se formulan ante ustedes, Fiscal General del Estado de Puebla y Presidente Municipal del HAP, los siguientes puntos recomendatorios:

VI. RECOMENDACIONES:

Al Fiscal General del Estado de Puebla:

PRIMERA. Emita instrucciones a quien corresponda para que, en concordancia a la presente Recomendación, se solicite a la CEEAVI la inscripción de VD1, VI1, VI2 y VI3, en el Registro Estatal de Atención a Víctimas, a fin de que puedan acceder a las medidas de ayuda, asistencia, atención y reparación integral del daño conforme a lo previsto por la LVEP; debiendo realizar el proceso legal para la inscripción de las víctimas que precisa la LVEP, entre estos el llenado del FUD; remitiendo a esta CDHP las pruebas de su cumplimiento.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

SEGUNDA. Instruya a quien corresponda para que se repare integralmente a las víctimas indirectas VI1, VI2 y VI3, en términos de la LGV, incluyendo una compensación económica por los daños (materiales e inmateriales) causados, conforme a los numerales 261, 262, 263 y 264 de este documento, la cual deberá ser acorde con las afectaciones descritas en el apartado precedente de esta Recomendación, llevando a cabo las acciones administrativas y presupuestales necesarias. Para ello, tendrá que documentar ante esta CDHP el cumplimiento de este punto.

TERCERA. Indique a quien corresponda para que se implemente de inmediato atención integral del daño, incluyendo aquellas medidas que resulten necesarias para proporcionar atención psicológica apropiada, suficiente y gratuita a VI3, misma que deberá otorgársele de forma continua hasta que supere las secuelas producidas con motivo de los hechos referidos el presente documento y que permitan su adecuada rehabilitación; aunado a que, deberá brindarse en un lugar accesible y previa aceptación sobre sus alcances, beneficios y parámetros de ejecución. Para ello, tendrá que acreditar ante este organismo que ha solventado el presente punto.

CUARTA. Dé vista al Órgano Interno de Control de la FGE; para que, de acuerdo con sus atribuciones, determine sobre el inicio del procedimiento administrativo de investigación en contra de AR2 y todos los AMP que intervinieron en la integración de la CD1, previo a la pérdida de vida de VD1, a fin de que se investigue su participación, con motivo de los hechos sufridos por VD1, tal y como se desprende del presente documento. Una vez hecho lo anterior remita las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Con las facultades conferidas en el artículo 21, de la CPEUM, se sirva girar instrucciones al agente del Ministerio Público a cargo de la CD2, a fin de que, al tenor



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

de los hechos relatados en el presente documento recomendatorio, se continúe con la integración de la CD2 de forma diligente y eficiente; bajo un enfoque de género, agotando el Protocolo Actualizado para la Investigación del Delito de Femicidio para el Estado de Puebla; vigilando que se garanticen en todas las etapas procesales los derechos de las víctimas indirectas de delito, conforme lo precisa el artículo 20, apartado C, de la CPEUM. Debiendo hacer del conocimiento del AMP a cargo de la investigación la presente Recomendación y documentar ante esta CDHP el cumplimiento de este punto.

SEXTA. Con las facultades conferidas en el artículo 21, de la CPEUM, se sirva girar instrucciones al agente del Ministerio Público a cargo de la CD1, a fin de que, al tenor de los hechos relatados en el presente documento recomendatorio, se continúe con la integración de la CDI de forma diligente y eficiente y se coordine con la Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla, para la búsqueda y localización de P1; vigilando que se garanticen en todas las etapas procesales los derechos de las víctimas del delito, conforme lo precisa el artículo 20, apartado C, de la CPEUM. Debiendo remitir a este organismo la constancia correspondiente.

SÉPTIMA. Lleve a cabo la actualización del "Manual para la Evaluación de Riesgo y Registro de Órdenes de Protección" y del "Protocolo Actualizado para la Emisión de Órdenes de Protección para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia", publicados en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 26 de septiembre de 2019. Dado el tiempo transcurrido desde su emisión y la evolución en los contextos de riesgo, es necesario adaptar estos instrumentos a los estándares y buenas prácticas actuales, asegurando que sean aplicables en la práctica y que se contemplen medidas más efectivas que respondan a las realidades cambiantes que enfrentan las víctimas de violencia. Este proceso de actualización debe incluir la participación de expertos en la materia, con el



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

fin de incorporar un enfoque integral y de derechos humanos. Para su cumplimiento, deberá remitir evidencia a esta CDHP.

OCTAVA. Implemente la puesta en marcha de la unidad especializada en órdenes de protección, de forma inmediata, la cual será la encargada de la detección, evaluación del riesgo y seguimiento en la implementación de las órdenes de protección. Esta unidad deberá tener presencia en todas las fiscalías especializadas que contempla la Ley Orgánica de la FGE, garantizando una atención efectiva, cercana y oportuna para las víctimas. La unidad deberá contar con el personal capacitado y suficiente, quien será responsables de llevar a cabo las evaluaciones de riesgo bajo un enfoque multidisciplinario y bio-psicosocial, minimizando sesgos en la aplicación de los instrumentos de medición y asegurando que las órdenes de protección sean implementadas y seguidas de manera exhaustiva y eficaz. Para ello, se deberá remitir a la CDHP pruebas suficientes del avance presupuestal, organizacional y legal que para tal efecto se desarrolle.

NOVENA. Brinde a las y los AMP adscritos a la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas de la FGE capacitación relativa al respeto, protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres, establecidos en la legislación local, nacional e internacional, abarcando la temática la importancia de las órdenes de protección y su evaluación de riesgo, considerando el marco jurídico de la FGE al respecto, esto es, el "Manual para la Evaluación de Riesgo y Registro de Órdenes de Protección" y del "Protocolo Actualizado para la Emisión de Órdenes de Protección para Mujeres y Niñas Víctimas de Violencia" que se actualice. Dicha capacitación deberá basarse en los criterios establecidos en la presente Recomendación y la jurisprudencia nacional e internacional con relación a la violencia de género y la protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia. Debiendo remitir las evidencias que demuestren su cumplimiento a este organismo.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

DÉCIMA. Designe a la persona servidora pública de alto nivel que fungirá como enlace con esta CDHP, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Autónomo.

Al Presidente Municipal del HAP:

PRIMERA. Instruya a quien corresponda para que se repare integralmente a las víctimas indirectas VI1, VI2 y VI3, en términos de la LGV, incluyendo una compensación económica por los daños (materiales e inmateriales) causados, conforme a los numerales 261, 262, 263 y 264 de este documento, la cual deberá ser acorde con las afectaciones descritas en el apartado precedente de esta Recomendación, llevando a cabo las acciones administrativas y presupuestales respectivas. Enviando a esta CDHP las pruebas de su cumplimiento a esta CDHP.

SEGUNDA. Emita una circular a través de la cual reitere la instrucción a todas las personas servidoras públicas adscritas a la SSC; para que sujeten su actuar a lo establecido en el Orden Jurídico Mexicano así como a los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos; en dicha circular, se deberá ordenar de manera expresa la prohibición de limitar unilateralmente la temporalidad de las medidas de protección u órdenes dictadas para mujeres y niñas víctimas de violencia, que sean solicitadas por la FGE o por cualquier otra autoridad administrativa o judicial. Debiendo remitir a este organismo, pruebas de su cumplimiento.

TERCERA. De vista al Órgano Interno de Control y/o Dirección General de Asuntos Internos de la SSP; para que, de acuerdo con sus atribuciones, determine sobre el inicio



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

del procedimiento administrativo de investigación en contra de AR2 y se investigue la participación de aquellos elementos que de forma discrecional determinaron la suspensión de la orden de protección emitida a favor de VD1, por parte del AR1; debiendo remitir a esta CDHP las constancias que así lo acrediten.

CUARTA. Diseñe un protocolo especializado que contenga los lineamientos de actuación para todo el personal encargado de implementar medidas u órdenes de protección en casos de mujeres y niñas víctimas de violencia. Este protocolo deberá detallar de manera precisa los procedimientos a seguir por cada profesional involucrado en la ejecución de dichas medidas, garantizando el seguimiento adecuado y periódico de estas, e incorporando estándares internacionales de derechos humanos y de evaluación de riesgo; remitiendo evidencias de su cumplimiento a esta CDHP.

QUINTA. Como una medida de satisfacción, el Cabildo Municipal deberá emitir un decreto municipal en el que instituya un “Día Conmemorativo de las Madres Buscadoras”, que se conmemore anualmente para honrar a todas las madres que han emprendido la búsqueda de sus seres queridos desaparecidos, arriesgando sus vidas, como fue el caso de VD1. Debiendo remitir a esta CDHP prueba de su adecuado cumplimiento.

SEXTA. Brinde a las y los servidores públicos adscritos a la SSC, del HAP, capacitación relativa al respeto, protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres, establecidos en la legislación local, nacional e internacional, abarcando la temática la importancia de las órdenes de protección y su evaluación de riesgo, considerando el marco jurídico de la FGE al respecto, así como el protocolo que se tenga a bien emitir, en aras del cumplimiento del numeral cuarto, dirigido al HAP. Dicha capacitación deberá basarse en los criterios establecidos en la presente Recomendación y la jurisprudencia nacional e internacional con relación a la violencia de género y la protección de los



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

derechos de las mujeres víctimas de violencia. Debiendo remitir las evidencias que demuestren su cumplimiento a este organismo.

SÉPTIMA. Respecto a la información que proporcionaron a este Organismo Público Autónomo mediante oficio SSC/UAI/0901./2022, suscrito por PSP5 y memorándum SSC-CGOP8886/2022, signado por AR2, dé intervención al Órgano Interno de Control y/o Dirección General de Asuntos Internos de la SSP, del HAP; para que, de acuerdo con sus atribuciones, determine sobre el inicio del procedimiento administrativo de investigación y/o dar intervención a la autoridad respectiva, a fin de que investigue la acción u omisión en que incurrieron AR2 y PSP5, al rendir un informe negando u ocultando la verdad, respecto a la información que proporcionaron a esta CDHP mediante los diversos indicados en líneas anteriores; debiendo remitir a este Órgano Público Autónomo las constancias que así lo acrediten.

OCTAVA. Designe a la persona servidora pública de alto nivel que fungirá como enlace con esta CDHP, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Autónomo.

Colaboraciones

En términos de lo dispuesto por el artículo 65, de la LCDHP, se solicita atentamente colaboración a las siguientes autoridades:

A la persona titular de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas Puebla:

ÚNICA: Con las facultades conferidas por los artículos 82 y 86, fracción XI, 112, fracción



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

II, de la LVEP, así como 9, del RICEEAVI, se pide su apoyo y colaboración para que otorgue todas las facilidades y coadyuve con la FGE, a efecto de que VD1, VI1, VI2 y VI3, en su carácter de víctimas de violaciones a derechos humanos, sean inscritas en el Registro Estatal de Víctimas; y en consecuencia, puedan acceder a las medidas de ayuda inmediata, así como las de ayuda y asistencia. Y de esta manera, se le pueda brindar una atención integral con un enfoque especial y diferenciado, con motivo de las violaciones a derechos humanos que quedaron acreditadas en el presente documento. Considerando que VI2 y V13, ya cuentan con expedientes de ayuda inmediata números 1174/2022/CEEAVI y 1175/2022/CEEAVI, y en la presente Recomendación, en el punto recomendatorio primero, dirigido a la FGE, se le pidió que solicite la inscripción de dichas víctimas indirectas en aras del *restitutum in integrum*, por lo que, deberá ser la FGE quien, de ser necesario, llene los Formatos Únicos de Declaración (FUD), considerando los datos que obran en la CDI1 a efecto de no generar una victimización secundaria se proceda a la inscripción de aquellas.

315. De conformidad con los artículos 51 y 52 de la LCDHEP, y 86, 107, 113 y 114 del RICDHEP notifíquese la presente Recomendación al HAP; a la FGE; y a la CEEAVI.

316. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la CPEUM, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquier otra autoridad competente para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA

317. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la LCDHP, se solicita atentamente que **la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.** Igualmente, con el mismo fundamento legal, solicito a Usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación, se envíen a esta CDHP, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

318. Cabe señalar que, la falta de comunicación sobre la aceptación de esta Recomendación o de presentación de pruebas de cumplimiento, dará lugar a que se interprete que fue aceptada. Una vez que se haya aceptado la Recomendación emitida por este organismo, tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento, en términos del artículo 47, de la LCDHP.

319. Ante la negativa de aceptar la recomendación o la falta de cumplimiento, por parte de las Dependencias del Gobierno del Estado, y el Presidente Municipal o cualquier autoridad señalada como responsable, la CDHP en el término de 24 horas iniciará un incidente de inejecución conforme a lo previsto en el artículo 117, párrafo tercero, inciso a), b), y c) del RICDHEP.

Sin otro particular le envío un cordial saludo.

Atentamente
El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos
del Estado de Puebla

Dr. José Félix Cerezo Vélez



COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE PUEBLA