



RECOMENDACIÓN No. 83/2018

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE ACCESO A LA JUSTICIA EN SU MODALIDAD DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DE V1, V2, V3 Y V4, Y AL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ EN AGRAVIO DE V1, PERSONA MENOR DE EDAD DESAPARECIDA EN TLAXCALA.

Ciudad de México, a 27 de diciembre de 2018

LIC. MARCO ANTONIO MENA RODRÍGUEZ GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TLAXCALA

Distinguido señor Gobernador:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero; 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, segundo párrafo, 6º, fracción I, II y III; 15, fracción VII; 24, fracciones II y IV, 41, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 128 a 133, 136 y 147 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2016/1148/Q**, relacionado con el caso de V1.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno, así como 68, fracción VI, 116 párrafos primero y segundo, de la Ley General

de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 3, 16 y 113 fracción I, párrafo último, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública. Dicha información se pondrá a disposición de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto, en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el deber de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para distintas personas involucradas en los hechos e indagaciones ministeriales son los siguientes:

| DENOMINACIÓN | CLAVE |
|---|-----------------------|
| Víctima | V |
| Autoridad Responsable | AR |
| Servidor (a) Público (a) | SP |
| Acta Circunstanciada radicada para la investigación de la desaparición de V1. | Acta Circunstanciada. |
| Expediente de queja remitido por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala. | Expediente de queja |

4. En la presente Recomendación, la referencia a diversas instituciones, dependencias y ordenamientos se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

| INSTITUCIONES, DEPENDENCIAS Y ORDENAMIENTOS | ACRÓNIMO O ABREVIATURA |
|--|-------------------------------|
| Corte Interamericana de Derechos Humanos | CrIDH |
| Comisión Interamericana de Derechos Humanos | CmIDH |
| Suprema Corte de Justicia de la Nación | SCJN |
| Procuraduría General de la República | PGR |
| Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas | FEVIMTRA |
| Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala | Procuraduría de Tlaxcala |
| Procuraduría General de Justicia ahora Fiscalía General del Estado de Puebla | Fiscalía de Puebla |

| | |
|--|----------------------------|
| Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala | Comisión Estatal |
| Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas ¹ | Registro Nacional |
| Ley de Atención y Protección a Víctimas y Ofendidos del Delito para el Estado de Tlaxcala | Ley de Atención |
| Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público en el Estado de Tlaxcala | Ley Orgánica |
| Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala | Código Penal |
| Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala | Código de Procedimientos |
| Protocolo Estatal Alerta AMBER Tlaxcala | Protocolo Tlaxcala |
| Protocolo Nacional Alerta AMBER México | Protocolo Nacional |
| Protocolo de Investigación Ministerial de los Delitos Relacionados con Desaparición de Mujeres | Protocolo de Investigación |

I. HECHOS.

5. El 8 de febrero de 2016 se publicó en el portal electrónico “*ladobe.com.mx*” la nota periodística titulada “[V1] *desaparecida en el epicentro de la trata de personas*”, en la que se expuso que el 13 de enero de 2016, V1 de 11 años de edad salió de su casa en el municipio de San Pablo del Monte, Tlaxcala, rumbo a la escuela y no regresó, por lo anterior, sus padres presentaron una denuncia ante la Procuraduría de Tlaxcala pero las autoridades no emitieron la Alerta AMBER como lo establecen los protocolos en caso de desaparición de personas menores de edad y únicamente se inició un acta circunstanciada, tampoco les proporcionaron a los padres copia de la declaración, además de que se les prohibió difundir la foto de V1 ‘*para no obstaculizar*’ el trabajo de las autoridades.

6. Asimismo, refiere la nota, que ante la falta de resultados para la localización de V1, sus familiares presentaron denuncia ante la Fiscalía de Puebla por su

¹ En virtud de la emisión de la Nueva Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017, el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas pasa a denominarse ahora como Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, sin embargo, para los efectos de la presente Recomendación y en virtud de la fecha en que ocurrieron los hechos (2016), se continuará utilizando la anterior denominación.

desaparición y por la probable comisión del delito de trata de personas en agravio de su hija.

7. Derivado de lo expuesto, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 3°, 6°, fracción II inciso a) y 24, fracción II, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 89 de su Reglamento Interno, el 19 de febrero de 2016 se determinó iniciar de oficio el expediente CNDH/5/2016/1148/Q, al que se adjuntó el Expediente de queja que remitió la Comisión Estatal, por tratarse de los mismos hechos, además de estar relacionada una autoridad de carácter federal.

II. EVIDENCIAS.

8. Nota periodística de 8 de febrero de 2016, publicada en el portal electrónico “*ladobe.com.mx*”, bajo el rubro “[V1], *desaparecida en el epicentro de la trata de personas*”, en la que se indicó que: “*La familia [...] lleva casi un mes de un proceso lleno de fallas: primero, la [Procuraduría de Tlaxcala] solo abrió un Acta Circunstanciada y no les dio copias de la declaración [...]*”.

9. Acta Circunstanciada de 1 de marzo de 2016, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la entrega que realizaron V2 y V3, de un documento titulado “*Boletín de Prensa: a 40 días de la desaparición de [V1]*”, en el que se detalló que la Procuraduría de Tlaxcala se negó a abrir una averiguación previa, además de las negligencias cometidas en la activación de la Alerta AMBER y en la aplicación del protocolo de búsqueda urgente y localización con vida de niñas y niños desaparecidos.

10. Oficio 274/2016, de 18 de marzo de 2016, suscrito por la Procuradora de Tlaxcala, a través del cual hizo llegar a este Organismo Nacional su informe, así como los de las autoridades ministeriales que participaron en la investigación de la desaparición de V1, al igual que la copia del Acta Circunstanciada que se radicó con

motivo de la denuncia realizada por V2, de cuyas documentales destacan las siguientes:

10.1 Oficio P.I. 60/2016, de 14 de marzo de 2016, a través del cual la Policía de Investigación de Tlaxcala indicó que el 18 de enero de 2016 recibió el diverso 58/2016, de 13 de enero de 2016, en el que se le ordenó la investigación de la desaparición de V1.

10.2 Oficio 1961/2016, de 18 de marzo de 2016, por el que el Subprocurador de Operaciones de Tlaxcala informó que el 21 de enero de 2016 se solicitó a los Procuradores Generales de Justicia y/o Fiscales Generales de las 31 entidades federativas, la práctica de las diligencias necesarias para la localización de V1.

10.3 Oficio 1655/2016, de 18 de marzo de 2016, suscrito por AR3, mediante el cual informó que a las 15:40 horas del 13 de enero de 2016 recibió la denuncia de V2 con motivo de la desaparición de V1, por lo que radicó el Acta Circunstanciada.

10.4 Oficio 1661/2016, de 18 de marzo de 2016, en el que AR4 especificó las diligencias realizadas a partir del 15 de enero de 2016 en el Acta Circunstanciada, además de señalar que una vez que fueron desahogadas, remitió la investigación a la Unidad Especializada en la Investigación y Combate en el Delito de Secuestro para su integración y perfeccionamiento legal.

10.5 Oficio 151/2016, de 18 de marzo de 2016, suscrito por AR5, quien detalló las diligencias que ordenó a partir del 20 de enero de 2016 dentro del Acta Circunstanciada, para la búsqueda y localización de V1.

10.6 Oficio PGJ/AATLAX/012/2016, de 20 de marzo de 2016, en el que AR2 indicó que se emitió la Alerta AMBER y que además se envió la cédula de

reporte a la Policía de Investigación de la Procuraduría de Tlaxcala, por lo que el 16 de enero de 2016 se publicó en “*Twitter*” y “*Facebook*” de Alerta AMBER Tlaxcala.

➤ **Acta Circunstanciada.**

10.7 Declaración de V2, a las 15:40 horas de 13 de enero de 2016, ante AR3, en la que denunció la desaparición de V1.

10.8 Acuerdo de inicio del Acta Circunstanciada, de 13 de enero de 2016, signado por AR3, con motivo de la denuncia de V2, quien refirió hechos probablemente constitutivos de delito en agravio de V1, en contra de quien o quienes resulten responsables.

10.9 Oficio 58/2016, de 13 de enero de 2016, por el que AR3 solicitó a la Policía de Investigación de Tlaxcala investigar la desaparición de V1, su paradero y el de los imputados.

10.10 Oficio 186/2016, de 13 de enero de 2016, suscrito por AR3, por el que solicitó al Departamento de Servicios Periciales de esa Procuraduría de Tlaxcala canalizar a V2 al área de Identificación Humana, a fin de entrevistarla y subir la información a la base de datos con la que cuenta.

10.11 Oficio 187/2016, de 13 de enero de 2016, suscrito por AR3, dirigido al Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas de Tlaxcala, a través del cual le solicitó asignar asesor jurídico a V2.

10.12 Oficio P.I. 42/2016, de 15 de enero de 2016, suscrito por elementos de la Policía de Investigación del Estado, por el que rindieron su informe de investigación en torno a la desaparición de V1.

10.13 Oficio 71/2016, de 15 de enero de 2016, suscrito por AR4, dirigido al Presidente Municipal de San Pablo del Monte, Tlaxcala, a través del cual le requirió las grabaciones de las cámaras localizadas en la periferia de la institución educativa a la que asistía V1.

10.14 Oficio 41/2016, de 28 de enero de 2016, por el que AR5 le requirió al Departamento de Servicios Periciales de la Procuraduría de Tlaxcala, practicar un estudio social de campo a V2 y V3, con la participación de peritos en psicología, criminalística y trabajo social.

10.15 Oficio P.I. 27/2016, de 3 de febrero de 2016, a través del cual la Policía de Investigación del Estado de Tlaxcala informó a AR5 que V3 les indicó que el 2 de febrero de 2016 recibió una llamada a su teléfono local, de una persona que le indicó que buscara a V1 en un hotel ubicado en Puebla.

10.16 Escrito de 10 de febrero de 2016, signado por V2 y V3, dirigido a la Procuradora de Tlaxcala, en el que le pidieron considerar la comisión del delito de trata de personas en agravio de V1 y elevar el Acta Circunstanciada a Averiguación Previa.

10.17 Acuerdo ministerial de 10 de febrero de 2016, en el que AR5 ordenó la ratificación del escrito de V2 y V3 de la misma fecha, señalando que posterior a la misma acordaría lo conducente respecto de las peticiones formuladas.

10.18 Comparecencias ministeriales de V2 y V3 de 10 de febrero de 2016, en la que ratificaron su escrito antes señalado y en la que AR5 acordó tenerlos como coadyuvantes en la investigación, al igual que a otras personas.

10.19 Oficio 20/2016, de 11 de febrero de 2016, por medio del cual AR2 informó a AR5 que la Alerta AMBER se activó el 16 de enero de 2016 y que, a

la fecha de respuesta, la misma se encontraba vigente, igualmente adjuntó la siguiente documentación:

10.19.1 Oficio 187/2016, de 13 de enero de 2016, signado por AR3, dirigido al Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas de Tlaxcala, a través del cual le solicitó asignarle asesor jurídico a V2.

10.19.2 Tarjeta informativa PGJ/UDPSCC/007/2016, de 13 de enero de 2016, en la que AR2 informó a la Procuradora de Tlaxcala que V2 le expuso que V1 salió de su casa a las 08:05 horas de ese mismo día con dirección a la escuela primaria pero no llegó, desconociendo su paradero.

10.19.3 Cédula de Reporte Alerta AMBER Tlaxcala, sin hora, de 13 de enero de 2016, elaborada por AR2, en la que se describió la desaparición de V1.

10.19.4 Formato de “*Reporte Descriptivo de la Llamada por motivo del Radio Operador*” de la Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala (CESESP), impreso el 3 de marzo de 2016, en el que se asentó la llamada telefónica de V3, a las 13:59:59, de 13 de enero de 2016, ocasión en la que denunció la desaparición de V1, y en el que se describieron las acciones realizadas a partir de la misma.

10.19.5 Reporte de Alerta AMBER México, sin fecha, en el que se especificaron los datos de identificación de V1, así como una descripción de los hechos relacionados con su desaparición el 13 de enero de 2016.

10.19.6 Reporte de Pre Alerta AMBER Tlaxcala, sin fecha, en el que se observan los datos de identificación de V1, un resumen de su desaparición y los teléfonos para proporcionar información sobre su paradero.

10.19.7 Impresión de tres correos electrónicos enviados el 16 de enero de 2018 a diversas direcciones electrónicas, mismos que tiene como asunto “*PRE ALERTA [...] [V1]*”.

10.20 Escrito de 2 de marzo de 2016, signado por V2 y V3, dirigido al Congreso del Estado de Tlaxcala, a través del cual manifestaron que la Procuraduría de esa Entidad se negó a iniciar una averiguación previa con motivo de la desaparición de V1, aunado a las negligencias ocurridas en la activación de la Alerta respectiva; al citado documento se anexó diverso denominado “*Informe parcial de las violaciones a los Derechos Humanos y Negligencias de la PGJE a 40 días de la Desaparición de [V1]*”.

10.21 Oficio FISDAI/UECS/708/2016, de 9 de marzo de 2016, por el que la Fiscalía de Puebla remitió a la Procuraduría de Tlaxcala, original y duplicado de la Averiguación Previa 2, radicada el 3 de febrero de 2016 en la Fiscalía de Secuestro.

10.22 Acuerdo ministerial de 11 de marzo de 2016, suscrito por AR5, en el que determinó: “*esta autoridad está imposibilitada de otorgar copia simple de actuaciones oficiales, sin embargo, se acuerda favorable expedir copia certificada*”.

10.23 Comparecencia de V3 de 11 de marzo de 2016, ante AR4, en la que señaló, entre otras cosas, que el 8 de febrero de 2016 presentó denuncia ante la Fiscalía de Puebla, instancia que radicó la Averiguación Previa 1.

10.24 Oficio 138/2016 de 15 de marzo de 2016, suscrito por AR5, por el que le solicitó al Director del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación de Daño a las Víctimas y Ofendidos, proporcionar atención psicológica de terapia a V2 y V3.

10.25 Oficio sin número, de 18 de marzo de 2016, signado por el Coordinador de Asesores Jurídicos de Atención a Víctimas de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y Ofendidos del Estado de Tlaxcala, dirigido a AR5, por el que le informó los servicios otorgados a V2 y V3.

11. Oficio 002305/16 DGPCDHQI, de 23 de marzo de 2016, de la PGR a través del cual rindió informe a este Organismo Nacional, y al que se adjuntó el diverso SDHPDSC/FEVIMTRA/CGT/2129/2016, de 17 de marzo de 2016, por el que FEVIMTRA indicó que el 11 de febrero de 2016 se radicó la Averiguación Previa 3, por la desaparición de V1.

12. Acta Circunstanciada de 26 de mayo de 2016, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la reunión con el Subprocurador de Operaciones, la Jefa del Departamento de Investigación del Delito y AR2, personas servidoras públicas de la Procuraduría de Tlaxcala, en la que el primero de los señalados refirió que: *“no se radicó averiguación previa porque no se puede configurar el tipo penal por la desaparición de la niña [V1] de acuerdo al nuevo proceso penal acusatorio y oral, en cambio se abrió Acta Circunstanciada”*. Asimismo, AR2 manifestó que *“en cuanto tuvo conocimiento de la desaparición de [V1] de inmediato se activó la Alerta Amber Estatal”*.

13. Oficio 4039/2016, de 1 de julio de 2016, suscrito por el Subprocurador de Operaciones de Tlaxcala, por medio del cual remitió a esta Comisión Nacional copia certificada de las diligencias practicadas en el Acta Circunstanciada posteriores al 19 de marzo de 2016, de cuyas documentales destacan las siguientes:

13.1 Demanda de amparo indirecto, sin fecha, promovida por V2 y V3 ante el Juez de Distrito con sede en el Estado de Tlaxcala, en la que se señalaron como actos reclamados de la Procuraduría de Tlaxcala, la omisión de iniciar una averiguación previa y sólo formar el Acta Circunstanciada, así como por no

practicar diligencias tendentes a investigar la posible comisión de un delito en relación con la desaparición de su hija.

13.2 Oficio SDHPDSC/FEVIMTRA/CGT/2308/2016, de 29 de marzo de 2016, mediante el cual la PGR le hizo llegar al Subprocurador de Operaciones de Tlaxcala, copia de la Averiguación Previa 3, de cuyas diligencias destacan las siguientes:

13.2.1 Acuerdo de inicio de la Averiguación Previa 3, de 11 de febrero de 2016, suscrito por SP1, por hechos posiblemente constitutivos del delito de privación ilegal de la libertad y/o lo que resulte, cometido en agravio de V1, en contra de quien o quienes resulten responsables.

13.2.2 Oficio SDHPDSC/FEVIMTRA/CGT/1195/2016 de 11 de febrero de 2016, suscrito por SP1, mediante el cual solicitó al Director de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR, se registrara y difundiera de forma masiva en los medios de comunicación la fotografía de V1.

13.3 Oficio 2374/2016, de 26 de abril de 2016, suscrito por AR3, a través del cual rindió su informe justificado en el Juicio de Amparo, en el que, entre otras cosas, señaló que *“el Agente del Ministerio Público, de esta Institución que, recibe una denuncia de hechos, que por su propia naturaleza o por carecer en ese momento de mayores elementos, o información y que por ende no pueden a un [sic] ser considerados como constitutivos de delito que lesionen bienes jurídicos concretos, deberá iniciar un acta circunstanciada”*.

14. Oficio CEDHT/S.E./1421/2016, de 30 de junio de 2016, suscrito por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Estatal, por medio del cual remitió a este Organismo Nacional el original del Expediente de Queja, del que se desprende la siguiente información:

- 14.1** Escrito de queja, sin fecha, signado por V2 y V3, al que anexó diversa documentación, en la que se advierte que el 13 de enero de 2016, V2 realizó una denuncia ante AR3 por la desaparición de V1, quien radicó el Acta Circunstanciada en lugar de averiguación previa, hecho del cual se dolieron, así como de la activación tardía de la Alerta AMBER.
- 14.2** Oficio sin número, de 30 de marzo de 2016, signado por AR1, dirigido a AR2, mediante el cual rindió su informe en torno a la desaparición de V1.
- 14.3** Oficio 309/2016, de 1 de abril de 2016, suscrito por la Procuradora de Tlaxcala, mediante el cual rindió su informe en torno a los hechos de queja.
- 15.** Acta Circunstanciada de 6 de julio de 2016, elaborada por personal de este Organismo Nacional, en la que se hizo constar la consulta realizada de la Averiguación Previa 3 en las instalaciones de la FEVIMTRA.
- 16.** Oficio 520/2017, de 30 de enero de 2017, suscrito por el Subprocurador de Operaciones de Tlaxcala, en el que informó a esta Comisión Nacional que con motivo de la ejecutoria emitida en el Juicio de Amparo, el 23 de enero de 2017 se radicó la Averiguación Previa 4, por los delitos de Privación de la Libertad Personal y Desaparición Forzada, cometido en agravio de V1 y en contra de quien o quienes resulten responsables.
- 17.** Oficio 1293/2017, de 10 de marzo de 2017, suscrito por el Subprocurador de Operaciones del Estado de Tlaxcala, por medio del cual remitió a este Organismo Nacional la siguiente documentación:
- 17.1** Oficio 37270/2016, de 14 de noviembre de 2016, signado por el secretario del Juzgado de Distrito en el Estado de Tlaxcala, mediante el cual le notificó a AR5 la resolución emitida el 14 de noviembre de 2016 en el Juicio de Amparo

promovido por V2 y V3, en la que le ordenó elevar el Acta Circunstanciada a averiguación previa.

17.2 Oficio 1760/2017, de 20 de enero de 2017, suscrito por el secretario del Juzgado de Distrito en el Estado de Tlaxcala, mediante el cual le notificó a AR5, la resolución emitida el 20 de enero de 2017, en la que se le requirió radicar la averiguación previa no sólo por el delito de privación ilegal de la libertad, sino también por el de desaparición forzada de personas.

17.3 Oficio 3609/2017, de 9 de febrero de 2017, suscrito por el secretario del Juzgado de Distrito en el Estado de Tlaxcala, mediante el cual le notificó a AR5 el acuerdo de 9 de febrero de 2017, por el que declaró cumplida la ejecutoria emitida en el Juicio de Amparo.

17.4 Oficio 35/2017, de 7 de marzo de 2017, signado por AR5, quien señaló: *“al momento de que los denunciantes, hicieran del conocimiento del Agente del Ministerio Público la noticia criminal relativa a la desaparición de la menor [...] no se contaba con mayores elementos o información para considerar que los hechos cometidos en agravio de la menor en mención, correspondieran a algún tipo penal en específico”*.

18. Acta Circunstanciada de 14 de mayo de 2018, elaborada por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar la consulta realizada a las constancias que integran la Averiguación Previa 3, radicada en la FEVIMTRA.

19. Acta Circunstanciada de 16 de noviembre de 2018, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la comunicación con SP2 quien informó que la Averiguación Previa 4 actualmente se encuentra en integración.

20. Acta Circunstanciada de 6 de diciembre de 2018, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la búsqueda realizada en medios electrónicos de la página oficial del Programa *“Alerta AMBER Tlaxcala”*.

21. Acta Circunstanciada de 12 de diciembre de 2018, elaborada por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar la comunicación telefónica con FEVIMTRA, en la que se informó que la Averiguación Previa 3 continúa en trámite.

22. Acta Circunstanciada de 18 de diciembre de 2018, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la comunicación telefónica con la Procuraduría de Tlaxcala, en la cual se informó que para la investigación ministerial del delito de trata de personas se basan en protocolos nacionales, sin especificar en cuáles.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

23. El 13 de enero de 2016, aproximadamente a las 13:59 horas, V3 reportó la desaparición de V1 ante AR1. En esa misma fecha, el citado servidor público sugirió a V3 realizar denuncia ante la Procuraduría de Tlaxcala.

24. Aproximadamente a las 15:40 horas de ese día, V2 denunció la desaparición de V1, por tal motivo, AR3 radicó el Acta Circunstanciada por *“Hechos probablemente constitutivos de Delito”* en agravio de V1 y *“en contra de quien o quienes resulten responsables”*.

25. El 15 de enero de 2016, AR3 turnó el Acta Circunstanciada a AR4, a efecto de que continuara con la integración de la citada Acta, quien, a su vez, el 20 de enero de 2016 la hizo llegar a AR5, adscrito a la Unidad Especializada en Investigación y Combate al Delito de Secuestro, toda vez que, a su consideración, la desaparición de V1 era de su competencia.

26. El 16 de enero de 2016, AR2 publicó la *“Pre-Alerta AMBER Tlaxcala”* por la desaparición de V1 en sus redes sociales de *“Twitter”* y *“Facebook”*.

27. El 4 de febrero de 2016, AR2 solicitó, vía correo electrónico, a la Coordinación de *“Alerta AMBER México”* la activación de la *“Alerta AMBER”* para la localización de V1, misma que fue puesta en marcha el mismo día.

28. El 8 de febrero de 2016, V3 presentó denuncia ante la Fiscalía de Puebla donde se radicó la Averiguación Previa 1 por el delito de *“hechos”* en agravio de V1 y contra *“quien resulte responsable”*. En esa misma fecha, se turnó la referida indagatoria a la Fiscalía de Secuestro y Delitos de Alto Impacto de Puebla, donde al día siguiente se radicó la Averiguación Previa 2, por la probable comisión del delito de *“Privación ilegal de la libertad”* en agravio de V1 y en contra de quien resulte responsable. El 9 de marzo de 2016, la citada indagatoria fue remitida, por incompetencia en razón del territorio, a la Procuraduría de Tlaxcala, cuyas diligencias se integraron al Acta Circunstanciada.

29. El 10 de febrero de 2016, la Comisión Estatal radicó de oficio el Expediente de queja, por presuntas violaciones a derechos humanos en agravio de V1. El 18 de febrero de 2016, V2 presentó queja ante ese Organismo local, misma que se adjuntó a la investigación ya iniciada. El 30 de junio de 2016, el citado Organismo Estatal al conocer que esta Comisión Nacional integraba un expediente de queja por los mismos hechos, determinó remitir el sumario de mérito para su trámite correspondiente.

30. El 11 de febrero de 2016, V2 denunció la desaparición de V1 ante la FEVIMTRA, por lo que se radicó la Averiguación Previa 3, por hechos constitutivos del delito de *“privación ilegal de la libertad y/o lo que resulte”*, en contra de quien o quienes resulten responsables, indagatoria que a la fecha continúa en integración.

31. El 6 de abril de 2016, V2 y V3 presentaron demanda de amparo indirecto ante el Juez de Distrito en contra de la Procuraduría de Tlaxcala, en la que señalaron como actos reclamados *“la omisión del Ministerio Público de no iniciar una Averiguación Previa y sólo un Acta Circunstanciada, así como [...] no diligenciar actuaciones tendientes a investigar la posible comisión de un delito en relación a la desaparición de [V1]”*, con motivo de la misma, se radicó el Juicio de Amparo, el cual se resolvió el 14 de noviembre de 2016, en cuya sentencia se determinó otorgar el amparo y protección de los quejosos a efecto de que se elevara el Acta Circunstanciada a Averiguación Previa.

32. El 5 de diciembre de 2016, AR5 elevó el Acta Circunstanciada a la Averiguación Previa 4, por los hechos probablemente constitutivos del delito de *“privación de la libertad personal”* en agravio de V1 y en contra de quien o quienes resulten responsables, informando al Juez de Distrito su cumplimiento, sin embargo, el 20 de enero de 2017, la autoridad judicial ordenó a AR5 que radicara la citada indagatoria también por el delito de *“desaparición forzada de persona”*. Por tanto, AR5 dejó sin efectos el acuerdo previo, y el 23 de enero de 2017 la radicó por las dos conductas típicas señaladas, ya que aún se desconoce el paradero de V1 y tampoco se ha identificado al probable responsable de los ilícitos cometidos en su agravio.

33. Para una mayor comprensión sobre el Acta Circunstanciada y las Averiguaciones Previas relacionadas con el expediente CNDH/5/2016/1148/Q, a continuación se sintetizan:

| Expediente | Delito (s) | Probable (s) responsable (s) | Estado Actual |
|--|--|---------------------------------------|--|
| Acta Circunstanciada Inicio: 13/01/2016 Instancia: Procuraduría de Tlaxcala. | <i>“Hechos probablemente constitutivos de delito”.</i> | Quien o Quienes resulten responsables | El 23 de enero de 2017 se elevó a Averiguación Previa 4, con motivo de la resolución de 14 de noviembre de 2016, del Juicio de Amparo promovido por V2 y V3. |

| | | | |
|---|---|---------------------------------------|--|
| Averiguación Previa 1 Inicio: 8/02/2016 Instancia: Agencia Especializada en Violencia Familiar y Delitos Sexuales, de la Fiscalía de Puebla. | <i>“Hechos”.</i> | Quien resulte responsable | El 8 de febrero de 2016 se remitió al Fiscal de Secuestro y Delitos de Alto Impacto de la Fiscalía de Puebla, ya que los hechos denunciados pudieran ser configurativos del delito de trata de personas, por lo que se radicó la Averiguación Previa 2. |
| Averiguación Previa 2 Inicio: 9 de febrero de 2016 Instancia: Fiscalía de Secuestro y Delitos de Alto Impacto de Puebla. | <i>“Privación ilegal de la libertad”.</i> | Quien o quienes resulten responsables | A través de acuerdo de 9 de marzo de 2016, tras desahogar las diligencias que se ordenaron en la Averiguación Previa 2, se determinó remitir por incompetencia a la Procuraduría de Tlaxcala. |
| Averiguación Previa 3 Inicio: 11/02/2016 Instancia: FEVIMTRA de la PGR. | <i>“Privación ilegal de la libertad”.</i> | Quien o quienes resulten responsables | Al 12 de diciembre de 2018 la citada indagatoria continuaba en integración. |
| Averiguación Previa 4 Inicio: 23 de enero de 2017 Instancia: Procuraduría de Tlaxcala. | <i>“Privación de la libertad personal y desaparición forzada de persona”.</i> | Quien o quienes resulten responsables | Se radicó con motivo del Juicio de Amparo promovido el 6 de abril de 2016 por V2 y V3, en el que el 14 de noviembre de 2016 se resolvió otorgar la protección y el amparo federal a V2 y V3, ordenando a la Procuraduría de Tlaxcala elevar el Acta Circunstanciada a Averiguación Previa 4, misma que a la fecha se encuentra en integración. |

IV. OBSERVACIONES.

34. Antes de analizar las violaciones a los derechos humanos cometidas en agravio de V1, V2, V3 y V4 es importante destacar que esta Comisión Nacional reconoce

las labores de prevención, investigación y persecución de delitos por parte de la Procuraduría de Tlaxcala, que se deben llevar a cabo respetando los derechos humanos, por lo que hace patente la necesidad de que el Estado, a través de sus instituciones públicas, cumpla con el deber jurídico de prevenir la comisión de conductas delictivas e investigar con los medios a su alcance los ilícitos que se cometen en el ámbito de su competencia, a fin de identificar a los responsables y lograr que se les impongan las sanciones legales correspondientes, así como proporcionar a las víctimas del delito un trato digno, sensible y respetuoso y, fundamentalmente, brindarles la atención que conforme a derecho proceda.

35. En las siguientes líneas se analizará el contexto en que la desaparición de personas menores de edad está ocurriendo en México y en particular en Tlaxcala. La incidencia reiterada respecto de las niñas, quienes por su género como por su edad se encuentran en un grado mayor de vulnerabilidad, así como las situaciones que enfrentan sus familiares en su búsqueda.

A. Contexto. La desaparición de niñas, niños y adolescentes en México.

36. Esta Comisión Nacional ha señalado que *“la desaparición de personas en México constituye una dolorosa e indignante realidad que confronta y cuestiona. Confronta, porque el tiempo sigue pasando y todavía no se han generado las condiciones adecuadas para dar la debida atención a esta problemática, lo cual refleja, en los hechos, falta de voluntad de diversas autoridades de los distintos órdenes de gobierno, particularmente de las entidades federativas, para atender los legítimos reclamos de las víctimas y de la sociedad para que la verdad, la justicia y la reparación lleguen a todos los casos y, con base en ello, se recupere la convivencia pacífica, la confianza en las instituciones y en el Estado de Derecho, pues de lo contrario, la falta de una respuesta adecuada ante este flagelo pareciera implicar que existe una actitud indiferente ante el sufrimiento y dolor de las víctimas y de sus familiares”*.²

² CNDH. Recomendación 73/2017, Párr. 53.

37. Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la desaparición de personas *“es una forma de sufrimiento doblemente paralizante: para las víctimas, muchas veces torturadas y siempre temerosas de perder la vida, y para los miembros de la familia, que no saben la suerte corrida por sus seres queridos y cuyas emociones oscilan entre la esperanza y la desesperación, cavilando y esperando, a veces durante años, noticias que acaso nunca lleguen”*.³

38. Una persona desaparecida es aquélla *“de las cuales sus familiares no tienen noticias o cuya desaparición ha sido señalada, sobre la base de información fidedigna, a causa de un conflicto armado (internacional o sin carácter internacional) o de violencia interna (disturbios interiores y situaciones en las que se requiera la actuación de una institución neutral e independiente)”*.⁴

39. La desaparición de personas se ha convertido en una problemática dolorosa e indignante en el territorio mexicano que desde el 17 de abril de 2012 se vio en la necesidad de promulgar la *“Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas”*, la cual fue abrogada por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017, en la que se da origen al nuevo Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas, herramienta que concentra la información sobre personas desaparecidas y no localizadas, con el objeto de proporcionar apoyo en las investigaciones para su búsqueda, localización e identificación.

40. El Registro Nacional vigente en el 2016, año en que desapareció V1, reportó que durante ese año hubo 4,570 (cuatro mil quinientos setenta) registros de personas relacionadas con averiguaciones previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas del fuero común que permanecen sin localizar en México,

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *“Folleto Informativo No. 6/Rev.3: Desapariciones forzadas e involuntarias”*. Publicado en octubre de 2009.

⁴ Comité Internacional de la Cruz Roja. *“Las personas desaparecidas. Guía para los parlamentarios”*. N° 17, 2009, pág. 13.

de los cuales 45 (cuarenta y cinco) son del fuero federal, mientras que 4,525 (cuatro mil quinientas veinticinco) corresponden al fuero común.⁵

41. Este Organismo Nacional ha enfatizado en varias ocasiones que *“el problema de las desapariciones de personas desafía y cuestiona las capacidades y recursos del Estado mexicano para dar respuesta a una situación que, con el paso del tiempo, se está convirtiendo en un obstáculo que no hemos podido superar en nuestro camino rumbo a una cultura sustentada en la observancia de los derechos humanos”*.⁶

42. Dentro del fenómeno de la desaparición existen grupos que, debido a sus características y especificidades, se vuelven más vulnerables a convertirse en víctimas, dentro de estos colectivos se encuentran las personas menores de 18 años.

43. La desaparición de niños, niñas y adolescentes los coloca en una posición de extrema vulnerabilidad, pues tal como lo ha señalado la CmIDH: *“los separa de la protección habitual que recibe de las personas adultas que los tienen a su cuidado y de las instituciones del Estado, exponiéndolos a diversas formas de riesgo tales como la explotación sexual, la trata de personas, el trabajo ilegal o forzado, la participación en actividades delictivas, el deterioro de su salud física y mental, además de convertirlos en blanco de agresiones que puede llevarlos incluso a la muerte”*.⁷

44. La misma CmIDH ha subrayado que en contextos de inseguridad, se observa que niños y niñas se pueden ver afectados de distinto modo, destacando que *“mientras los niños son utilizados con frecuencia para actividades relacionadas con*

⁵ Fuente: Registro Nacional, Sistema Nacional de Seguridad Pública de México.

⁶ CNDH. *“Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México,”* de 6 de abril de 2017, párrafo 2.

⁷ CmIDH. *“Violencia, niñez y crimen organizado”*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 40/15. Publicado el 11 de noviembre de 2015, párr. 320.

*el tráfico y venta de droga, robos, extorsiones y acciones violentas, las niñas generalmente son víctimas de violencia sexual y de género”.*⁸

45. La desaparición de niños, niñas y adolescentes constituye una forma de violencia extrema, pues las condiciones a las que pueden ser sometidos varían a aquéllas en las que se suscita la desaparición de una persona adulta, resultando en una experiencia traumática que puede afectar negativamente su desarrollo y crecimiento, además de propiciar la existencia de un daño psicológico debido a los efectos devastadores durante el acontecimiento de su desaparición.

46. Por otra parte, es indiscutible que la desaparición de personas menores de 18 años es un evento devastador para sus familias, pues la incertidumbre de no saber su paradero hace que emerjan sentimientos de temor, desesperanza y preocupación intensos ocasionados por un duelo inconcluso.

47. En ese sentido, la CrIDH ha señalado que *“los familiares de las víctimas de violaciones de los derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas. El Tribunal ha considerado violado el derecho a la integridad psíquica y moral de familiares de víctimas con motivo del sufrimiento adicional que éstos han padecido como producto de las circunstancias particulares de las violaciones perpetradas contra sus seres queridos y a causa de las posteriores actuaciones u omisiones de las autoridades estatales frente a los hechos”.*⁹

48. En su informe producto de la visita oficial a México del 16 al 24 de enero de 2017, el Relator de la ONU, Michel Forst señaló que *“[l]a búsqueda de familias y víctimas de los desaparecidos es uno de los asuntos de derechos humanos más difíciles que actualmente se está atestiguando en México”.* Muchas personas que no obtienen resultados de las investigaciones ministeriales sobre el paradero de sus

⁸ *Ibíd.* Párr. 8.

⁹ CrIDH. “Caso *Fernández Ortega y Otros Vs. México*”. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 143.

familiares desaparecidos realizan sus propias investigaciones, lo que ciertamente las expone a diversos riesgos.

49. Aunado a lo mencionado, es preciso subrayar que cuando la víctima de desaparición es una niña, la violación a sus derechos humanos tiende a agravarse, ya que además de su edad prevalecen otras cuestiones como su género, situación que aumenta el grado de vulnerabilidad.

50. La desaparición de niñas suele caracterizarse por el uso y abuso de poder y control que está intrínsecamente vinculada a los estereotipos de género que aumentan el grado de vulnerabilidad al que están sometidas.

51. Ante esta situación, la CrIDH ha referido que *“el Estado debe prestar atención a las necesidades y los derechos de las presuntas víctimas en consideración a su condición de niñas, como mujeres que pertenecen a un grupo en una situación vulnerable”*.¹⁰

52. No obstante la exigencia de dichos deberes, en el caso de México el Registro Nacional reportó que en el periodo de enero de 2014 y hasta abril de 2018, con un rango de edad de entre 0 y 19 años, en el fuero federal se registraron 165 personas no localizadas relacionadas con averiguaciones previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas. Por lo que hace al fuero común, en el mismo periodo y con el mismo rango de edad de entre 0 y 19 años, se registraron 8,195 personas no localizadas.

53. Por lo que hace al estado de Tlaxcala, dicha herramienta señaló que en el periodo comprendido entre abril de 2014 y hasta el último corte que fue en abril de 2018, se recibieron 3 registros de personas relacionadas con averiguaciones

¹⁰ CrIDH. *“Caso González y otras Vs. México” (“Campo Algodonero”)*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 408.

previas, carpetas de investigación o actas circunstanciadas que permanecen sin localizar en el fuero federal y 24 que corresponden al ámbito local.

54. Cabe hacer notar que el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, en su documento *“Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México”*, externó su preocupación por *“el alto número de desapariciones de niñas y niños, especialmente de niñas mayores de 10 años”*, por lo que exhortó a México a *“asegurar que existan mecanismos amigables para niñas y niños para investigar las denuncias sobre muertes violentas, asesinatos y desapariciones, que estos hechos sean investigados de manera expedita y exhaustiva, que los presuntos autores de estos hechos sean llevados ante la justicia [...] y que a las familias de niñas y niños víctimas se les provea apoyo psicosocial y que sean compensadas de manera adecuada”*.¹¹

55. La CmIDH también ha establecido que *“en el caso de los niños, niñas y adolescentes a los Estados se les impone [...] un deber de diligencia especial y reforzado para asegurar el disfrute de los derechos que [...] tienen reconocidos y su protección frente a toda forma de violencia, ello en consideración a su estado de desarrollo y condición de mayor vulnerabilidad”*.¹²

56. En ese sentido, las investigaciones ministeriales relacionadas con casos de desaparición de niñas, niños y/o adolescentes, deben efectuarse con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar este tipo de conductas que trastocan la integridad personal de las víctimas, estableciendo para ello mecanismos y procedimientos necesarios para asegurar que tengan acceso efectivo al resarcimiento, a la reparación del daño y a la búsqueda de la verdad.

¹¹ Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México, 8 de junio de 2015.

¹² CmIDH. *“Violencia, niñez y crimen organizado”*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 40/15. Publicado el 11 de noviembre de 2015, párr. 19.

57. Por tanto, este Organismo Nacional reitera que el fenómeno de la desaparición de personas, en específico de niños y niñas, es un crimen “*pluriofensivo*” que de ningún modo debe quedar impune cuando se presente y que, por tanto, demanda una atención prioritaria por parte del Estado, para que en cada caso se llegue a la verdad, mediante una investigación exhaustiva y pertinente, que localice a las víctimas e identifique a los responsables a efecto de ser sancionados conforme a derecho.

58. Durante la tramitación del expediente de queja que dio origen a la presente Recomendación no se advirtieron elementos que acreditaran alguna responsabilidad atribuible a personas servidoras públicas de la PGR, en específico de la FEVIMTRA, no obstante, de considerar que actuaron infringiendo la normatividad que rige sus funciones, V2 y V3 podrán hacerlo valer ante las instancias que consideren adecuadas para ello.

59. Del análisis lógico jurídico de los hechos y evidencias que integran el expediente CNDH/5/2016/1148/Q, de acuerdo a los principios de la lógica, la experiencia y legalidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia en agravio de V1, V2, V3 y V4 y al interés superior de la niñez de V1, persona menor de edad desaparecida, atribuibles a personas servidoras públicas de la Procuraduría de Tlaxcala.

B. Acceso a la justicia en su modalidad de procuración.

60. El acceso a la justicia es un derecho fundamental que reconoce el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y constituye la prerrogativa a favor de los gobernados de acudir y promover ante las instituciones del estado competentes, la protección de la justicia a través de procesos que le permitan obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sobre sus

pretensiones o derechos que estime le fueron violentados, en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.¹³

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

62. Este derecho también se encuentra reconocido en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual precisa, en términos generales, que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente para la determinación de sus derechos y obligaciones. Asimismo, el artículo 25.1. del mismo ordenamiento, señala que: *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”*.

63. El derecho de acceso a la justicia no se agota con la simple tramitación de procesos internos, por lo que debe hacerse lo indispensable para conocer la verdad de lo sucedido y se sancione a los probables responsables, respetando los derechos

¹³ CNDH. Recomendaciones 4/2018, Párr. 41; 79/2017, Párr. 116; 34/2017, Párr. 223; 48/2016, Párr. 164 y 55/2015, Párr. 52.

de las víctimas y ofendidos del delito, ejecutando diligencias procedentes de conformidad con los estándares del debido proceso como un presupuesto básico de este derecho.

64. En este sentido, tratándose de desaparición de personas, a la par de combatir y sancionar la actividad delictiva vinculada con desaparición, juegan un papel preponderante las acciones encaminadas a la búsqueda y localización en vida de la víctima, con especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes. Al respecto, instrumentos como la “*Alerta Amber*” han sido creados como herramientas de cooperación y apoyo en las investigaciones relacionadas con la desaparición de niñas, niños y adolescentes.

65. Dicha herramienta surgió a partir de un sistema de advertencia temprana que se creó en 1996 en memoria de Amber Hagerman, una niña de nueve años quien fue secuestrada mientras montaba bicicleta en Arlington, Texas, Estados Unidos de América y quien fue privada de la vida. En ese sentido, las emisoras del área de Dallas, Texas, desarrollaron el concepto de utilizar el “*Sistema de Alerta de Emergencias*” (“*Emergency Alert System, EAS*”) para transmitir información rápidamente en casos de secuestros de niños. Dichas emisoras comunicaron el concepto a las autoridades policíacas, y así nació el primer programa de “*Alerta AMBER*”.¹⁴

66. En México, derivado del cumplimiento de diversos instrumentos internacionales firmados y ratificados en materia de protección de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, el 2 de mayo de 2012 se implementó y puso en funcionamiento el Programa Nacional Alerta AMBER México, el cual tiene como objetivo “*Establecer los mecanismos para la búsqueda y pronta recuperación de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad personal, por motivo de ausencia, desaparición, extravío,*

¹⁴ “*La Alerta AMBER. Guía de las mejores prácticas para radiodifusores y otros medios de comunicación*”, publicada en abril de 2005.

privación ilegal de la libertad, no localización o cualquier circunstancia donde se presuma la comisión de algún ilícito, ocurrido en territorio nacional".¹⁵

67. No obstante, cada entidad federativa cuenta con una Coordinación Estatal de Alerta AMBER, que está a cargo de la persona designada por el titular de la Procuraduría General de Justicia de cada Estado o Fiscalía respectiva, quien fungirá como “*enlace AMBER*”, para efectos del Protocolo.

68. Por lo que hace al estado de Tlaxcala, a través de Acuerdo No. A/02/2014 publicado en el Periódico Oficial No. Extraordinario del 6 de mayo de 2014, se acordó la implementación del Protocolo Tlaxcala, el cual señala que “*es un mecanismo para la búsqueda y pronta recuperación de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en riesgo inminente de sufrir daño grave a su integridad personal por motivo de ausencia, desaparición, extravío, privación ilegal de la libertad, no localización o cualquier circunstancia donde se presuma la comisión de algún ilícito ocurrido en territorio tlaxcalteca*”.

69. En el presente asunto, a pesar de aplicar ambos Protocolos, tanto el nacional como el local, esta Comisión Nacional observa que la Procuraduría de Tlaxcala incurrió en irregularidades al llevar a cabo su implementación, en perjuicio de V1, niña de 11 años de edad, que desapareció el 13 de enero de 2016, así como de su familia quien a la fecha continúa sin conocer su paradero, tal como se evidencia en los párrafos subsecuentes.

1. Dilación e irregularidades cometidas en la activación de la Alerta AMBER.

70. Este Organismo Nacional ha señalado con relación a la desaparición de personas, que la procuración de justicia debe enfocarse, de forma inmediata, en la

¹⁵ “*Protocolo Nacional Alerta AMBER México*”, de 2 de agosto de 2012, Pág. 5.

búsqueda y localización en vida de la víctima, en ese tenor, resulta fundamental que las autoridades centren sus esfuerzos en ubicar el paradero de la persona.¹⁶

71. En este sentido, la CrIDH ha precisado que *“las directrices que se deben implementar para hacer efectiva la búsqueda de las personas desaparecidas o extraviadas, se deben ejercer sin ningún tipo de dilación, como una medida tendente a proteger la vida, la libertad e integridad personal”*.¹⁷

72. Al tratarse de la desaparición de niñas, niños y adolescentes, tanto las que se presuman forzadas como por terceros, la CmIDH ha enfatizado que *“es una circunstancia muy preocupante que debe motivar una acción inmediata de las autoridades públicas para investigar y determinar el paradero de la persona”*.¹⁸

73. Con protocolos como la *“Alerta AMBER”* que están destinados a la difusión de la desaparición de niñas, niños y adolescentes para obtener datos que permitan realizar su búsqueda y localización y de esta manera conseguir resultados mayormente exitosos, las autoridades están obligadas a ponerlos en marcha de forma inmediata desde el momento mismo en que se recibe el reporte de la desaparición; lo anterior, a través de acciones encaminadas a localizar a la persona, ya sea con auxilio de los diversos medios de difusión como la radio, la televisión o el internet, o de cualquier otro medio que contribuya a tal fin.

74. En el caso que nos ocupa, esta Comisión Nacional cuenta con elementos de convicción que permiten acreditar que AR1 y AR2 implementaron de forma tardía e irregular el procedimiento señalado en el Protocolo Tlaxcala.

75. El 8 de febrero de 2016 se publicó en el medio electrónico *“ladobe.com.mx”* la nota periodística titulada *“[V1] desaparecida en el epicentro de la trata de personas”*,

¹⁶ CNDH. Recomendación 70/2017, párr. 59.

¹⁷ CrIDH. Caso *“González y otras Vs. México”* (Campo Algodonero). óp. cit. Párr. 602, punto 19, fracción i).

¹⁸ CmIDH. *“Violencia, niñez y crimen organizado”*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 40/15. Publicado el 11 de noviembre de 2015, párr. 320.

en la que se expuso que el 13 de enero de 2016, V1 de 11 años de edad, salió de su casa rumbo a la escuela y no regresó, por lo anterior, sus padres interpusieron una denuncia ante la Procuraduría de Tlaxcala pero las autoridades no emitieron la Alerta AMBER como lo establecen los protocolos en caso de desaparición de personas menores de edad.

76. En su escrito de queja sin fecha que presentaron V2 y V3 ante la Comisión Estatal, también señalaron que desde el día de la desaparición de V1, solicitaron fuera activada la Alerta AMBER, no obstante, refirieron que hubo dilación en el proceso, lo que a su consideración *“ha puesto en riesgo la vida e integridad de [V1], y está basada principalmente en estereotipos de género, descontextualización del lugar de desaparición de [V1], y desconocimiento de los Protocolos de actuación derivados de la Alerta Amber [...] La NO activación de la Alerta Amber generó que se perdieran horas y datos valiosos para la localización de [V1], fortaleciendo la realización de hechos delictivos en su contra, llámese Trata de Personas, desaparición, o secuestro [...] la autoridad omitió acciones que legalmente están obligadas a realizar, y obstaculizó la posibilidad de búsqueda urgente, y localización inmediata [...] Desde la desaparición de nuestra hija, no hubo publicación de su fotografía en medios de comunicación, en las páginas oficiales del gobierno del Estado de Tlaxcala, de la Procuraduría del Estado, de las cuentas de Alerta Amber Nacional, etc. [...] hasta el 5 de febrero (21 días después de la desaparición)”*.

77. Del informe rendido por AR1 en torno al caso, se advierte que el mencionado servidor público indicó que el 13 de enero de 2016, una vez que le fue transferida la llamada de V3 *“de manera inmediata y con el objetivo de localizar a [V1], puse en marcha el [Protocolo Tlaxcala] realizando una coordinación con las corporaciones policiacas de prevención e investigación, a fin de realizar brigadas de búsqueda inmediatas, informando de los hechos [...] [al] Enlace de Alerta Amber Tlaxcala y a los enlaces de instancias estatales, federales y municipales para que actuaran sin dilación alguna, siendo así que inicié las acciones de búsqueda y localización de la menor, activando dicha coordinación con Cruz Roja, Dirección de Seguridad Pública*

Municipal de [Calpulalpan, San Pablo del Monte, Apizaco, Chiautempan, Huamantla, Tlaxcala] Policía Estatal, Policía Estatal Acreditada, Policía Federal, Policía Municipal, Procuraduría General de Justicia con Policía de Investigación, Secretaría de la Defensa Nacional y video vigilancia del 066 y 089 [...] se procedió a realizar llamada general para la posible localización de la menor en mención, por lo que personal de la comisaría de San Pablo del Monte se trasladan a la escuela [...] y se entrevistan con la abuela de la menor [...] y los papás [...] En seguida [sic] se brindó atención a los padres de la menor y se les acompañó con el Enlace de Alerta Amber en el Estado de Tlaxcala, al llenado de cédula de reporte de Alerta Amber [...] se continuó con la coordinación con las corporaciones policiacas de prevención e investigación enviando por correo, dicha información a los representantes de la Procuraduría General de la República, Policía Federal, Secretaría de Seguridad Pública, Comisión Ejecutiva del Sistema Estatal de Seguridad Pública, Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación del daño a las Víctimas y Ofendidos del Estado, Centro de Control, Comando, Comunicación y Cómputo, y área correspondiente al 066, 089 y tele vigilancia”.

78. AR2 en su calidad de Enlace de la Alerta AMBER, en su informe de 20 de marzo de 2016, que rindió con motivo de la queja radicada en este Organismo Nacional, puntualizó: “*El día trece de enero del presente año, se presentaron a la Unidad de este Enlace Alerta Amber, los padres de [V1] [...] poniendo en marcha el [Protocolo Tlaxcala] activando una coordinación [...] Los padres de la menor, señalaron los datos y reseña de hechos que ya habían mencionado en la denuncia correspondiente, y posteriormente se llenó la cédula de reporte de Alerta Amber, de forma inmediata ésta se envió a Policía de Investigación adscrita a esta Procuraduría, para dar seguimiento a la búsqueda e investigaciones correspondientes. Se solicitó a los padres proporcionaran una fotografía actualizada de la menor. El día dieciséis de enero del presente año, en cuanto se tuvo información suficiente de la menor, de manera inmediata se publica la Alerta Amber Tlaxcala utilizando las herramientas de difusión oficiales proporcionadas por la Coordinación Nacional de Alerta Amber, siendo el twitter y Facebook de Alerta*

Amber Tlaxcala [...] La Comunicación con la Coordinación Nacional de Alerta Amber es continua y permanente; por lo que les hice del conocimiento de los hechos y de la Alerta activada, siendo así que la Coordinación Nacional de Alerta Amber, publica una Alerta Regional el día cinco de febrero del presente año en su página web, con el fin de difundirla durante setenta y dos horas con una prórroga de setenta y dos horas más, de acuerdo al Protocolo Nacional de Alerta Amber, que señala la activación de la Alerta de manera pública por ese tiempo, para evitar el desgaste social; sin embargo, las acciones de búsqueda y localización son continuas desde que se recibió la primer llamada el día trece de enero del presente año a las trece horas con cincuenta y nueve minutos [...] A la fecha de la Alerta Amber Tlaxcala sigue activa y publicada en las páginas oficiales de difusión que dio la Coordinación Nacional de Alerta Amber [...]".

79. De lo antes señalado, se advierte que el 13 de enero de 2016, aproximadamente a las 13:59 horas, V3 realizó llamada telefónica al número "066", siendo canalizado con AR1, a quien hizo de su conocimiento la desaparición de V1, informándole sobre lo suscitado y proporcionándole los datos de identificación de su hija.

80. El Protocolo de Tlaxcala establece en su capítulo "VII. Criterios para la activación, inciso b) Consideraciones subjetivas para la activación", que: "1. La activación de ALERTA AMBER TLAXCALA, será de manera inmediata, sin dilación alguna cuando así se considera". Al respecto, según cita en su informe AR1, "de manera inmediata y con el objetivo de localizar a [V1]", puso en marcha el citado Protocolo.

81. Este Organismo Nacional advierte que lo mencionado por AR1 se contradice con lo señalado por AR2, en el oficio 20/2016, de 11 de febrero de 2016, dirigido a AR5, mediante el cual le informó que la "Pre Alerta Amber" "se activó con fecha 16 de enero de 2016", por tanto, entre el reporte de la desaparición de V1 y la activación

del citado mecanismo de difusión, transcurrieron tres días, lo que de ninguna manera puede entenderse como inmediato.

82. En torno a ello, la CmIDH al referirse a la inmediatez con la que deben actuar las autoridades públicas en casos de desaparición de niñas, niños y adolescentes, ha señalado que *“la agilidad en la investigación y la búsqueda en las horas iniciales y en los primeros días es de crucial importancia en la ubicación del paradero del niño y en la protección de su integridad personal”*.¹⁹

83. Asimismo, la CrIDH ha sostenido que *“surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. Esta obligación de medio, al ser más estricta, exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde pueden encontrarse privadas de libertad”*.²⁰

84. De los criterios antes citados se determina que la *“inmediatez”* a la que hace alusión el Protocolo de Tlaxcala, implica que la activación de la Alerta AMBER y/o Pre Alerta debe realizarse en las horas siguientes a la denuncia y no 72 horas después, como sucedió, por lo que no se puede descartar que la nulidad de resultados en la búsqueda de V1, quien a la fecha no ha aparecido, pueda estar estrechamente vinculado con las horas que se dejaron pasar sin que se activara la mencionada alerta y por ende, sin que se efectuaran todas las diligencias que prevé el Protocolo de Tlaxcala para su localización y pronta recuperación.

85. Asimismo, esta Comisión Nacional advierte que lo que indebidamente se activó el 16 de enero de 2016 fue una *“Pre-Alerta AMBER”*, tal como se corrobora con los

¹⁹ CmIDH. *“Violencia, niñez y crimen organizado”*. OEA/Ser.LV/II.Doc. 40/15. Publicado el 11 de noviembre de 2015, párr. 321.

²⁰ CrIDH. Caso González y otras (*“Campo Algodonero”*), óp. cit. párr. 283.

documentos que obran agregados a la copia del Acta Circunstanciada que se remitió a este Organismo Nacional, a saber:

- Reporte de Pre Alerta AMBER Tlaxcala, sin fecha, en el que se observan los datos de identificación de V1, un resumen de su desaparición y los teléfonos para proporcionar información sobre su paradero; e
- Impresión de tres correos electrónicos enviados el 16 de enero de 2018 a diversas direcciones electrónicas, mismos que tiene como asunto “*PRE ALERTA [...] [V1]*”.

86. Las citadas evidencias contrastan con lo referido por AR2 quien en su informe sostuvo que “*A la fecha la Alerta Amber Tlaxcala sigue activa y publicada en las páginas oficiales de difusión [...]*”, sin embargo, no se remitió por parte de esa autoridad responsable elemento de convicción que corrobore que se activó y difundió como tal una “*Alerta AMBER Tlaxcala*”.

87. Si bien el Protocolo Tlaxcala no establece la figura de la Pre-Alerta, el Protocolo Nacional si lo hace, acotando que ésta puede usar la misma infraestructura de Alerta AMBER, salvo por el importante hecho de que la primera no se publica en los medios de comunicación, lo que era fundamental en el caso de V1.

88. Esta Comisión Nacional sostiene que la emisión de la Pre-Alerta fue indebida ya que la misma está orientada para aquellos casos que “*no reúnan los criterios de activación de la alerta*”, lo que no era el caso de V1, pues de manera objetiva se cumplían todos los elementos para la activación del mecanismo denominado Alerta AMBER en términos del Protocolo de Tlaxcala, el cual señala como requisitos los siguientes:

“1.- La víctima debe ser menor de dieciocho años de edad”.

89. Elemento que se actualiza, toda vez que al momento de los hechos y como fue referido por V3 en el reporte que realizó al enlace de *“Alerta AMBER Tlaxcala”*, V1 contaba con 11 años de edad cuando desapareció.

“2.- Que se considere de manera razonable, real y objetiva, que un menor está en peligro de muerte o grave daño, como en los casos de sustracción, secuestro o desaparición, entre otros”.

90. Respecto a este punto, es sustancial traer a colación lo referido por la CmIDH en cuanto a que la desaparición de niñas, niños y/o adolescentes *“sitúa a éste en una situación de extrema vulnerabilidad pues lo separa de la protección habitual que recibe de las personas adultas que lo tienen a su cuidado y de las instituciones del Estado, y lo expone a posibles formas de violencia, abuso, explotación e incluso a la privación de su vida”*.²¹

91. Dicho elemento se configuró toda vez que en el reporte realizado por parte de V2, señaló que V1 salió rumbo a la escuela aproximadamente a las 08:05 horas del 13 de enero de 2016, sin embargo, no llegó a dicho espacio educativo, tal como se corroboró con las declaraciones realizadas por la directora y el docente responsable de su grupo en la escuela primaria en donde ella estudiaba, aunado a que, hasta el momento de dicha comunicación ante AR1, sus familiares desconocían el paradero de V1, estando evidentemente expuesta a cualquier clase de peligro.

92. No está por demás puntualizar que incluso AR3 con ocasión del trámite del Acta Circunstanciada, reconoció en su informe de 18 de marzo de 2016, que *“de las primeras investigaciones se desprende que se trata de una menor desaparecida y tomando en consideración el interés superior de la menor ya que probablemente se*

²¹ CmIDH. *“Violencia, niñez y crimen organizado”*. óp. cit. Párr. 320.

encontraría en riesgo". Por tanto, la consideración de que V1 estaba en peligro era razonable, real y objetiva.

"3.- Que exista información suficiente sobre la víctima, así como datos de la circunstancia del hecho".

93. Supuesto que también se confirmó en el presente caso, toda vez que en el reporte realizado por V3 describió claramente las características físicas, así como aquéllas relacionadas con la vestimenta y el modo en que ocurrió el suceso de desaparición de V1, e incluso aportó una fotografía en la que se aprecian los rasgos de V1. Lo que reconoció AR2, quien en su informe señaló: *"Los padres de la menor, señalaron los datos y reseña de hechos que ya habían mencionado en la denuncia correspondiente, y posteriormente se llenó la cédula de reporte de Alerta Amber"*.

94. Por ende, al reunirse todos los criterios establecidos en el Protocolo, para el caso de V1, lo que correspondía era activar de forma inmediata una Alerta AMBER y no una Pre Alerta como ocurrió.

95. Por otro lado, esta Comisión Nacional observa en el documento denominado *"Reporte Descriptivo de la Llamada por motivo del Radio Operador"* de la CESESP, de 3 de marzo de 2016, el registro de las llamadas telefónicas realizadas por AR1 el 13 de enero de 2016 a la Cruz Roja, Dirección de Seguridad Pública Municipal de Calpulalpan, San Pablo del Monte, Apizaco, Chiautempan, Huamantla, Tlaxcala Policía Estatal, Policía Estatal Acreditada, Policía Federal, Policía Municipal, Procuraduría General de Justicia con Policía de Investigación, Secretaría de la Defensa Nacional y video vigilancia del 066 y 089, solicitando apoyo para la posible localización de V1.

96. También se advierte que AR2, en su oficio PGJ/AATLAX/012/2016 de 20 de marzo de 2016, precisó que *"se llenó la cédula de reporte de Alerta Amber"*, y que

de forma inmediata se envió a Policía de Investigación adscrita a esa Procuraduría, para dar seguimiento a la búsqueda e investigaciones correspondientes.

97. Las citadas diligencias, sin embargo, no son las únicas que pudieron efectuar AR1 y AR2, ya que el Protocolo Tlaxcala en el apartado “VI.- INTEGRANTES DEL PROGRAMA ALERTA AMBER TLAXCALA” también observa la participación de otras instancias en la búsqueda de niños, niñas y/o adolescentes; a pesar de ello, y de la importancia de la encomienda consistente en la búsqueda de V1, niña desaparecida, no se menciona en el Reporte descrito en el apartado que antecede, ni en los informes de las autoridades responsables, que para tener una mayor difusión, se haya solicitado la cooperación a alguna de las instancias referidas en el Protocolo y que se nombran a continuación.

a) Dependencias y órganos Gubernamentales Estatales.

| DEPENDENCIA U ÓRGANO | ANTECEDENTES DE SOLICITUD DE INTERVENCIÓN | |
|---|---|----|
| | SI | NO |
| Procuraduría General de Justicia del Estado. | X | |
| Secretaría de Gobierno. | | X |
| Secretaría de Seguridad Pública. | X | |
| Sistema DIF Tlaxcala. | | X |
| Secretario Ejecutivo del Consejo Consultivo de Seguridad Pública. | | X |
| Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Estado. | | X |
| Otros. ²² | X | |

²² En el informe rendido por AR2, se señaló que derivado de la puesta en marcha del Protocolo Tlaxcala se coordinó con otras instancias tales como la Cruz Roja, la Dirección de Seguridad Pública de Calpulalpan, de San Pablo del Monte, de Apizaco, de Chiautempan, de Huamantla y de Tlaxcala, así como con la Policía Estatal, Policía Estatal Acreditada, Policía Federal, Policía Municipal, Procuraduría de Tlaxcala, Policía de Investigación, Secretaría de la Defensa Nacional y Video vigilancia del 066 y 089, tal como se asentó en su cédula de reporte de llamada telefónica.

b) Instancias Privadas.

| INSTANCIA PRIVADA | ANTECEDENTES DE SOLICITUD DE INTERVENCIÓN | |
|---|---|----|
| | SI | NO |
| Televisoras locales y nacionales, empresa de televisión por cable o satélite. | | X |
| Periódicos locales y nacionales. | | X |
| Estaciones radiofónicas locales y radios comunitarios. | | X |
| Empresa de transporte de pasajero. | | X |
| Empresas de telecomunicación (empresas de telefonía fija y móvil). | | X |
| Centros comerciales y tiendas de autoservicio. | | X |
| Cámaras de Comercio. | | X |
| Servicios de Internet. | X | |
| Otros. | | X |

c) Instancias Sociales.

| INSTANCIAS SOCIALES | ANTECEDENTES DE SOLICITUD DE INTERVENCIÓN | |
|------------------------------------|---|----|
| | SI | NO |
| Universidades y Centros Educativos | | X |
| Sociedades Civiles Organizadas. | | X |
| Organizaciones no gubernamentales | | X |
| Otros. | | X |

98. Lo señalado prueba una reacción pasiva por parte de AR1 y AR2 ante la desaparición de V1, ya que teniendo la posibilidad de ampliar la participación de los diversos sectores mencionados con el solo objetivo de obtener información que pudiera llevar a su localización, omitieron agotar estas opciones, sin que a la fecha se haya justificado el motivo.

99. Asimismo, respecto a lo mencionado por AR2 en su informe, tocante a que *“El día dieciséis de enero del presente año [...] de manera inmediata se publica la Alerta Amber Tlaxcala²³ utilizando las herramientas de difusión oficiales proporcionadas*

²³ Se aclara que no fue Alerta AMBER lo que se publicó, la que se envió fue una Pre-Alerta.

por la Coordinación Nacional de Alerta Amber, siendo el twitter y Facebook de Alerta Amber Tlaxcala”, llama la atención que solamente se hayan limitado al uso de esas redes sociales, cuando el Protocolo Tlaxcala también prevé otros medios electrónicos como el radio y la televisión, cuyo impacto social es mayor que los mencionados, ya que los primeros requieren acceso al internet y no todas las personas tienen esa posibilidad. Por tanto, es posible que los resultados se hayan visto mermados al no agotarse de forma inmediata todas las opciones de difusión.

100. De manera análoga, el Protocolo Tlaxcala hace referencia en el apartado “X. Herramientas para la activación de la Alerta Amber Tlaxcala (Medios para difundir la Alerta)” a la “Tecnología” en cuya lista cita “Página web específica de Alerta AMBER de Tlaxcala”, sin embargo, personal de esta Comisión Nacional trató de consultarla para verificar que la “Pre-Alerta Amber” de V1 se hubiese expuesto en este sitio, pero no fue posible localizar la página en cuestión, lo que también coarta de manera sensible las posibilidades de difundir la búsqueda de una persona menor de edad desaparecida, como lo fue el caso de V1.

101. Es preciso indicar que el multicitado Protocolo de Tlaxcala establece un “CONTROL DE CALIDAD (SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN)” que dispone “Antes de las primeras seis horas posteriores a la ALERTA AMBER TLAXCALA, se evaluará dicha alerta, a fin de determinar si debe permanecer activada”, los miembros de control de calidad de la Alerta AMBER Tlaxcala, estarán representados por: Procuraduría de Tlaxcala, Secretaría de Seguridad Pública del Estado, Coordinador Estatal de Alerta AMBER Tlaxcala y otros si se considera necesario.

102. A pesar de lo señalado, de la información remitida a este Organismo Nacional por parte de la Procuraduría de Tlaxcala, no se advierten elementos de prueba que corroboren que esta tarea se llevó a cabo el 13 de enero de 2016, fecha en que la Procuradora de Tlaxcala mencionó en su informe, “activó de inmediato el protocolo”,

ni tres días después, el 16 de enero de 2013, cuando se activó la “Pre-Alerta AMBER”, por lo que se incumplió con lo establecido en el citado Protocolo.

103. Tampoco se advierte que AR2 haya cumplido con lo dispuesto en el Protocolo Nacional en su apartado “VII. DE LAS COORDINACIONES ESTATALES ALERTA AMBER MÉXICO”, en el que se establece como función de la Coordinación Estatal “c. Remitir el reporte correspondiente de cada caso activado a la Coordinación Nacional”, así como reportar “al enlace de la Delegación de PGR de las entidades federativas, cada caso que sea susceptible de activación de una Alerta o Pre-Alerta”. De las constancias que se hicieron llegar a este Organismo Nacional no hay ningún documento que corrobore que AR2 le haya notificado a la Coordinación Nacional y a la Delegación de PGR, la emisión de la Pre-Alerta respecto de V1, tal como le era exigible, lo que igualmente evidencia su irregular actuación.

104. En adición a lo ya indicado, este Organismo Nacional ha reiterado en Recomendaciones anteriores que “ante la desaparición de cualquier persona, encontrarla es prioridad para sus familiares, empero determinar su paradero, constituye la obligación más importante para el Estado, quien tiene el deber y obligación de implementar acciones coordinadas con sus diferentes instituciones, así como en los tres niveles de gobierno, que coadyuven en su localización”.²⁴

105. En este sentido, el Protocolo Tlaxcala en su segundo supuesto para detonar la Alerta Estatal o en su caso la Nacional establece que: “En caso de que se determine que existen los criterios para activar la ALERTA AMBER TLAXCALA [...] el Coordinador Estatal de ALERTA AMBER TLAXCALA, comunicará su decisión al enlace identificado de la ALERTA AMBER MÉXICO de la Procuraduría General de la República, quien a su vez determinará solicitar la activación de la ALERTA AMBER MÉXICO, al enlace identificado de la ALERTA AMBER MÉXICO, de la Comisión de Seguridad Nacional, a fin de obtener el apoyo y coordinación con los esfuerzos al interior del Estado”.

²⁴ CNDH. Recomendación 70/2017, párr. 77.

106. Con base en el procedimiento señalado, al actualizarse los criterios para la activación de la Alerta AMBER con relación a V1, el Coordinador Estatal de Alerta Tlaxcala,²⁵ cargo que ostentaba AR2, debió dar aviso al enlace de Alerta AMBER México, y aunque no se señala un plazo específico para tales efectos, atendiendo a la inmediatez que requiere la medida, dicha acción tuvo que formalizarse a la brevedad, no obstante, la Coordinación Nacional del Programa “Alerta AMBER México” recibió la solicitud de activación de la alerta a favor de V1, hasta el 4 de febrero de 2016, 22 días después de haber sido reportada la desaparición de V1, por lo que hasta esa fecha fue puesta en marcha.

107. La emisión de la Alerta AMBER México era fundamental ya que los días 14, 15, 18 y 30 de enero de 2016, V2 y V3 recibieron mensajes y llamadas en los que se hacía referencia a la ubicación de V1 fuera de Tlaxcala, algunos de los cuales señalaban lo siguiente: “*márcame en diez minutos o mandamos a la niña a la frontera*”, “*vale más que te muevas o para mañana se la llevan, contéstame ya*”, “*Encontré a tu hija en la carretera, la levanté y la llevé al hospital [...] Hospital Nacional de Tlalnepantla. Estado de México*”, por tanto, era imprescindible que se ampliara la difusión de su desaparición a otras entidades, no obstante, la solicitud de la activación la Alerta AMBER México se realizó hasta el 4 de febrero de 2016.

108. Además, el municipio de San Pablo del Monte, Tlaxcala, lugar en el que desapareció V1, está cerca del estado de Puebla, por lo que había la posibilidad de que fuera trasladada a dicha entidad, tal como se desprendió de una de las llamadas telefónicas que V2 y V3 recibieron el 2 de febrero de 2016, en la que les dijeron que buscaran a V1 en un hotel ubicado en el estado de Puebla, a pesar de ello, la solicitud de la activación de la Alerta Nacional se difirió dos días más.

²⁵ Protocolo Nacional. Cada Entidad Federativa contará con una Coordinación Estatal de Alerta AMBER, que estará a cargo de la persona que designe el titular de la Procuraduría General de Justicia de cada Estado o Fiscalía respectiva, y fungirá para efectos del Protocolo como enlace AMBER.

109. Al considerar lo anterior, este Organismo Nacional observó que el lapso que transcurrió entre la recepción del reporte de desaparición de V1 y la activación de *“la Alerta AMBER Nacional”* fue excesivo, razón por la cual AR2 faltó al deber de prontitud que ameritaba el caso dadas las circunstancias y características que lo rodeaban, perdiendo tiempo valioso para llevar a cabo la difusión de la desaparición de V1 en otras entidades federativas.

110. Con base en la información vertida, esta Comisión Nacional concluye que AR1 y AR2 incumplieron el procedimiento establecido en el Protocolo de Tlaxcala, ya que ambas personas servidoras públicas decidieron emitir una Pre-Alerta en lugar de una Alerta AMBER, retardaron injustificadamente la activación de la misma a pesar de tratarse de una acción que como ya se dijo debe ser inmediata; igualmente se demoraron en solicitar la activación de la Alerta AMBER México, y omitieron reportar a la Coordinación Nacional, así como al Delegado de la PGR de Tlaxcala la emisión de la Pre-Alerta; todas las conductas citadas fueron en perjuicio de V1, quien a la fecha de emisión de la presente Recomendación aún se encuentra desaparecida, así como de sus familiares V2 y V3, quienes desde el día mismo de la desaparición de V1 solicitaron la activación de la multicitada Alerta, y quienes ante la falta de acción eficaz de la autoridad tuvieron que emprender la búsqueda de su hija por su propios medios; lo que transgrede el principio del interés superior de la niñez, tutelado en el artículo 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1º, del mismo ordenamiento, el cual dispone que: *“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”*.

2. Indebida radicación del Acta Circunstanciada.

111. La CrIDH ha sostenido que la obligación de investigar es *“una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio [...] debe emprenderse con*

*seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad”.*²⁶

112. El artículo 21 de la Constitución Federal prevé 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. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial [...] La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva [...] La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.*

113. La Ley Orgánica, en su artículo 2, señala que: *“la institución del Ministerio Público [...] Ejercerá sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés social y vigilando el cumplimiento de las leyes, debiendo [...] investigar los hechos que pudieran ser constitutivos de delito [...] y promover la participación ciudadana en la actividad de la prevención del delito, a fin de lograr la procuración de justicia”.*

114. Los preceptos mencionados resaltan la obligación del Ministerio Público de Tlaxcala respecto de la investigación y persecución de los delitos, lo que se lleva a cabo durante la averiguación previa, etapa en la que se realizan todas las diligencias necesarias para conocer la verdad de los hechos, de tal manera que se puedan

²⁶ CrIDH. Caso “*Godínez Cruz Vs. Honduras*”. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 188.

acreditar el delito y la probable responsabilidad y, consecuentemente, se pueda ejercer acción penal en su contra.

115. La nota periodística que motivó el inicio del expediente que hoy nos ocupa, denominada “[V1] *desaparecida en el epicentro de la trata de personas*” publicada el 8 de febrero de 2016, en el medio electrónico “*ladobe.com.mx*”, hizo referencia a la radicación en la Procuraduría de Tlaxcala de un acta circunstanciada y no una averiguación previa, a pesar de la denuncia presentada por V2 en virtud de la desaparición de V1.

116. Lo antes mencionado fue retomado por V2 y V3 en su queja presentada ante la Comisión Estatal, en la que señalaron: “*El día 13 de enero [de 2016], día de la desaparición de nuestra hija [V1] realizamos la denuncia por desaparición ante el Ministerio Público [...] se inició el Acta Circunstanciada [...] y tampoco se me explicó por qué no se le dio la clasificación de averiguación previa [...] El 10 de febrero de 2016, (27 días después de la denuncia por desaparición) [...] sostuvimos una reunión con la Procuradora del Estado [...] nuevamente le solicitamos por escrito elevar la categoría de la investigación de Acta Circunstanciada a Averiguación Previa [...] la Procuradora se negó verbalmente a elevar la categoría de la investigación de Acta Circunstanciada a Averiguación Previa, bajo el argumento siguiente ‘no encuentro elementos para considerar que existe un delito que perseguir, yo así lo interpreto’ [...] La negativa de elevar la categoría de la investigación de Acta Circunstanciada a Averiguación Previa, representa un acto ilegal de la Procuraduría General del Estado de Tlaxcala [...]*”.

117. La Procuradora de Tlaxcala en el informe que rindió a la Comisión Estatal puntualizó que: “*El inicio de un acta circunstanciada constituye una facultad del Agente del Ministerio Público, en la que se asientan las actuaciones ministeriales que se realizan con motivo de la investigación de conductas o hechos, que por su propia naturaleza y que por carecer de elementos constitutivos concretos no se adecuan a un tipo penal, que lesionen bienes jurídicos concretos. Atendiendo a lo*

anterior, el Agente del Ministerio Público, de esta institución, que recibe una denuncia de hechos, que por su propia naturaleza o por carecer en ese momento de mayores elementos, o información y que por ende no pueden a un [sic] ser considerados como constitutivos de delito que lesionen bienes jurídicos concretos, deberá iniciar un acta circunstanciada. En estricto derecho, las investigaciones que realiza el Agente del Ministerio Público se conforman de diligencias levantadas en 'actas', que adminiculadas en su conjunto constituyen el acervo probatorio de la investigación ministerial".

118. Por su parte, AR3 sostuvo que el 13 de enero de 2016, aproximadamente a las 15:40 horas, después de recabar la declaración de V2, radicó el Acta Circunstanciada, precisando que toda vez que su única función es la de recibir las denuncias, en la misma fecha la turnó al área de Investigación del Delito con AR4 para que ésta prosiguiera con la investigación.

119. AR4 reportó que el mismo 13 de enero de 2016 recibió la denuncia de V2 por la desaparición de V1, por lo que de forma inmediata ordenó se practicaran varias diligencias, una vez que las mismas se desahogaron *"y toda vez que de las primeras investigaciones se desprende que se trata de una menor desaparecida y tomando en consideración el interés superior de la menor ya que probablemente se encontraría en riesgo, se turna el Acta Circunstanciada [...] al Combate en el Delito de Secuestro, para que prosiga con la integración y perfeccionamiento legal de la indagatoria"*.

120. AR5, quien estaba a cargo del Acta Circunstanciada, señaló a este Organismo Nacional que a partir del 20 de enero de 2016 continuó con la integración de la indagatoria referida.

121. Una vez que esta Comisión Nacional analizó la información que precede, llega a la conclusión de que existen elementos de convicción suficientes para señalar que AR3, AR4 y AR5 violentaron el derecho de acceso a la justicia en la

modalidad de procuración en agravio de V1, V2, V3 y V4, ya que a pesar de haber presentado denuncia el 13 de enero de 2016, por hechos probablemente constitutivos de delito en agravio de V1, se radicó Acta Circunstanciada en lugar de Averiguación Previa.

122. El 13 de enero de 2016, V2 y V3 denunciaron ante AR3 la desaparición de V1, en los siguientes términos: *“Que comparezco ante esta autoridad voluntariamente a fin de manifestar que soy madre de la menor [V1], de once años de edad [...] mi hija salió de mi domicilio [...] aproximadamente a las ocho horas con cinco minutos, ya que es la hora que sale para dirigirse a la escuela [...] se fue ella sola [...] siendo las once horas mandé a mi hijo [V4] a que le llevara su desayuno, y minutos más tarde llegó mi hijo [V4] llorando quien me manifestó que su hermana [V1] no había estado [sic] en la escuela que no llegó, por lo que me preocupé demasiado y empecé a preguntarle a a [sic] mis amigos y familiares si alguien sabía algo de ella, pero nadie la ha visto, y ante tal situación fui inmediatamente a la escuela a hablar con la directora y mando a llamar a su profesor de grupo [...] por lo que el profesor llamó a sus tres mejores amigas [...] para preguntarles si no sabían si mi hija se había ido con algún compañero o novio que supieran que ella tenía, contestando las niñas que no, que ella no tenía novio [...] hago mención que a las ocho horas con quince minutos le hablé a su celular [...], y entró la llamada pero no contestó, le mandé un mensaje y tampoco contestó, y al ser aproximadamente las doce horas le volví a llamar y si entraba la llamada y contestaron pero solo se escuchaba mucho ruido [...]*”.

123. Del análisis realizado al contenido de la citada denuncia se advierten hechos que pudieron haber trascendido jurídicamente en el ámbito penal ante una posible privación de la libertad personal, retención, sustracción de menores o incapaces con fines de corrupción o tráfico de órganos, o incluso trata de personas; a pesar de ello, AR3, AR4 y AR5, determinaron tramitar el Acta Circunstanciada, insistiendo en que no contaban con elementos o información para considerar que los hechos denunciados correspondían a algún tipo penal en específico.

124. En efecto, la Procuradora de Tlaxcala adujo haber iniciado el Acta Circunstanciada por carecer de elementos constitutivos concretos que lesionaran bienes jurídicos específicos y que se adecuaran a un tipo penal determinado que permitieran la radicación de una averiguación previa.

125. Argumento que también sostuvo el Subprocurador de Operaciones, en una reunión con personal de este Organismo Nacional, la cual tuvo lugar el 26 de mayo de 2016, misma que quedó asentada en el acta correspondiente, en la que se pronunció de la siguiente forma: *“no se radicó averiguación previa porque no se puede configurar el tipo penal por la desaparición de la niña [V1] de acuerdo al nuevo proceso penal acusatorio y oral, en cambio se abrió Acta Circunstanciada”*.

126. Igualmente, mediante oficio 35/2017, de 7 de marzo de 2017, AR5 señaló: *“al momento de que los denunciantes, hicieran del conocimiento del Agente del Ministerio Público la noticia criminal relativa a la desaparición de la menor [...] no se contaba con mayores elementos o información para considerar que los hechos cometidos en agravio de la menor en mención, correspondieran a algún tipo penal en específico”*.

127. Esta Comisión Nacional, sin embargo, no observa que las personas servidoras públicas de referencia hayan justificado el motivo por el cual consideraron que los elementos que arrojaba la citada denuncia no eran suficientes para presumir la comisión de un hecho delictivo.

128. Este Organismo Nacional ha tomado nota con anterioridad acerca de este tipo de actuaciones, pues tal y como se desprende del *“Segundo Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad en nuestro país”*, emitido en 2008, se señaló la existencia de malas prácticas administrativas, entre las que se destaca *“el surgimiento en los últimos años de la práctica de los agentes del Ministerio Público de no iniciar averiguaciones previas, sino de lo que se denomina ‘actas*

*circunstanciadas’, situación que ha propiciado una mayor desconfianza social ante las instancias encargadas de procurar justicia, así como una firme convicción en las víctimas del delito de que no obstante la presentación de denuncias éstas no se tramitarán, a la vez de propiciar un incremento en los márgenes de impunidad”.*²⁷

129. Considerando lo anterior, en la Recomendación General 16, publicada en el 2009, este Organismo Nacional puntualizó que *“los agentes del Ministerio Público, a fin de garantizar una adecuada procuración de justicia, deben cumplir en el desarrollo de su labor con las diligencias mínimas para [...] garantizar el acceso a la justicia a las víctimas del delito mediante la eliminación de la práctica de elaborar actas circunstanciadas en lugar de averiguaciones previas [...]”.*²⁸

130. En el *“Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México”*, sin embargo, este Organismo Nacional observó nuevamente que un *“aspecto importante que afecta el desarrollo de las investigaciones ministeriales, y que se pudo advertir de las consultas efectuadas por personal de este Organismo Nacional, es el hecho de que los agentes del Ministerio Público, en lugar de haber iniciado averiguaciones previas, o en su caso carpetas de investigación, radicaron actas circunstanciadas, no obstante que en la mayoría de los casos, desde el momento de presentarse la denuncia correspondiente, se identificaron elementos suficientes que hicieron presumir la comisión de un hecho delictuoso”.*²⁹

131. Este Organismo Nacional no soslaya lo manifestado por el Subprocurador de Operaciones, en la reunión de 26 de mayo de 2016, en la que refirió que no se radicó averiguación previa porque no se puede configurar el tipo penal por la desaparición de la niña de acuerdo al nuevo proceso penal acusatorio y oral; al respecto se hace notar que aun cuando la desaparición no estaba incluida en el

²⁷ CNDH. *“Segundo Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad en nuestro país”.*

²⁸ CNDH. Recomendación General 16 *“Sobre el plazo para resolver una averiguación previa”*, Pág. 7

²⁹ CNDH. *“Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México,”* de 6 de abril de 2017, párrafo 310.

Código Penal de Tlaxcala al momento de la denuncia, había indicios que AR3, AR4 y AR5 pudieron considerar para clasificar los hechos en otro tipo penal.

132. En ese tenor, se considera que existe responsabilidad por parte de AR3 al haber acordado la radicación de un acta circunstanciada y no una averiguación previa, así como de AR4 y AR5 por haber continuado su trámite como tal sin haber elevado la indagatoria, a pesar de existir elementos que bien pudieron permitirles investigar y perseguir una o varias conductas típicas, violentaron el derecho a la procuración de justicia de V1, V2 y V3.

133. Aunado a lo anterior, de forma anticipada prejuzgaron la inexistencia de una conducta delictiva específica sin haber agotado previamente su obligación constitucional de investigación, lo que constituyó una violación al derecho humano al acceso a la justicia en su modalidad de procuración, en agravio de V1, V2 y V3.

134. Lo señalado se robustece con el criterio jurisprudencial de la SCJN, que sostiene: *“No trastoca la facultad constitucional de la institución del Ministerio Público, prevista en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como órgano investigador y persecutor de los delitos, el que primeramente inicie la averiguación y luego de la investigación concluya si los hechos puestos a su consideración son o no constitutivos de delito, ya que tal facultad no exime a la institución de que se trata de fundar y motivar sus resoluciones [...] no se cumple con tales subgarantías [...] si antes de abrir la averiguación previa e investigar mediante la recepción y desahogo de pruebas, se decide sobre la existencia de los delitos motivo de la querrela, porque no es posible prejuzgar acerca de situaciones que finalmente incidan en el inejercicio de la acción penal, sin antes iniciar la averiguación previa, investigar los hechos denunciados y establecer si configuran o no delito”*.³⁰

³⁰ SCJN. Tesis Aislada (Penal). IV.2o.P.14 P (9a.), “MINISTERIO PÚBLICO. EL INICIO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA Y LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS DENUNCIADOS, COMO REQUISITOS PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA O INEXISTENCIA DE DELITOS, NO LIMITA LA FACULTAD DE PERSEGUIR E INVESTIGAR DELITOS”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, agosto de 2003, pág. 1779. Registro: 183499.

135. A mayor abundamiento, la Procuradora de Tlaxcala en su informe señaló que *“El inicio de un acta circunstanciada constituye una facultad del Agente del Ministerio Público, en la que se asientan las actuaciones ministeriales que se realizan con motivo de la investigación de conductas o hechos”*.

136. Esta Comisión Nacional reconoce que el agente del Ministerio Público, en ejercicio de su autonomía, podrá elaborar cuantas actas circunstanciadas considere necesarias para hacer constar las diligencias realizadas con motivo de una investigación, lo anterior, en términos de lo dispuesto en los artículos 7³¹, 469³², 478³³ y demás aplicables del Código de Procedimientos. Sin embargo, también observa que la apertura de un expediente de investigación con la calidad de acta circunstanciada no se encuentra regulado en el Código Penal, Código de Procedimientos y la Ley Orgánica, todos del Estado de Tlaxcala, por lo que aquella actuación que derive de un acto con tal deficiencia produce un efecto nugatorio a la procuración de justicia que el gobernado está solicitando al Estado.

137. Además, en términos de lo dispuesto en el Código de Procedimientos, en su Título Primero denominado Averiguación Previa, Capítulo I Iniciación del procedimiento, artículo 1° se menciona claramente que *“El procedimiento penal se inicia cuando llega a conocimiento de un funcionario del Ministerio Público o de cualquiera de sus auxiliares, un hecho que pueda ser considerado como delito”*, momento que da origen a la apertura del expediente de averiguación previa, el cual deberá contener todas y cada una de las actuaciones que realice el agente del Ministerio Público, en su función investigadora, que le permitan, con posterioridad, determinar si realiza o no la consignación de los hechos ante el juzgador respectivo.

138. Lo dicho es consistente con lo señalado por el Juez de Distrito al resolver el Juicio de Amparo que V2 y V3 interpusieron ante la negativa de la Procuraduría de Tlaxcala para elevar el Acta Circunstanciada a Averiguación Previa, en cuya

³¹ *“Cuando la denuncia sea verbal, se hará constar en acta que levantará el funcionario que la reciba”*

³² *“En las diligencias podrán emplearse, a juicio del funcionario que las practique, todo medio que tenga por objeto reproducir imágenes o sonidos, y el medio empleado se hará constar en el acta respectiva”*.

³³ *“Cada diligencia se asentará en acta por separado”*.

determinación precisó: *“el Ministerio Público se encuentra obligado a iniciar la correspondiente averiguación previa cuando un gobernado presente querrela o denuncia [...] respecto de eventos reputados por la ley como delictuosos, que son los presupuestos establecidos por la ley para poner en movimiento a la Representación Social, para iniciar la indagatoria respectiva; puesto que negarse a iniciar la correspondiente etapa de averiguación previa, genera al gobernado una lesión a sus derechos sustantivos, ya que lo priva de la prerrogativa constitucional de que se investigue respecto de un hecho denunciado como delito, lo que transgrede la garantía de seguridad jurídica e impartición de justicia contenida en el numeral 21 de la Constitución Federal Mexicana, pues se le niega el derecho de acceso a la justicia”*.

139. Consecuentemente, tras la denuncia de V2 y V3, AR3 debió radicar una averiguación previa para dar inicio a la etapa del procedimiento que le permitiría allegarse de los elementos necesarios para acreditar el delito que finalmente se configurara, así como la probable responsabilidad. Asimismo, AR4 y AR5, quienes en ejercicio de sus funciones debieron corregir la ilegalidad señalada y elevar de inmediato dicha Acta a Averiguación Previa, máxime cuando V2 y V3, en su calidad de denunciantes, lo habían solicitado en múltiples ocasiones; al no realizarlo vulneraron el derecho de acceso a la justicia de V2 y V3 en su modalidad de procuración, pues se les dejó en absoluto estado de indefensión.

140. Finalmente, la resolución que emitió el Juez de Distrito el 14 de noviembre de 2016 en el Juicio de Amparo que promovieron V2 y V3 por la negativa reiterada de elevar el Acta Circunstanciada a Averiguación Previa, en lo conducente, sentenció que le: *“asiste la razón a los quejosos, al señalar que la actuación del ministerio público responsable, resulta violatoria de [...] los artículos 16 y 21 Constitucionales, pues pese haber presentado denuncia desde el trece de enero de dos mil dieciséis, respecto a hechos probablemente constitutivos de delito en contra de su menor hija de once años, desaparecida desde esa fecha, solo ha ordenado la tramitación del acta circunstanciada [...] la cual no se ha elevado a la categoría de*

averiguación previa”, y en la que ordenó a la autoridad ministerial la apertura de la averiguación previa respectiva, no constituye un obstáculo para que esta Comisión Nacional, como organismo no jurisdiccional, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, también se pronuncie respecto de la violación al derecho humano de acceso a la justicia en su modalidad de procuración, pues a partir de la presente se pretende establecer que existió una responsabilidad específica de AR3, AR4 y AR5, por los hechos antes señalados.

3. Irregularidades en el procedimiento de investigación.

141. En el Estado de Tlaxcala hay un Protocolo para la investigación de los delitos relacionados con desaparición de mujeres (en adelante Protocolo de Investigación), el cual dispone que para el éxito de las diligencias es trascendental la intervención oportuna del personal ministerial, policial y pericial, con el propósito de actuar de manera pronta y expedita en la resolución de los casos; a pesar de lo mencionado, existen elementos de convicción suficientes que permiten a este Organismo Nacional establecer que AR3, AR4 y AR5 omitieron desempeñarse conforme al citado instrumento dentro del trámite del Acta Circunstanciada, tal como se observa a continuación.

142. Como primera consideración, el Protocolo de Investigación, dentro de sus lineamientos generales, ordena que el Ministerio Público debe *“Trasladarse de forma inmediata al domicilio de la víctima, en forma colegiada con los peritos en criminalística de campo, fotografía forense, y los que resulten necesarios, así como elementos de la Policía Ministerial, para dar fe del lugar en donde cohabita, la existencia de sus objetos personales [...]”*.

143. Contrario a lo señalado, tras llevar a cabo la radicación del Acta Circunstanciada el 13 de enero de 2016, AR3 se limitó a suscribir un oficio de la misma fecha, dirigido al Inspector Jefe Encargado del Departamento de la Policía de Investigación del Estado de Tlaxcala, a través del cual le ordenó: *“[...] investigar*

la forma cronológica de tiempo, lugar y fecha de cómo ocurrieron los hechos; localización y paradero de la agraviada; identidad y paradero del o los imputados y; cualquier otro dato que ayude al esclarecimiento de los hechos”.

144. Además, de las constancias que integran el Acta Circunstanciada no hay documento alguno que corrobore que AR3 se presentó en el domicilio de V1, consecuentemente, el citado servidor público omitió dar cumplimiento a lo ordenado en el Protocolo de Investigación.

145. Aunado a lo anterior, el mismo Protocolo precisa que el Ministerio Público: *“está obligado a conocer la historia de vida, de la mujer o niña desaparecida, basada en la perspectiva de género, por lo tanto sin demora debe tomar declaración a los [...] amigos, compañeros de escuela, o trabajo según corresponda”*, pero tampoco se advierte que AR3 haya entrevistado a amigos o familiares, dejando dicha tarea única y exclusivamente a los elementos de la Policía Ministerial, pasando por alto lo señalado en la citada normatividad.

146. No pasa desapercibido a este Organismo Nacional, que mediante oficios de 14 y 15 de marzo de 2016, AR5 citó a la Directora del centro educativo al que asistía V1, como a su maestro, quienes comparecieron a declarar en relación con los hechos el 17 del mismo mes y año, sin embargo, para entonces ya habrían transcurrido dos meses, tiempo que se considera excesivo tomando en cuenta que el protocolo establece que dicha actuación se debe realizar *“sin demora”*, sobre todo cuando se puede obtener información que ayude a la ubicación, localización y recuperación de la víctima.

147. En adición a lo anterior, el Protocolo de Investigación establece también que: *“es obligación del Ministerio Público, solicitar a las compañías telefónicas toda la información necesaria relacionada con las líneas telefónicas de la víctima, que permitan realizar investigación de gabinete, redes de cruces, redes de vínculos y redes técnicas”.*

148. De las constancias que integran el Acta Circunstanciada se desprende que fue hasta el 18 de enero de 2016, 5 días después de que V2 interpusiera la denuncia por la desaparición de V1, cuando AR4 llevó a cabo la solicitud al representante legal de la empresa telefónica, para requerirle información relativa al número telefónico que V1 portaba el día en que ocurrieron los hechos, solicitando además *“la ubicación geográfica (latitud y longitud y clave de las antenas de sus compañías que han captado la señal de donde han salido o recibido llamadas y/o mensajes de dichos números telefónicos)”*.

149. Sobra señalar que el transcurso de las horas hacía menos probable que el teléfono de V1 se mantuviera encendido y que, por tanto, se pudiera ubicar en tiempo real, por lo que se estima que tanto AR3 como AR4 dejaron pasar el tiempo de manera negligente.

150. Este Organismo Nacional ha señalado que: *“actualmente la utilización de la tecnología en las comunicaciones juega un papel preponderante en pro de las investigaciones ministeriales, tan es así que hoy se pueden obtener las redes técnicas, de cruces, mapeos y vínculos respecto de líneas telefónicas sujetas a investigación”*,³⁴ lo que en el presente caso AR3 y AR4 pasaron por alto, pues en su carácter de autoridades investigadoras se requería de una actuación pronta y diligente, a efecto de solicitar la geolocalización de la línea telefónica que portaba V1 el día de los hechos, para proveer mayor información sobre su paradero.

151. AR3 y AR4 demostraron una pasividad injustificada al tardar 120 horas en solicitar la ubicación geográfica relacionada con el teléfono celular que portaba V1 el día de los hechos, lo que propició que la información no fluyera con la prontitud que el caso requería, todo ello en perjuicio de V1.

152. Por otro lado, el Protocolo de Investigación dispone que: *“Es obligación del Ministerio Público solicitar la colaboración de investigación a FEVIMTRA”*, en ese

³⁴ CNDH. Recomendación 59/2018, párr. 216.

tenor, el 6 de febrero de 2016 el Subprocurador de Operaciones de Tlaxcala requirió a dicha instancia su colaboración en la investigación del caso.

153. Si bien se llevó a cabo la solicitud de colaboración para que la autoridad ministerial federal conociera y coadyuvara en la investigación sobre la desaparición de V1, esta Comisión Nacional advierte que se llevó a cabo 24 días después de denunciados los hechos al fuero local, por lo que se estima fue tardía, pues como se ha señalado con anterioridad, es imprescindible que en casos relacionados con la desaparición de personas, máxime cuando se trata de niñas, niños y adolescentes, deberán realizarse todas las acciones necesarias en el menor tiempo posible, en virtud de que las primeras horas y días son determinantes para la obtención de mejores resultados en la investigación de los hechos.

154. De manera ulterior, el multicitado Protocolo de Investigación indica que, entre las acciones coordinadas para la búsqueda, el Ministerio Público tiene la obligación de: “[...] *distribuir trípticos de búsqueda, que contengan la fotografía de la persona desaparecida, media filiación, datos generales, características personales, lunares, tatuajes, vestimenta, ubicación del lugar donde se le vio por última vez y todo lo que resulte útil para la localización y recuperación de la persona desaparecida, a la Unidad de Prensa y Comunicación Social de esta institución, para que mediante los servicios sociales a la comunidad se realice la difusión en los diversos medios de comunicación en el Estado*”.

155. Al respecto, del informe rendido por la Procuraduría de Tlaxcala a esta Comisión Nacional, se desprende que los elementos de la policía de investigación informaron que se elaboró ficha de colaboración y localización de V1, adjuntando copia de la misma, la cual lleva el título de “*Se busca, ayúdanos a encontrarla*”, señalando que se distribuyeron copias a los diferentes grupos de la policía de investigación.

156. No obstante lo anterior, en dichas constancias no se observa que la mencionada ficha con los datos y características de V1 haya sido remitida a la Unidad de Prensa y Comunicación Social de esa Institución, para su difusión en los diversos medios de comunicación en el Estado, tal como lo ordena el multicitado Protocolo de Investigación.

157. Por el contrario, del documento anexo al escrito de queja presentado por V2 ante la Comisión Estatal, se advierte que tras la activación de la “*Pre-Alerta AMBER*” el 16 de enero de 2016, se le proporcionó copia fotostática de dicho reporte, sin embargo, V2 señaló que le fue prohibida la difusión de dicha información, por lo que indicó: “[...] *nos dimos a la tarea de realizar la propia, con una fotografía reciente de [V1] y nuestros teléfonos personales y de casa, dimos difusión inmediatamente y de forma independiente*”.

158. En este sentido, el hecho de que AR3, AR4 y AR5 no hayan distribuido trípticos de búsqueda, tal como les era exigible, trasladó a las víctimas responsabilidades que le son propias a la autoridad ministerial.

159. Al respecto la CrIDH ha precisado que: “[...] *a pesar de que la individualización de las investigaciones puede, en teoría, incluso favorecer el avance de las mismas, el Estado debe ser conciente [sic] que éstas se enmarcan dentro de un contexto de violencia contra la mujer. [...] Ello debe ser impulsado de oficio, sin que sean las víctimas y sus familiares quienes tengan la carga de asumir tal iniciativa*”.³⁵

160. Por otra parte, el Protocolo de Investigación señala, entre sus apartados, la obligación del Ministerio Público de “*Identificar factores de que [sic] aumentan la vulnerabilidad de la persona desaparecida*”, por lo que deberá realizar un análisis para priorizar las diligencias a llevar a cabo, considerando entre otros: “*la edad de*

³⁵ CrIDH. “Caso González y otras Vs. México” (“Campo Algodonero”). óp. cit., Párr. 368.

la mujer desaparecida” e “identificar riesgo fundado de que pueda ser extraída del país”.

161. En relación con ello, en el Acta Circunstanciada obra un escrito de fecha 10 de febrero de 2016, signado por V2 y V3 dirigido a la Procuraduría de Tlaxcala, en el que le hacen de su conocimiento que a partir de la desaparición de V1 *“comenzaron a recibir llamadas telefónicas y mensajes de texto en donde se les comunicaba que V1 presuntamente se encontraba en riesgo, además de indicarles que posiblemente era víctima del delito de trata de personas”.*

162. Se destacan los recibidos el 14 y 15 de enero de 2016, con los siguientes contenidos: *“márcame en diez minutos o mandamos a la niña a la frontera”, “ya mamaste con la chavita, ya mañana se la llevan al otro lado”, “márcame puta, porque no me contestas, vas a mamar, te la voy a mandar a la frontera porque allá me pagan más los órganos”, “vale más que te muevas o para mañana se la llevan, contéstame ya”, “ya mamaste con la chavita, ya se la llevan en la mañana”, “no quisiste, ni modo, no más luego no me estés marcando, va a ser demasiado tarde ni modo”.*

163. De igual manera, derivado de una llamada telefónica recibida el 2 de febrero de 2016, los quejosos fueron avisados para que buscaran a V1 en *“los hoteles de la 14, en especial en el hotel rio”*, en el Estado de Puebla; situaciones por las cuales V2 y V3 solicitaron a la Procuraduría de Tlaxcala que se consideraran esos indicios dentro del Acta Circunstanciada radicada el 13 de enero de 2016, señalando que pudieran tratarse de elementos relacionados con el delito de trata de personas.

164. No obstante, durante la integración de la citada Acta este Organismo Nacional constató que AR5 no tomó en cuenta dichas peticiones realizadas por V2 y V3, a efecto de encaminar su investigación respecto a un posible caso de trata de personas, pues más allá de solicitar la colaboración de instancias tales como la FEVIMTRA, omitió considerar la situación de vulnerabilidad en que se encontraba,

entre las cuales el Protocolo de Investigación considera a las *“MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA”*, en las cuales encuadra a aquéllas *“Mujeres que viven, o han tenido experiencias de vida, en coyunturas o espacios sociales donde las estructuras tradicionales y las relaciones de poder entre hombres y mujeres, están previamente establecidas”*, por tanto, debió agotar todas las líneas de investigación posibles respecto de la desaparición de V1, más aún cuando existían indicios de que, derivado de dicho suceso, se actualizara alguna otra conducta delictiva, como lo es la trata de personas, pues como ha sido señalado líneas arriba, V2 y V3 recibieron diversas comunicaciones en las que se hacía presuponer que V1 se encontraba en una situación de riesgo mayor.

165. Asimismo, en el referido escrito realizado por V2 y V3 de 10 de febrero de 2016, los quejosos señalaron que: *“San Pablo del Monte es el municipio [...] colindante con el Estado de Puebla, de él se desprendieron los municipios de San Cosme Mazatecochco y San Miguel Tenancingo. Estos pueblos son considerados la Ruta de la Trata. [...] Cifras oficiales no determinan un número de mujeres y niñas desaparecidas en Tlaxcala, sin embargo, todas ellas señalan a San Pablo del Monte y Tenancingo como los focos rojos de la trata de personas con fines sexuales”*.

166. Esta Comisión Nacional destacó en el *“Diagnóstico sobre la Situación de Trata de Personas en México”*, que Tlaxcala se encuentra dentro de las zonas de incidencia, tanto de captación como de traslado y explotación de víctimas de trata de personas,³⁶ siendo precisamente San Pablo del Monte uno de los principales municipios donde ocurre esta conducta delictiva.³⁷

167. A pesar de la solicitud realizada por parte de V2 y V3, así como la información planteada en el mencionado Diagnóstico, este Organismo Nacional observa que AR5 omitió tomar en consideración como otra hipótesis o líneas de investigación, la desaparición de V1 como posible víctima de trata de personas y, por tanto, faltó a

³⁶ CNDH. *“Diagnóstico sobre la Situación de Trata de Personas en México”*. Diciembre, 2013, pág. 89.

³⁷ Ídem.

su obligación de conducirse en términos de lo señalado en los artículos 53 y 54, fracción V de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, los cuales ordenan que cuando el Ministerio Público tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión de alguno de los delitos en materia de trata de personas deberá, entre otras acciones, establecer el análisis y estrategia básica de la investigación.

168. Aunado a ello, personal de la Procuraduría de Tlaxcala informó a este Organismo Nacional que no cuentan con un protocolo de investigación relacionado con el delito de trata de personas, por lo que no tienen un instrumento que les detalle cuáles son los mecanismos para *“identificar a las víctimas y posibles víctimas”*, tal como lo exige el artículo 62, fracción I, la antes citada Ley General, lo que pudo contribuir a que no se detectara a V1 como una posible víctima del delito de trata de personas.

169. Al respecto, en junio de 2018, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de Naciones Unidas expresó al Estado mexicano su preocupación ante *“La falta de mecanismos armonizados y coordinado a nivel estatal y municipal para asegurar la implementación efectiva de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia de estos Delitos”*³⁸.

170. En ese tenor, recomendó a México adoptar *“políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, como el feminicidio y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso”*,³⁹ por lo que esta Comisión Nacional estima conveniente que la Procuraduría de Tlaxcala realice las acciones correspondientes,

³⁸ *“Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México”*. Aprobadas por el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), al Estado mexicano, aprobadas en su 70º período de sesiones (2 a 20 de julio de 2018), Párr. 29 inciso a)

³⁹Ibídem, Párr. 24 inciso d)

a efecto de crear un instrumento de actuación que se encuentre en armonía con lo establecido en la multireferida Ley General al igual que con los tratados internacionales aplicables en la materia, con el objeto de lograr fortalecer los mecanismos y políticas ya existentes para investigar y combatir el delito de trata de personas, para brindar asistencia a las víctimas y posibles víctimas de dicho ilícito, así como para llevar a cabo su implementación.

171. Consecuentemente, esta Comisión Nacional concluye que en el trámite del Acta Circunstanciada no se observó la debida diligencia, pues AR3, AR4 y AR5 agentes del Ministerio Público, omitieron cumplir los parámetros y estándares que la propia ley exige durante la investigación; al no hacerlo, la posibilidad de localizar a V1 y de conocer la verdad de los hechos ha disminuido con el transcurso del tiempo, en perjuicio de las víctimas.

4. Violación al derecho de las víctimas.

172. A nivel Internacional, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder emitido por la Organización de las Naciones Unidas⁴⁰ destaca, en numeral 4, que las víctimas deben ser tratadas con “*respeto a su dignidad*” y tener “*acceso a los mecanismos de justicia*”. Asimismo, el apartado 6, inciso b), señala que se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas: “*Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente*”.

173. Por su parte, los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a

⁴⁰ Asamblea General de la ONU. Resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985

interponer Recursos y obtener Reparaciones⁴¹ (en adelante Principios Básicos para las Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos), destacan en su punto número 2, inciso b), que las autoridades deben dar un “*acceso equitativo y efectivo de la justicia*” a las víctimas, que se vea reflejado en un procedimiento justo.

174. En el ámbito nacional, el artículo 20, inciso C constitucional, establece, en sus fracciones II y VII, entre otros, los siguientes derechos de las víctimas: “[...] *a que se desahoguen las diligencias correspondientes [...] Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa [...] VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño*”.

175. En la Recomendación General 14 sobre los Derechos de las Víctimas de Delitos del 27 de marzo de 2007, esta Comisión Nacional señaló que las autoridades gubernamentales deben abstenerse de conductas que anulen los derechos de las víctimas o propicien una nueva victimización, generando conciencia de que los problemas que ocasionan el delito y el abuso del poder no terminan con la afectación directa de éstas, sino que, además, se extiende a terceros.

176. Por su parte, la CrIDH, ha reiterado que “*los familiares de las víctimas de violaciones de los derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas*”.⁴²

177. En el presente caso, el deficiente desempeño de la función ministerial cometido en agravio de V1, trajo consigo que se les vulneraran a V1, V2, V3 y V4 un conjunto de derechos que les asisten en su calidad de víctimas de un delito, los cuales a continuación se precisan.

⁴¹ Asamblea General de la ONU. Resolución A/RES/60/147, de 16 de diciembre de 2005

⁴² CrIDH. “*Caso González y otras Vs. México*” (“*Campo Algodonero*”). óp. cit., Párr. 415

a) Participación en el esclarecimiento de los hechos.

178. La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 8.1 regula que *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*.

179. Al respecto, la CrIDH ha establecido que *“del artículo 8 de la Convención se desprende que las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, o sus familiares, deben contar con amplias posibilidades de ser oídos y actuar en los respectivos procesos, tanto en procura del esclarecimiento de los hechos y del castigo de los responsables, como en busca de una debida reparación”*.⁴³

180. Asimismo, esa Corte ha señalado que el Estado debe garantizar a las víctimas la posibilidad de actuar dentro de las diversas etapas de la investigación respetando en el sentido más amplio la facultad para ofrecer pruebas, al señalar que: *“al pronunciarse sobre la observancia de las garantías del debido proceso en la investigación de violaciones de derechos humanos, la Corte ha indicado que implica el deber estatal de garantizar que las víctimas o sus familiares tengan ‘amplias posibilidades de ser oídos’ en todas las etapas de los respectivos procesos, [de manera que] puedan formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones”*⁴⁴.

⁴³ CrIDH. “Caso De los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Párr. 227.

⁴⁴ CrIDH. “Caso Barbani y otros vs. Uruguay”, Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. párr. 120.

181. Por su parte, la SCJN ha sostenido en criterio jurisprudencial que *“el Ministerio Público está obligado a respetar las garantías individuales del ofendido, por ser la víctima del ilícito”*.⁴⁵

182. De la información remitida por la Procuraduría de Tlaxcala a este Organismo Nacional, se advierte que V2 y V3 presentaron, dentro del trámite del Acta Circunstanciada, escrito de 10 de febrero de 2016 mediante el cual solicitaron a la Procuraduría, entre otras cosas, que el Acta Circunstanciada radicada con motivo de la desaparición de V1 fuera elevada al rango de Averiguación Previa.

183. Mediante acuerdo ministerial de 10 de febrero de 2016, AR5 ordenó la ratificación del citado escrito, señalando que posterior a la misma acordaría lo conducente respecto de la petición formulada. En la misma fecha, en comparecencia ministerial V2 y V3 ratificaron su escrito, en cuya diligencia AR5 acordó tenerlos como coadyuvantes en la investigación, sin embargo, en cuanto a elevar la averiguación previa no dispuso ninguna instrucción, ni en dicho acuerdo ni con posterioridad.

184. En torno a lo señalado, este Organismo Nacional sostiene que AR5 violentó la garantía constitucional reconocida a favor de V2 y V3 en el artículo 20, fracción II, párrafo segundo, de nuestra Carta Magna, el cual indica que *“Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa”*; el cual lo obligaba a realizar el análisis correspondiente de la petición y determinar lo conducente mediante el acuerdo respectivo, lo cual no sucedió.

185. No pasa por alto a esta Comisión Nacional que en su escrito de queja interpuesto ante la Comisión Estatal, V2 y V3 señalaron que en una reunión con la

⁴⁵ SCJN. 214430. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII, noviembre de 1993, Pág. 378.

Procuradora de Tlaxcala, ésta se negó verbalmente a elevar la categoría de la investigación de Acta Circunstanciada a Averiguación Previa.

186. La negativa verbal antes señalada, sin embargo, no es suficiente para subsanar la deficiencia detectada, pues no se dio fe de la misma dentro del Acta Circunstanciada y, por tanto, tampoco se puede decir que la misma estuvo fundada y motivada.

187. La falta de respuesta a las víctimas en conjunto con la negativa implícita de no modificar el carácter jurídico del Acta Circunstanciada, trajo como consecuencia una revictimización de V2 y V3, pues además de que su solicitud no obtuvo una consecuencia jurídica satisfactoria, tuvieron que presentarse ante otras instituciones a efecto de conseguir justicia, tal como sucedió cuando se presentaron ante la Fiscalía de Puebla e incluso ante la FEVIMTRA, donde, al contrario de lo que ocurrió con la Procuraduría de Tlaxcala, se radicaron las averiguaciones previas 1, 2 y 3.

188. Es innegable que AR5 contribuyó en el agravio causado a las víctimas ante la indiferencia con que fueron tratadas, al no escuchar y determinar si era aplicable o no, la elevación del Acta Circunstanciada a una averiguación previa, como así lo solicitaron.

b) Derecho a la verdad.

189. Las víctimas, sus familiares y la sociedad tienen derecho a la verdad para conocer las causas, hechos, motivos, identidad, localización, detención y procesamiento de los perpetradores de las violaciones a sus derechos humanos, por tanto, este derecho conlleva una íntima relación con el derecho a la procuración de justicia, ya que no es posible conocer la verdad sin antes haber efectuado una investigación conforme a derecho.

190. El derecho a la verdad se encuentra relacionado con el derecho a la investigación, puesto que para llegar a conocer la verdad se debe efectuar antes una investigación adecuada. El citado derecho está previsto en el artículo 7, fracciones XXVI y XXVII de la Ley General de Víctimas, que indican el derecho de las víctimas *“A una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del daño, al esclarecimiento de los hechos y a la reparación del daño”* y *“A participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los mecanismos de acceso a la justicia que estén a su disposición, conforme a los procedimientos establecidos en la ley de la materia”*.

191. La CrIDH sentó el criterio de que el derecho a la verdad: *“[...] se encuentra subsumido en el derecho de la víctima o de sus familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento [...].”*⁴⁶

192. Asimismo, la CrIDH ha establecido que: *“toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad [...] Si bien el derecho a conocer la verdad se ha enmarcado fundamentalmente en el derecho de acceso a la justicia, aquel tiene una naturaleza amplia y su vulneración puede afectar distintos derechos consagrados en la Convención Americana, dependiendo del contexto y circunstancias particulares del caso [...] La Corte ha considerado en su jurisprudencia, en particular en casos de desaparición forzada, que el derecho a conocer el paradero de las víctimas constituye un componente esencial del derecho a conocer la verdad”*.⁴⁷

⁴⁶ CrIDH. *“Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia”*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C, No. 287, párr. 509.

⁴⁷ CrIDH. *“Caso Vásquez Durand y otros Vs. Ecuador”*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 332, párr. 165 y 166.

193. Una debida investigación permite que las víctimas, así como la sociedad en general, tengan garantizado el derecho a conocer la verdad sobre la desaparición de una persona y, por tanto, tengan acceso a la justicia, se les reparen los daños y que los agravios cometidos en su contra no sean olvidados.

194. La conducta negligente de la autoridad llevó a las víctimas a acudir, por sus propios medios, a otras instancias, incluso de carácter federal, para sentirse atendidas e intentar conocer la realidad de los hechos en que ocurrió la desaparición de su familiar, además de mantenerse activos en la aportación de elementos de prueba para esclarecer lo ocurrido.

195. Esta Comisión Nacional señaló en la Recomendación General No. 16, que la falta de resultados por parte de las instancias encargadas de la procuración de justicia, obedece, entre otros factores, a la ineficiencia y falta de diligencia de los responsables de la investigación, quienes en muchos de los casos no actúan oficiosamente, sino que esperan a que las víctimas aporten elementos que ayuden a integrar la averiguación previa, sin que exista una verdadera labor de investigación.⁴⁸

196. Lo anterior fue observado por el Juez de Distrito quien al resolver el Juicio de Amparo promovido por V2 y V3, señaló que *“es también conculcatoria [sic] de derechos fundamentales en perjuicio de los quejosos la postura adoptada por la autoridad responsable, en el sentido de trasladar a los impetrantes actividades que le son propias y que es precisamente la esencia de su existir, es decir, la función persecutoria, pues de las constancias del acta de origen se advierte que un gran número de actuaciones tendentes a la acreditación de los hechos delictuosos se han originado [en] virtud de peticiones e insistencia por parte de los padres de [V1], no así, por actuaciones investigadoras por parte de la autoridad ministerial, imponiendo a los justiciables cargas probatorias que son la razón elemental de su deber constitucional”*.

⁴⁸ CNDH. Recomendación General No. 16, óp. cit, pág. 7.

197. En ese orden de ideas, las irregularidades y omisiones en que incurrieron AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 han impedido a V2, V3 y V4 conocer el contexto en que desapareció V1, así como lograr el enjuiciamiento y castigo de las personas responsables, pero sobre todo, conocer su paradero, por lo cual se concluye que las citadas autoridades ministeriales violaron el derecho a la verdad establecido en el artículo 19 de la Ley General de Víctimas, el cual señala que: *“Las víctimas tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad y a recibir información específica sobre las violaciones de derechos o los delitos que las afectaron directamente, incluidas las circunstancias en que ocurrieron los hechos y, en los casos de personas desaparecidas, [...] a conocer su destino o paradero.”*

C. Interés Superior de la Niñez.

198. De conformidad con el artículo 4º párrafo noveno constitucional, *“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”* y todas aquellas acciones de cualquier naturaleza que se implementen para proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes.⁴⁹

199. La SCJN en un criterio jurisprudencial ha señalado que el concepto del interés superior de la niñez deberá entenderse como: *“el catálogo de valores, principios, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a forjar un desarrollo humano integral y una vida digna, así como a generar las condiciones materiales que permitan a los menores vivir plenamente y alcanzar el máximo bienestar personal, familiar y social posible, cuya protección debe promover y garantizar el*

⁴⁹ CNDH, Recomendación 12/18, párr.162

*Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, por tratarse de un asunto de orden público e interés social”.*⁵⁰

200. De igual forma, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 3º, prevé que: *“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.*

201. En el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no sólo se reconoce el derecho de los niños, niñas y adolescentes a las medidas de protección que deriven de su condición de personas menores de edad, sino también quedó prevista una obligación para el Estado consistente en respetar y garantizar los derechos que se les reconocen en los diversos instrumentos internacionales, encabezados por la Convención sobre los Derechos del Niño antes referida.

202. La CrIDH en el *“Caso Furlán y Familiares Vs. Argentina”*⁵¹ estableció el interés superior del niño como *“principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de las niñas y los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades”.* Asimismo, en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce que éste necesita cuidados especiales, por lo que es preciso ponderar no sólo el requerimiento de medidas particulares, sino también las características propias de la situación en la que se hallen la niña, niño o adolescente.

203. Por otra parte, el Comité de los Derechos del Niño en su *“Observación General No. 14: Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una*

⁵⁰ SCJN. Jurisprudencia (Civil). I.5o.C. J/16, (9a.), *“INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO”*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, marzo de 2011, pág. 2188. Registro: 162562.

⁵¹ CrIDH. Caso *“Furlán y Familiares Vs. Argentina”*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012, párr. 126

consideración primordial”, en sus párrafos 6 y 7 explica la tridimensionalidad del concepto del interés superior de la niñez, el cual debe ser entendido como: 1. Un derecho sustantivo; 2. Un principio jurídico interpretativo fundamental; y 3. Una norma de procedimiento. Esto significa que las autoridades de cualquier Estado están vinculadas a actuar apegados al interés superior de la niñez en las mencionadas formas.⁵²

204. Como un derecho, el interés superior del niño exige que “*sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general*”.⁵³

205. Respecto a su segunda acepción, la Primera Sala de la SCJN explica que se trata de “*un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que ser aplicada a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor*”.⁵⁴ Asimismo, se reconoce un “*núcleo duro de derechos*”, dentro de los que se ubican “*a la salud, a la educación, a un nivel de vida adecuado, a realizar actividades propias de su edad [...] y a las garantías del derecho penal y procesal penal*”⁵⁵.

206. Al respecto, esta Comisión Nacional en su Recomendación General 21, señaló que: “[...] *el interés superior de la niñez como principio rector debe guiar todas las leyes, políticas públicas y actuación de los servidores públicos, por lo que en su diseño y ejecución se deben contemplar todas aquellas situaciones que involucren a las niñas y los niños y deben ser concebidas y mirando en todo por su*

⁵² Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo1), p. 6.

⁵³ *Ibíd.*, p. 6, inciso a.

⁵⁴ SCJN. “*INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL*”, Semanario Judicial de la Federación, Registro. 2006011

⁵⁵ SCJN. “*INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PRINCIPIO JURÍDICO PROTECTOR*”, Semanario Judicial de la Federación, Registro. 2000988

bienestar y mejor protección, teniendo en cuenta las condiciones especiales de vulnerabilidad a las que están expuestos".⁵⁶

207. Como norma de procedimiento, implica que *"siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requiere garantías procesales. Además la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho."*⁵⁷

208. Por lo cual, el interés superior de la niñez *"constituye un imperativo constitucional que va más allá de la simple obligación de propiciar, ya que se le exige al Estado cumplir con el interés superior del menor y garantizar plenamente sus derechos"*.⁵⁸

209. Al tener en consideración el contenido normativo del principio en estudio, resulta evidente que AR1 y AR2, encargados del Programa *"Alerta AMBER Tlaxcala"*, así como AR3, AR4 y AR5, agentes del Ministerio Público adscritos a la Procuraduría de Tlaxcala y responsables del inicio e integración del Acta Circunstanciada iniciada a partir de la desaparición de V1, vulneraron el interés superior de la niñez, al no aplicarlo en sus dimensiones de principio jurídico interpretativo fundamental y como norma de procedimiento.

210. En primer lugar, el Protocolo de Tlaxcala señala que se *"debe atender oportuna y sensiblemente a quienes han sufrido violencia, así como, observar el interés superior de la niñez, en todas las actuaciones que se realicen tanto para la prevención como para la respuesta"*.

⁵⁶ CNDH. Recomendación General 21, Párr. 54

⁵⁷ Observación General 14 del Comité de los Derechos del Niño, p.6, inciso c.

⁵⁸ SCJN. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *"Interés Superior de menor. Su alcance y función normativa aplicable en materia de patria potestad, reconocimiento de paternidad y guarda y custodia"* México 2015, pág. 77.

211. De igual forma, el Protocolo Tlaxcala establece los criterios para la activación de una “Alerta AMBER”, los cuales, derivado de los elementos contenidos en el reporte realizado por V3 como consecuencia de la desaparición de V1, eran configurativos para la puesta en marcha del citado mecanismo de difusión para la búsqueda y localización en vida de niñas, niños y adolescentes.

212. Al respecto, resulta inconcuso que ante tales consideraciones, el deber de AR1 y AR2 como responsables del Programa Estatal “Alerta AMBER Tlaxcala”, debía consistir en la activación de forma inmediata de la citada herramienta, situación que no fue observada, toda vez que conforme a la información remitida por la Procuraduría de Tlaxcala a este Organismo Nacional, se puso en evidencia que las citadas personas servidoras públicas únicamente realizaron la emisión de una “Pre-Alerta AMBER” el 16 de enero de 2016, tres días después de suscitados los hechos y a pesar de que las circunstancias en las que ocurrió la desaparición de V1 y conforme a los datos proporcionados por V2 y V3, se requería de la activación formal y sin dilación de la “Alerta AMBER”.

213. Asimismo, AR2 también pasó por alto el interés superior que protegía a V1, cuando omitió reportar a la Coordinación Nacional del Programa Alerta AMBER México, así como a la Delegación de PGR en Tlaxcala sobre la emisión de la Pre-Alerta de V1, el 16 de enero de 2016, además de no solicitar de forma inmediata la activación de la misma a nivel nacional, sino hasta 22 días después.

214. En consecuencia, esta Comisión Nacional considera que en el desarrollo de las actuaciones AR1 y AR2 como encargados del Programa Estatal “Alerta AMBER Tlaxcala”, vulneraron el interés superior de la niñez de V1 en su dimensión de principio jurídico interpretativo fundamental, toda vez que infringieron lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tlaxcala, la cual señala que “Las autoridades que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de

conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas, cuando menos a: I. Garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez”.

215. Aunado a ello, el Comité de los Derechos del Niño, en su “*Observación General No. 14: Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*”, señala que “*Las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas [...] deben ser evaluadas en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación*”.

216. Deberes que, como ha quedado señalado, pasaron desapercibidos por AR1 y AR2, en virtud de que debido a las condiciones de vulnerabilidad en que se encontraba V1 al ser víctima de desaparición, era evidente que las referidas personas servidoras públicas requerían actuar de forma inmediata adoptando todas las medidas necesarias, sin embargo, lo anterior no sucedió.

217. Finalmente, AR3, AR4 y AR5 vulneraron el interés superior de la niñez de V1, en su carácter de norma de procedimiento, toda vez que a partir de la denuncia realizada por V2 en la que denunció la desaparición de V1, niña de 11 años de edad, se radicó un acta circunstanciada y no una averiguación previa la cual, argumentando que no se contaba con mayores elementos o información para considerar que los hechos cometidos en agravio de la niña en mención, correspondieran a algún tipo penal en específico, sin embargo, las personas servidoras públicas de referencia no justificaron el motivo por el cual consideraron que los elementos que arrojaba la citada denuncia no eran suficientes para presumir la comisión de un hecho delictivo, lo que resulta contrario a lo establecido en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que regula que en todas las acciones que involucren a los niños (definidos como todo ser humano menor de 18 años de edad), así sean llevadas a cabo por instituciones de bienestar

social públicas o privadas, por tribunales de la ley, autoridades administrativas o cuerpos legislativos, la primera consideración será el interés de la niñez.

218. Aunado a lo anterior, el interés superior de la niñez de V1 continuó vulnerándose toda vez que al ser AR4 y AR5 los responsables de la subsecuente integración del Acta Circunstanciada y en virtud de que la información con la que se allegaron presumía la presencia de conductas posiblemente delictivas en agravio de V1, no modificaron la calidad jurídica de dicha indagatoria al no elevarla a averiguación previa.

219. Al respecto, esta Comisión Nacional considera que las decisiones adoptadas por AR3, AR4 y AR5 al no elevar el Acta Circunstanciada a averiguación previa y al omitir responder por escrito a V2 y V3, dentro del trámite de la indagatoria sobre su solicitud formulada en ese mismo sentido, vulneró lo establecido por el Comité de los Derechos del Niño, el cual en su *“Observación General No. 14: Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”* señala que *“siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto [...] el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño [...] La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho”*.⁵⁹

220. Obligaciones todas que pasaron desapercibidas por AR3, AR4 y AR5, pues a pesar de la existencia de legislación para la protección del interés superior de la niñez, las decisiones adoptadas por las citadas personas servidoras públicas si bien se tradujeron en el inicio e integración de un Acta Circunstanciada, resultaron en un recurso poco efectivo y limitativo para llevar a cabo las investigaciones necesarias para la búsqueda y localización en vida de V1, el procesamiento y sanción del o de los probables responsables y la reparación integral del daño de

⁵⁹ Párr. 6, inciso c).

V2, V3 y V4, dejando entrever que el Estado no demostró tener mecanismos de reacción para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de un delito, como el caso de V1.

221. Al respecto, la CmIDH ha señalado que *“la falta de una adecuada investigación y responsabilización [sic] de los culpables crea un clima de tolerancia social y reproducción de estos fenómenos, además de suponer una vulneración de las obligaciones de respeto y garantía de los Estados”*.⁶⁰

222. Por tanto, es posible concluir que AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 violentaron el interés superior de la niñez de V1, incumpliendo lo previsto en los artículos 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 1.1, 8.1 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2° de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, 2°, 5, 19 y 81, fracción I de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tlaxcala.

IV. RESPONSABILIDAD.

223. Como ha quedado acreditado indiciariamente en la presente Recomendación, AR1 y AR2 son responsables de emitir una *“Pre-Alerta AMBER”* por la desaparición de V1, cuando lo que correspondía era la activación formal del mecanismo de difusión denominado *“Alerta AMBER Tlaxcala”*, aunado a que la activación de la Pre Alerta se realizó tres días después de que V3 realizó el reporte, a pesar de que se requería que las citadas personas servidoras públicas desplegaran sus atribuciones con diligencia a efecto comenzar de inmediato la difusión de la búsqueda de V1.

224. De la misma forma, AR1 y AR2 son responsables de no reportar a la Coordinación Nacional del Programa Alerta AMBER México, la activación de la

⁶⁰ CmIDH. *“Violencia, niñez y crimen organizado”*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 40/15. Publicado el 11 de noviembre de 2015, párr. 326.

“Pre-Alerta AMBER” que se originó con motivo de la desaparición de V1, así como también de no informar sobre dicha situación al enlace de la Delegación de PGR en Tlaxcala. Al igual que por solicitar la activación de la Alerta AMBER México de forma tardía, pues transcurrieron 22 días para ello sucediera.

225. Igualmente, AR3 es responsable de vulnerar el derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia de V1, en virtud de que a partir de la denuncia presentada por V2 el 13 de enero de 2016 con motivo de la desaparición de V1, radicó el Acta Circunstanciada en lugar de una averiguación previa como correspondía, ilegalidad que se hizo patente toda vez que la legislación interna de Tlaxcala, en específico, la Ley Orgánica y el Código de Procedimientos Penales no establecen que dicha figura jurídica sea el medio por el cual se dé inicio a una investigación penal.

226. Por su parte, AR4 y AR5 son responsables de vulnerar el derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia de V1, toda vez que omitieron elevar el Acta Circunstanciada a averiguación previa, así como por omitir dar respuesta a V2 y V3 respecto de su solicitud formulada dentro del trámite del Acta Circunstanciada, en ese mismo sentido.

227. De igual manera, AR3, AR4 y AR5 son responsables de vulnerar el derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia de V1, en virtud de que durante la integración del Acta Circunstanciada pasaron por alto diversos lineamientos de actuación que establece el Protocolo de Investigación, omitiendo desempeñarse conforme al citado instrumento, por lo que al no llevar a cabo dichas diligencias de forma pronta y expedita, las posibilidades de localizar a V1 y de conocer la verdad de los hechos han disminuido con el transcurso del tiempo, en perjuicio de las víctimas.

228. Aunado a lo anterior, AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 incumplieron lo dispuesto en el artículo 59, fracciones I y XX, de la Ley de Responsabilidades de los

Servidores Públicos para el Estado de Tlaxcala, aplicable al presente caso y en las que se prevé que las personas servidoras públicas tienen, entre otras, las obligaciones administrativas de: *“Cumplir con diligencia el servicio que le sea encomendado, absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión total o parcial o la deficiencia de dicho servicio”* y, *“Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que impliquen incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público”*; además, AR3, AR4 y AR5 transgredieron lo indicado en los artículos 9, fracciones I, II y XXV y 48 de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala; e incurrieron en la responsabilidad prevista en los numerales 49 y 58, fracción I de la citada Ley Orgánica.

229. Por lo anterior, con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero, 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, fracción III; 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tienen evidencias suficientes para que este Organismo Nacional presente queja ante el Órgano Interno de Control en la Procuraduría de Tlaxcala y la Unidad de Visitaduría y Asuntos Internos de misma Procuraduría, respectivamente, a fin de que se sustancien los procedimientos administrativos respectivos, en los que se deberá tomar en cuenta las evidencias referidas en la presente Recomendación, a fin de que se determinen las responsabilidades de las personas servidoras públicas de esa dependencia que intervinieron en los hechos violatorios a derechos humanos acreditados en el caso, con el objetivo de que se sancione a los responsables de las violaciones a derechos humanos en agravio de V1, V2, V3 y V4.

V. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

230. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño, derivado de la responsabilidad, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, empero, el sistema no

jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, prevé la posibilidad de que al evidenciarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública deberá incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado deberá investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

231. El deber de reparar las violaciones a los derechos humanos de V1, V2, V3 y V4, motivo de esta Recomendación, deriva de diversos ordenamientos y criterios doctrinales y jurisprudenciales, tanto nacionales como internacionales. En primer lugar, el artículo 1º constitucional establece en su párrafo tercero: *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley”*.

232. En el ámbito internacional, el numeral 15, del Apartado IX de los *“Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”* señala que *“una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario.*

La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido".⁶¹

233. Como lo ha señalado la CrIDH, la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Por ello, la reparación comprende diversos "*modos específicos*" de reparar que "*varían según la lesión producida*".⁶² Asimismo, el Tribunal Interamericano ha establecido que "*las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos*".⁶³

234. De conformidad con los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los "*Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*",⁶⁴ se establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, investigar y en su caso, sancionar a los responsables.

235. Por su parte, la Ley General de Víctimas en su artículo 1° párrafo tercero, dicta la obligación para que "*...en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o*

⁶¹ "*Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*". Emitida mediante Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

⁶² CrIDH. Caso "*Garrido y Baigorria vs. Argentina*". Fondo. Sentencia de 27 de agosto de 1998, párr. 41

⁶³ CrIDH. Caso "*Miembros de la Aldea Chihupac y Comunidades Vecinas del Municipio de Rabinal Vs. Guatemala*". Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016, párr. 267.

⁶⁴ Organización de las Naciones Unidas, adoptados 16 de diciembre de 2005.

privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral”.

236. Para dar cumplimiento a cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que la autoridad cumpla lo dispuesto en la Ley General de Víctimas y en la Ley de Atención y Protección a Víctimas y Ofendidos del Delito para el Estado de Tlaxcala. En ese tenor, a continuación, se puntualiza la manera en que deberán cumplirse los puntos Recomendatorios.

a) Medidas de rehabilitación.

237. Estas medidas buscan facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos humanos, de conformidad con el artículo 21 de los Principios y directrices, instrumento antes referido, la rehabilitación incluye *“la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”.*

238. Conforme a lo establecido en el artículo 10, fracción XXIII, de la Ley de Atención, las víctimas y ofendidos tendrán, sin perjuicio de lo establecido por otros ordenamientos, entre otros derechos el de: *“recibir tratamiento especializado que le permita su rehabilitación [...] psicológica con la finalidad de lograr su reintegración a la sociedad”.*

239. Para dar cumplimiento a estas medidas, deberán escucharse las necesidades de V2, V3 y V4; para tales efectos, la Procuraduría de Tlaxcala deberá tener un acercamiento con dichas personas para determinar la atención que les sea indispensable. De ser necesario, deberá brindárseles atención psicológica, otorgada por personal profesional especializado y de forma continua hasta su total recuperación. Esta atención deberá ser gratuita y brindarse, previo consentimiento, en un lugar accesible para los agraviados, proporcionándoles información previa, clara y suficiente.

240. Dicha medida se tendrá por cumplida cuando se envíe la documentación que acredite las diligencias efectivamente realizadas por la Procuraduría de Tlaxcala para brindarles la atención psicológica y/o psiquiátrica que requieran.

b) Medidas de satisfacción.

241. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas; de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27, fracción IV y 73, fracciones I, II y V, de la Ley General de Víctimas, se puede realizar mediante la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, la búsqueda de las personas desaparecidas, así como, con el inicio de las investigaciones penales y administrativas a las autoridades y a las personas servidoras públicas responsables de violaciones a derechos humanos.

242. En este mismo sentido, la Ley de Atención, en su artículo 10, fracciones I, III, VII, XII y XXVI, dispone que las víctimas y ofendidos tienen derecho: *“I. A una investigación pronta y eficaz que lleve, en su caso, a la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones al Derecho Internacional de los derechos humanos, y a su reparación integral”, “III. A conocer la verdad de lo ocurrido acerca de los hechos en que le fueron violados sus derechos humanos para lo cual la autoridad deberá informar los resultados de las investigaciones”, “VII. A la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces”, así como “XXVI. A una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del daño, al esclarecimiento de los hechos [...]”.*

243. De conformidad con ello, la Procuraduría de Tlaxcala deberá continuar con la debida integración y perfeccionamiento de la Averiguación Previa 4, para que se practiquen a la brevedad las diligencias tendentes al esclarecimiento de los hechos, a efecto de seguir con la búsqueda y localización de V1, y en su caso, determinar

la probable responsabilidad penal que corresponda, hecho lo anterior se remita a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

244. Igualmente, deberá proporcionar en todo momento la información completa y necesaria para que se llegue al esclarecimiento de los hechos, y para que se hagan valer, en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie, derivado de la queja que presente este Organismo Nacional, en contra las personas servidoras públicas involucradas, los hechos y evidencias señalados en la presente Recomendación, atendiendo los requerimientos de la instancia investigadora de forma oportuna y completa, recabando y aportando las evidencias necesarias para una debida integración del expediente respectivo, sin que exista dilación, informando el estado en que se encuentre y las diligencias y actuaciones faltantes para la determinación que en derecho proceda. Al mismo tiempo, se incorporen copias de la presente Recomendación en los expedientes personales de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 para constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron, en agravio de las víctimas.

c) Garantías de no repetición.

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

246. Para tales efectos, debe tenerse en consideración lo señalado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, en sus *“Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México”*, apartado *“Violencia de género contra las mujeres”*,⁶⁵ donde recomendó a México *“Simplifique y armonice en los*

⁶⁵ *“Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México”*. óp. Cit. Párr. 24 inciso d)

estados los procedimientos de activación del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba [y] agilice la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas”.

247. En este sentido, en el plazo de tres meses, la Coordinación Estatal del Programa “Alerta AMBER Tlaxcala” deberá realizar las gestiones necesarias para que modificar el Protocolo Estatal, a efecto de que se simplifique el procedimiento para la activación de dicho mecanismo y se lleve a cabo de inmediato a la noticia de la desaparición, una vez que se cumplan los criterios requeridos por el mismo instrumento.

248. De igual manera, las modificaciones que se realicen al Protocolo Estatal deberán contener la utilización de herramientas tecnológicas tales como el uso de bases de datos o registros de personas desaparecidas.

249. La modificación al Protocolo Tlaxcala también deberá incluir los criterios establecidos en el Protocolo Nacional, así como en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y aquéllos enfocados en la protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes. Dicho punto se dará por cumplido una vez que se expidan el nuevo Protocolo y se entregue copia del mismo a este Organismo Nacional.

250. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo Tlaxcala, en el plazo de dos meses contados a partir de la notificación del presente documento, se deberá crear y habilitar la página electrónica del Programa Alerta AMBER Tlaxcala, la cual permita la difusión y consulta pública de las alertas que se encuentren activas y de aquéllas que hayan sido desactivadas. Se tendrá por cumplido este punto cuando se envíen a este Organismo Nacional, las constancias que acrediten que la página ya puede ser consultada.

251. Igualmente, se deberá impartir en el término de tres meses un curso de capacitación y sensibilización a las personas servidoras públicas encargadas de ejecutar el Protocolo “*Alerta AMBER Tlaxcala*”, con la finalidad de que su atribuciones las realicen sin anteponer prejuicios, estigmas o estereotipos que generen una revictimización de las personas que acudan a dicha instancia y de esta manera evitar que obstaculicen o dilaten las tareas de búsqueda y localización en vida de la niña, niño o adolescente desaparecido. Este punto se tendrá por cumplido una vez que se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que así lo acrediten.

252. También deberá impartirse un curso integral dirigido al personal ministerial de la Procuraduría de Tlaxcala con capacitación y formación en derechos humanos, específicamente en materia de desaparición de personas, atención victimológica, jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en materia y lineamientos para la integración de las investigaciones acorde a estándares internacionales y a la implementación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, a fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, el cual deberá impartirse por personal calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos. Los manuales y el contenido de los cursos deberán estar disponibles de forma electrónica y en línea, a fin de que puedan ser consultados con facilidad, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

253. De igual forma, se deberán revisar las actas circunstanciadas que se hayan radicado con motivo de denuncias por desaparición de personas, en específico de niñas, niños y adolescentes, a efecto de realizar su análisis para determinar si deben elevarse al rango de averiguación previa y/o carpeta de investigación con base en los indicios que se tengan, atendiendo a los criterios señalados en la presente Recomendación, realizando a la brevedad las diligencias necesarias para su correcta integración.

254. Finalmente, en el plazo de tres meses, la Procuraduría de Tlaxcala deberá diseñar e implementar un protocolo de actuación que contenga los lineamientos a seguir por los Agentes del Ministerio Público, en aquellos casos en los que se presuma la existencia de conductas constitutivas del delito de trata de personas, asegurando la identificación, detección y protección de víctimas y posibles víctimas de dicho ilícito. En ese tenor, se tendrá por cumplida cuando se remita copia del citado Protocolo.

En atención a lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente, a usted señor Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y Ofendidos de Tlaxcala, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, y en el ámbito de sus facultades, se brinde la reparación integral a V2, V3 y V4, en los términos de la Ley General de Víctimas y de la Ley de Atención y Protección a Víctimas y Ofendidos del delito para el Estado de Tlaxcala, que incluya la atención psicológica durante el tiempo que se requiera, con base en las consideraciones planteadas en esta Recomendación y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se gire instrucción a la Procuraduría de Tlaxcala para que continúe con la debida integración y perfeccionamiento de la Averiguación Previa 4, para que se practiquen a la brevedad las diligencias tendentes al esclarecimiento de los hechos, a efecto de continuar con la búsqueda y localización de V1 y determinar, en su caso, la probable responsabilidad penal que corresponda.

TERCERA. Se instruya a quien corresponda para que se colabore con este Organismo Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se formule ante el Órgano Interno de Control en la Procuraduría de Tlaxcala y la Unidad de Visitaduría y Asuntos Internos de la misma Procuraduría, en contra de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, respectivamente, de los hechos mencionados en la presente Recomendación, y se aporten todas las evidencias necesarias en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie, enviando a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Se ordene a quien corresponda para que en un plazo de tres meses, la Coordinación Estatal del Programa “Alerta AMBER Tlaxcala” realice las gestiones necesarias para modificar el Protocolo Estatal, a efecto de que se simplifique el procedimiento de activación de la Alerta y se lleve a cabo de inmediato a la noticia de la desaparición, una vez que se cumplan los criterios requeridos por el mismo instrumento. De igual manera, el citado Protocolo deberá contener el uso de bases de datos o registros de personas desaparecidas e incluir los criterios establecidos en el Protocolo Nacional, así como en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y aquellos enfocados en la protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes, además de valor la participación del Comité Estatal en la detonación de la Alerta AMBER Tlaxcala, enviando a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. Se instruya a quien corresponda para que en el plazo de dos meses contados a partir de la notificación del presente documento, en cumplimiento a lo dispuesto en el Protocolo Tlaxcala se cree y habilite la página electrónica del Programa Alerta AMBER Tlaxcala, la cual permita la difusión y consulta pública de las alertas que se encuentren activas y de aquéllas que hayan sido desactivadas, enviando a este Organismo Nacional las constancias que acrediten que la página ya puede ser consultada.

SEXTA. Se ordene a quien corresponda para que en el término de seis meses se imparta un curso de capacitación y sensibilización a las personas servidoras públicas encargadas de ejecutar el Protocolo “Alerta AMBER Tlaxcala”, con la finalidad de que sus atribuciones las realicen sin anteponer estigmas o estereotipos que generen una revictimización de las personas que acudan a dicha instancia. Este punto se tendrá por cumplido una vez que se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que lo acrediten.

SÉPTIMA. Se instruya a quien corresponda para que en el término de tres meses se imparta un curso integral dirigido al personal ministerial de la Procuraduría de Tlaxcala con capacitación y formación en derechos humanos, específicamente en materia de desaparición de personas, atención victimológica, jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en materia y lineamientos para la integración de las investigaciones acorde a estándares internacionales y a la implementación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, a fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. Se instruya a quien corresponda a efecto de que, en un plazo de seis meses, se elabore un Protocolo de Investigación Ministerial de los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, donde se puntualicen las acciones a realizar por el Ministerio Público durante la fase de investigación, a efecto de establecer los mecanismos adecuados para identificar a las víctimas y posibles víctimas de dicho ilícito, el cual deberá encontrarse homologado con lo establecido en la Ley General en la materia al igual que en los tratados internacionales aplicables, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

NOVENA. Se ordene a quien corresponda para que en un plazo no mayor a tres meses se revisen las actas circunstanciadas que se hayan radicado con motivo de

denuncias por desaparición de personas, en específico de niñas, niños y adolescentes, a efecto de realizar su análisis para determinar, en su caso, si deben elevarse al rango de averiguación previa y/o carpeta de investigación con base en los indicios que se tengan, atendiendo a los criterios señalados en la presente Recomendación, realizando a la brevedad las diligencias necesarias para su correcta integración, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA. Se realice la inscripción de V2, V3 y V4 en el Registro Estatal de Víctimas y Ofendidos de Tlaxcala a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y Ofendidos de la entidad, a efecto de que tenga acceso a los derechos y beneficios previstos en la Ley General de Víctimas y en la Ley de Atención y Protección a Víctimas y Ofendidos de la entidad, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias de su cumplimiento.

DÉCIMA PRIMERA. Se designe a una persona servidora pública de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente recomendación y, en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

255. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de hacer una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas 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 u otras autoridades competentes para que conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsanen las irregularidades de que se trate.

256. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a Usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

257. Con el mismo fundamento jurídico, le solicito, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

258. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como a las Legislaturas de las entidades federativas que requiera, su comparecencia a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ