



RECOMENDACIÓN NÚMERO 65 /2017

SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN POR LA NO ACEPTACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE VERACRUZ, EN EL CASO DE UNA MENOR DE EDAD, PERTENECIENTE A UNA COMUNIDAD INDÍGENA Y VÍCTIMA DE UN DELITO SEXUAL.

Ciudad de México, a 30 de noviembre de 2017.

MIEMBROS DEL H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE MECATLÁN, VERACRUZ.

Distinguidas autoridades municipales:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1o, párrafos primero a tercero, y 102, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o, 3o, párrafo cuarto, 6o, fracciones III y V, 55, 61 a 66, incisos a y d, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 129 a 133, 148, 159, fracción IV y 160 a 167 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/2/2016/541/RI**, relativo al Recurso de Impugnación de R, interpuesto en representación de su [REDACTED] V por la no aceptación, por parte del Presidente Municipal de Mecatlán, Veracruz, de la Recomendación 19/2016, emitida el 10 de agosto de 2016 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y que se dirigió al H. Ayuntamiento Municipal Constitucional de Mecatlán.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con los artículos 4o, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 147 de su Reglamento Interno y 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. Dicha información se pondrá en conocimiento de esas autoridades, a través de un listado adjunto en el que se

describe el significado de las claves utilizadas, previo compromiso de que se dicten las medidas de protección correspondientes.

3. A lo largo del presente documento, la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno y cargos de servidores públicos y otros, se hará con abreviaturas, con la finalidad de facilitar la lectura y evitar su constante repetición; los cuales podrán ser identificados como sigue:

Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	Comisión Estatal
H. Ayuntamiento Municipal Constitucional de Mecatlán, Veracruz	Ayuntamiento
Presidente Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Mecatlán, Veracruz	Presidente Municipal
Fiscalía Primera Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas, Niños y de Trata de Personas de la Unidad Integral de Procuración de Justicia del VIII Distrito Judicial de Papantla, dependiente de la Fiscalía General de Estado del Estado de Veracruz	Fiscalía Especializada
Fiscalía General del Estado de Veracruz	Fiscalía General
H. Congreso del Estado de Veracruz	Congreso del Estado
Ley número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley Estatal de Víctimas

I. HECHOS.

4. El 9 de noviembre de 2015 R presentó queja ante la Comisión Estatal en representación de su menor [REDACTED] V, quien al momento de los hechos contaba con [REDACTED] años de edad, provenientes de la comunidad indígena de [REDACTED], perteneciente al municipio de Mecatlán, Veracruz y cuya lengua materna es la [REDACTED]

5. Como antecedentes del caso, R indicó que el [REDACTED], su menor [REDACTED] V fue víctima de violación sexual (regulado como delito de pederastia en el artículo 182 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave), por parte del probable responsable (PR) y que *“elementos de la Policía Municipal que fueron comisionados a apoyarla, la retuvieron y presionaron para que se desistiera de interponer denuncia”*.

6. En la comparecencia ante personal de la Comisión Estatal, V detalló lo que ocurrió después del delito de que fue víctima; refirió que como a las 15:00 horas de ese mismo día, en compañía de [REDACTED], acudieron con el Subagente Municipal de la comunidad, SP, a denunciar lo ocurrido, quien [REDACTED].

7. El 29 de octubre de 2015, V en compañía de [REDACTED] R se presentaron en el Ayuntamiento de Mecatlán para pedir ayuda para que los trasladaran a la Fiscalía Especializada de Papantla, siendo atendidos en la Sindicatura Municipal y transportándolos en una patrulla de la policía; pero en el mismo vehículo iba PR (a quien habían detenido como a las 21:00 horas del día de los hechos), así como el [REDACTED] de PR (P1), el Subagente Municipal de Manantiales (SP) y dos policías de Mecatlán (AR1 y AR2).

8. V agregó que a la salida del poblado se desviaron y adentraron a un campo deportivo en el que se encontraron y los abordó un “*licenciado particular*” (P2), quien junto con uno de los policías le dijeron “*que íbamos a negociar con mi agresor*” y que este último (PR), le dijo: “*no me mandes a Papantla, me van a matar y comenzó a llorar; me ofreció dinero y me dijo que me compraría un solar*”. Asimismo, abundó: “*Los policías me dijeron:* [REDACTED]

[REDACTED] (hasta que) *el chofer de la policía recibió una llamada y al término dijo: ‘vámonos, ya los están esperando en Papantla y si no la llevamos van a venir por ella’*”.

9. Al llegar a la Fiscalía de Papantla, como a las 14:30 horas, “*el agresor (PR) [REDACTED] (P1) se quedan en el vehículo y nunca los bajan, y ya no sé qué pasó con ellos... En esa Fiscalía estuvimos toda la tarde, regresando a mi comunidad hasta como a las once de la noche (23:00 horas) para enterarme que mi agresor ya andaba en una comunidad vecina*”.

10. La Comisión Estatal, previa investigación de los hechos e integración del expediente de queja, acreditó y determinó que en el presente caso existió una “*indebida actuación en la integración de una investigación ministerial, omisión en la protección de la víctima e injerencias arbitrarias contra la integridad psíquica de la víctima*”; motivo por el cual emitió la Recomendación 19/2016 del 10 de agosto de 2016, dirigida al Fiscal General del Estado de Veracruz y al H. Ayuntamiento de Mecatlán.

11. El Fiscal General aceptó la Recomendación y se encuentra en vías de cumplimiento, por lo cual no será objeto de análisis en la presente Recomendación;

en cambio, el Ayuntamiento no aceptó la Recomendación de la Comisión Estatal, argumentando que el pronunciamiento de la Comisión Estatal era falso de veracidad, ya que los elementos de la Policía Municipal no actuaron de manera negligente; que AR1 actuó “*de acuerdo a sus facultades [y que] en ningún momento obstaculizó el procedimiento*”.

12. La Recomendación 19/2016 del 10 de agosto de 2016, de la Comisión Estatal, se encuentra dirigida al Fiscal General y al H. Ayuntamiento de Mecatlán, con los siguientes puntos recomendatorios específicos para este último:

“AL PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE MECATLÁN, VERACRUZ (sic):

TERCERA. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 35 fracción XVIII, 36 fracción X, 114, 115 fracción XXXI, 151 fracción II, 153, 154, 156 fracción II, 158 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Municipio Libre, deberá girar instrucciones a quienes corresponda, para que se cumpla con lo siguiente: -----

A) Sea iniciado el **procedimiento administrativo** correspondiente, **en contra de [AR1] y [AR2]** (...) y sean sancionados conforme a derecho proceda, por haber atentado contra la integridad personal de la menor [V], por los razonamientos planteados en esta Recomendación. -----

B) Sean **exhortados** los servidores públicos mencionados, para que se abstengan de incurrir en comportamientos como los observados en la presente resolución, garantizando **el respeto de los derechos humanos** en toda la circunscripción territorial a su cuidado y apegando su comportamiento a lo estrictamente señalado en la Ley. Debiéndose acordar y otorgar garantías de **no**

repetición, para que **no** sean tomadas **represalias y/o** se cometan actos de **hostigamiento** en contra de los quejosos y/o de su familia. -----

C) Les sean impartidos cursos de **capacitación y actualización** a los servidores públicos responsables, en materia de los derechos de las víctimas o personas ofendidas, de respeto a la integridad personal, así como a la legalidad y seguridad jurídica. -----

CUARTA. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1° párrafos primero, segundo y tercero, 113 y demás conducentes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 68, 71 fracción XI inciso h), 76, 80 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; los aplicables de la Ley Número 602 de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal para el Estado de Veracruz, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, y de la Ley General de Víctimas, y correlativos de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, deberá acordar y girar instrucciones, para que:-----

A) Sean implementados los mecanismos legales y administrativos necesarios, con la finalidad de que le sea pagada una **indemnización justa y proporcional, a manera de compensación, a [V]**, por los daños y perjuicios ocasionados en su integridad personal. -----

B) Sea implementada eficientemente, en favor de la menor agraviada, la **medida de protección** dictada por la Fiscalía General del Estado, toda vez que al saber que su agresor se encuentra en libertad, presenta sentimientos de angustia y miedo que la han llevado a abandonar su hogar, con la finalidad de que, en la medida de lo posible, pueda llevar una vida libre de violencia y temores.-----”

13. La Recomendación 19/2016 fue notificada al Ayuntamiento con el oficio DSC/0322/2016 del 11 de agosto de 2016, otorgándole un término legal de quince días hábiles para que expresara su respuesta sobre la aceptación o no de la Recomendación, siendo hasta el 28 de septiembre de 2016 cuando el Presidente Municipal manifestó el “*rechazo*” (sic) o la no aceptación de la Recomendación.

14. El 14 de octubre de 2016 la Comisión Estatal notificó de manera personal a R el rechazo de la Recomendación 19/2016 por parte del Presidente Municipal, por lo que en ese mismo acto R presentó Recurso de Impugnación en contra de la negativa o “*rechazo*” (sic); mismo que fue recibido en esta Comisión Nacional el 26 de octubre de 2016, registrado bajo el número de expediente CNDH/2/2016/541/RI y cuya resolución es objeto de la presente Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

15. Escrito de Impugnación de R del 14 de octubre de 2016, dirigido a esta Comisión Nacional, en contra de la negativa o “*rechazo*” (sic) de la Recomendación 19/2016, por parte del Presidente Municipal.

16. Oficio DSC/0470/2016 del 24 de octubre de 2016, por el que la Comisión Estatal remitió el escrito de R, en representación de V, refiriendo que: “*presenta escrito de inconformidad en contra de la negativa o rechazo*” de la Recomendación 19/2016, por parte del Presidente Municipal.

17. Oficio DSC/0597/2016 del 1° de diciembre de 2016, a través del cual la Comisión Estatal rindió informe sobre la falta de respuesta del Presidente Municipal a la Recomendación 19/2016, anexando copia certificada del expediente de queja integrado ante la Comisión Estatal, del que destacan las siguientes evidencias:

17.1. Ficha de la solicitud de intervención con folio PAP 0571 2015 de fecha 9 de octubre de 2015, de R en representación de V, donde manifestó los hechos cometidos en agravio de su [REDACTED] y solicitó la intervención de la Comisión Estatal.

17.2. Escrito del 28 de octubre de 2015, por medio del cual V presentó denuncia ante SP.

17.3. Carpeta de Investigación iniciada el 29 de octubre de 2015 ante la Fiscalía Especializada por el delito de pederastia cometido en agravio de V.

17.4. Medida de protección dictada por la Fiscalía Especializada el 29 de octubre de 2015, en favor de V.

17.5. Acta circunstanciada del 9 de noviembre de 2015, suscrita por personal de la Comisión Estatal, en la que consta la entrevista realizada a R, donde narró los hechos motivo de su queja.

17.6. Escrito de V del 9 de noviembre de 2015, dirigido a la Comisión Estatal, en el cual refirió los hechos delictivos de que fue objeto, ocurridos el 28 de octubre de 2015, así como de la actuación de las autoridades que tuvieron conocimiento de los hechos.

17.7. Acta de nacimiento con la que se acredita la minoría de edad de V en la época de los hechos.

17.8. Entrevista en ampliación de V del 9 de noviembre de 2015 ante la Fiscalía Investigadora, en la que precisó, además de los hechos respecto del

delito del cual fue víctima, que AR1 y AR2 se detuvieron en el camino para que V negociara con PR y P2.

17.9. Oficio PAP/447/2015 del 11 de noviembre de 2015, por medio del cual la Comisión Estatal solicitó a la Fiscalía de Distrito de la Unidad Integral de Procuración de Justicia de Papantla, Veracruz, la adopción de medidas cautelares en favor de V.

17.10. Oficio 1241 del 17 de noviembre de 2015, por medio del cual personal de la Policía Ministerial Investigadora informó a R que le brindarían protección por medio de recorridos de vigilancia en su domicilio y alrededores.

17.11. Oficio 017/2015 del 25 de noviembre de 2015, suscrito por AR1, por medio del cual rindió el informe solicitado a la Presidencia Municipal y remitió documentación relacionada con la atención que se brindó a V y los motivos por los cuales PR fue liberado.

17.12. Oficio 111 del 8 de abril de 2016, por medio del cual el Juez de Control y Juicio Oral que conoce de la Causa Penal emitió la orden de aprehensión en contra de PR.

17.13. Recomendación 19/2016 del 10 de agosto de 2016 de la Comisión Estatal, dirigida a la Fiscalía General y al Presidente Municipal.

17.14. Oficios DSC/0322/2016 y DSC/0323/2016 del 11 de agosto de 2016, por medio de los cuales la Comisión Estatal notificó al Presidente Municipal y a la Fiscalía General la Recomendación 19/2016.

17.15. Oficio FGE/FCEAIDH/2276/2016-II del 26 de agosto de 2016, por medio del cual la Fiscalía General aceptó la Recomendación 19/2016.

17.16. Oficio 823 del 8 de septiembre de 2016, por medio del cual el Jefe de Detectives de la Policía Ministerial del Estado de Veracruz, respecto de la orden de aprehensión girada por el Juez de Control y Juicio Oral, en la causa penal y en contra de PR, informa que previa entrevista con P3, [REDACTED] de PR, manifestó que *“está trabajando en la Ciudad de México, que se fue hace aproximadamente un año y que prácticamente no llega a la comunidad [REDACTED], que se fue a raíz de lo sucedido”*.

17.17. Oficio DSC/0409/2016 del 20 de septiembre de 2016, por medio del cual la Comisión Estatal informó al Presidente Municipal que: *“a la fecha a la Recomendación 19/2016, no se le ha dado cumplimiento”*.

17.18. Oficio sin número del 28 de septiembre de 2016, por medio del cual el Presidente Municipal informó el *“rechazo”* (sic) de la Recomendación 19/2016.

18. Oficio V2/00394 del 4 de enero de 2017, por medio del cual esta Comisión Nacional, con motivo del recurso de impugnación interpuesto, solicitó informes al Presidente Municipal sobre su *“rechazo”* (sic) o no aceptación de la Recomendación 19/2016.

19. Acta circunstanciada del 2 de febrero de 2017, en la que consta la consulta realizada por personal de este Organismo Nacional sobre el estado de cumplimiento de la Recomendación 19/2016, en la cual se verificó que la respuesta del Presidente Municipal era de *“rechazo”* (sic) a la Recomendación de la Comisión Estatal.

20. Oficio recordatorio V2/07091 del 9 de febrero de 2017, por medio del cual y ante la falta de respuesta del Presidente Municipal, se solicitó nuevamente un

informe sobre la aceptación o rechazo de la Recomendación 19/2016 de la Comisión Estatal.

21. Oficio sin número del 17 de marzo de 2017, por medio del cual el Presidente Municipal manifestó a la Comisión Nacional que aceptaba la Recomendación 19/2016 *“formulada por esa Comisión Nacional de los Derechos Humanos”*, refiriendo que daba cumplimiento parcialmente a la misma, por lo que solicitó *“tener por aceptada la recomendación de manera parcial...”* con las siguientes constancias:

21.1. Acta de notificación del 18 de febrero de 2017, relacionada con el cumplimiento de la recomendación específica tercera, inciso A y por medio de la cual SM inició el Procedimiento Administrativo en contra de AR1 y AR2, que derivó en una amonestación privada para ambos; sanción que será objeto de análisis en el capítulo de observaciones.

21.2. Acta y fotografías relacionadas con el cumplimiento de la recomendación tercera, inciso C, sobre los cursos impartidos al personal de la Policía Municipal de Mecatlán, Veracruz.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

22. El Presidente Municipal manifestó el 18 de septiembre de 2016 su *“rechazo”* (sic) o no aceptación de la Recomendación de la Comisión Estatal.

23. El 17 de marzo de 2017 el Presidente Municipal señaló a esta Comisión Nacional que sí aceptaba la Recomendación 19/2016 y que dio cumplimiento parcial, para lo cual remitió como prueba, entre otras constancias, dos escritos del 20 de febrero de 2017, signados por el Síndico Municipal, SM, relacionados con el

cumplimiento de la recomendación tercera, inciso A y dirigidos a AR1 y AR2, respecto de los procedimientos de responsabilidades administrativas iniciados en su contra y con los que a ambos servidores públicos se les comunicó, literalmente, lo siguiente:

*“Por medio de la presente me dirijo a Ud. para manifestarle nuestra decisión de formularle **amonestación escrita** por la actitud asumida por su persona, en relación al procedimiento número 02/2017, consistente en una **Amonestación Privada** de acuerdo a la responsabilidad administrativa en que incurrió como servidor público por violentar derechos a la víctima de acuerdo a la recomendación número 19/2016 emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, y se les pide no volver incurrir en actos de violación de derechos humanos.*

La conducta descrita se encuentra tipificada los artículos 153, 154, 158, 160 y 161 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, así como nuestra decisión se encuentra debidamente sustentada.”

24. En relación con la denuncia presentada por R y V ante la Fiscalía Especializada, el 29 de octubre de 2015 se inició Carpeta de Investigación en contra de PR, por el delito de pederastia, siendo que posteriormente se radicó la Causa Penal, en la que el Juez de Control y Juicio Oral determinó “*aptos*” y suficientes los datos de prueba aportados por la Representación Social para tener por debidamente demostrado el hecho delictuoso, por lo que el 8 de abril de 2016 libró orden de aprehensión en contra de PR; misma que a la fecha del presente pronunciamiento no se ha materializado, por lo que está suspendido el procedimiento penal.

IV. OBSERVACIONES.

25. De conformidad con el artículo 102, apartado B, primer párrafo, constitucional, corresponde a los organismos de protección de los derechos humanos conocer sobre los *“actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público...”*, por lo que, ante una inconformidad respecto a la actuación de dichas autoridades, de acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo en cita, corresponde conocer a esta Comisión Nacional sobre dichas inconformidades, que tendrán que substantiarse mediante los medios de impugnación previstos y regulados en el artículo 55 de la Ley de este Organismo Nacional, los cuales son los recursos de queja y de impugnación.

26. En términos de los artículos 61 de la Ley de la Comisión Nacional y 159, fracción IV, de su Reglamento Interno, el recurso de impugnación procede: *“En caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, una recomendación emitida por un organismo local”*.

27. En el presente caso, el *“rechazo”* (sic) o no aceptación de la Recomendación 19/2016 del 10 de agosto de 2016 por parte del Presidente Municipal, fue notificada de manera personal a R el 14 de octubre de 2016 por parte de la Comisión Estatal.

28. R presentó en la misma fecha de notificación de la no aceptación de la Recomendación el Recurso de Impugnación ante la Comisión Estatal, dentro del plazo de los treinta días establecidos en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su Reglamento Interno.

29. El escrito de inconformidad contiene una descripción concreta de los hechos y cumplió con los requisitos de procedencia exigidos por los artículos 61 a 64 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 159, fracción IV, 160,

fracción III y 162 de su Reglamento Interno, por lo que se determina que el medio de impugnación fue presentado en tiempo y forma legales.

30. En este apartado se realiza un análisis lógico-jurídico y de máxima protección de la víctima a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos; de precedentes emitidos por la Comisión Nacional y de los criterios jurisprudenciales aplicables de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH), a fin de determinar el alcance jurídico del hecho de que la autoridad destinataria de la Recomendación hubiera rechazado o no aceptado la Recomendación 19/2016 de la Comisión Estatal, además de no haber dado cumplimiento satisfactorio a la misma.

A. Motivación y fundamentación de la Recomendación.

31. El sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos tiene, entre sus finalidades, velar por la debida y adecuada protección de los derechos humanos y por la reparación integral del daño ocasionado a las víctimas, cuando se acredita la violación a los mismos, así como exigir que los servidores públicos responsables de violentarlos sean sancionados de manera proporcional a la gravedad, circunstancia y grado de participación en los hechos violatorios.

32. La Comisión Estatal, al concluir la investigación del caso, tuvo por acreditada la violación de los derechos de V como víctima o parte ofendida del delito, así como por la afectación en su integridad personal por parte de las autoridades municipales, en principio, porque *“la menor agraviada no sólo fue revictimizada durante su estancia ante la Unidad Integral de Procuración de justicia, sino que el trato recibido y convalidado (sic) por los servidores públicos del Municipio de Mecatlán, Veracruz, fue, evidentemente, violatorio de su derecho a la integridad psíquica, pues... AR1 y*

AR2... actuaron a su libre arbitrio, ya que al momento de trasladar a los quejosos y a un detenido (PR) ante la autoridad competente, incurrieron en actos ilegales, desviándose del camino y obligando a la víctima a permanecer frente a su agresor, hablar y discutir con él en condiciones degradantes, ya que aún presentaba huellas físicas del ilícito cometido en su contra”.

33. Además, el agresor “nunca fue puesto a disposición de la autoridad ministerial”, aunque el Presidente Municipal y los policías municipales hayan manifestado que fue la Fiscal Especializada quien dijo que: “por la demora no podía recibirlo (a PR)”.

34. El Presidente Municipal y las autoridades responsables AR1 y AR2 no remitieron a la Comisión Estatal ni a la Comisión Nacional documentación comprobatoria alguna derivada de la detención de PR, como el supuesto certificado médico, ni que cubrieran las formalidades debidas para su puesta a disposición ante la Fiscalía Especializada y, mucho menos, de que esto último haya ocurrido.

35. La Comisión Nacional no se pronuncia respecto de la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones específicas dirigidas a la Fiscalía General del Estado de Veracruz, ya que no fueron motivo ni materia del presente Recurso de Impugnación, sin embargo, tanto la parte quejosa, ahora recurrente, como la propia víctima del delito podrán solicitar la intervención de esta Comisión Nacional, de así requerirlo, respecto de la observancia y cumplimiento de las recomendaciones a cargo de la Fiscalía General y cuyo seguimiento y atención corre a cargo de la Comisión Estatal.

B. No aceptación de la Recomendación por el Presidente Municipal.

36. La notificación al Ayuntamiento de la Recomendación 19/2016 se realizó mediante oficio de fecha 11 de agosto de 2016, el cual fue recibido el 18 de agosto de 2016 en la Presidencia Municipal.

37. El artículo 172 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, expresamente previene lo siguiente:

*“Artículo 172. La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una recomendación, **dispondrá de un plazo de quince días hábiles** para responder si la acepta o no.*

De no ser aceptada la recomendación, la negativa se hará del conocimiento de la opinión pública. (...)

(...)

Al concluir el plazo sin que la autoridad o servidor público al cual se le dirigió la recomendación realice manifestación alguna, ésta se tendrá por no aceptada”.

38. En relación con esto último, la autoridad o servidor público a quien se dirija una Recomendación, deberá informar dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación¹ si la acepta o no, en caso de no hacerlo, esto es, de no realizar manifestación alguna, una vez concluido el plazo se tendrá como legalmente no aceptada.

¹ Ver “Notificaciones. Por regla general surten sus efectos en el momento en el que se practican, salvo disposición legal expresa” y “Demanda de amparo. Cuando la ley que rige el acto reclamado no establece el momento en el cual surten efectos las notificaciones, debe estimarse que ello ocurre en el instante mismo de la notificación, por lo que el cómputo para la presentación de aquélla inicia a partir del día siguiente al en que se notificó el acto y ésta surtió efectos, independientemente de la materia”. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2017, Registros: 2014199 y 2014200.

39. De lo anterior resulta evidente que el Ayuntamiento de Mecatlán quedó legalmente notificado de la Recomendación el 18 de agosto de 2016, por lo que su Presidente Municipal contaba con un plazo de 15 días hábiles para manifestar la postura sobre la aceptación o no de la Recomendación, el cual feneció el 8 de septiembre de 2016, sin que la Comisión Estatal recibiera su repuesta, razón por la cual y para todos los efectos procedentes se tiene como legalmente no aceptada.

40. No obstante, el 20 de septiembre de 2016 la Comisión Estatal envió un nuevo oficio al Presidente Municipal, manifestando que a esa fecha no se le había dado cumplimiento a la Recomendación 19/2016, por lo que le daba un término de cinco días hábiles para que enviara las documentales de cumplimiento respectivas, sin embargo, dicha autoridad tampoco dio respuesta a dicho requerimiento.

41. Hasta el 28 de septiembre de 2016 el Presidente Municipal, de manera extemporánea, comunicó su “rechazo” (sic) o negativa de aceptación de la Recomendación 19/2016.

42. El 26 de octubre de 2016 esta Comisión Nacional recibió el Recurso de Impugnación de R, por lo que el 4 de enero de 2017 solicitó al Presidente Municipal un informe, sin recibir respuesta en el plazo que se le fijó para ello.

43. Aunado a lo anterior, el 2 de febrero de 2017, personal de este Organismo Nacional acudió a consultar el expediente de queja integrado ante la Comisión Estatal, corroborando que efectivamente la Recomendación 19/2016 se tenía como no aceptada por parte del Ayuntamiento.

44. Posteriormente, el día 9 de febrero de 2017 esta Comisión Nacional también envió oficio recordatorio a dicha autoridad, el cual no fue contestado.

45. El 17 de marzo de 2017 el Presidente Municipal informó a esta Comisión Nacional: *“se acepta la Recomendación 19/2016 formulada por esa Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) doy cumplimiento parcialmente la recomendación (sic)”*, y solicitó: *“tener por aceptada la recomendación de manera parcial...”*.

46. En relación con la respuesta del Presidente Municipal, se formulan las siguientes precisiones y consideraciones:

46.1. La Recomendación 19/2016 no fue emitida por esta Comisión Nacional, sino por la Comisión Estatal;

46.2. El informe solicitado por la Comisión Nacional a la autoridad municipal fue para conocer las causas, motivos o razones por las que no aceptó o rechazó la Recomendación 19/2016 que se le dirigió.

46.3. El Ayuntamiento, en términos del artículo 165, primer párrafo, del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional, contaba con la oportunidad -sin perjuicio de la responsabilidad en que hubieren incurrido sus elementos de policía- aceptar y dar cumplimiento total a la Recomendación 19/2016 durante el trámite del presente recurso de impugnación.²

46.4. Sin embargo, la postura de la autoridad municipal en no aceptar los hechos probados en la investigación realizada por la Comisión Estatal se hizo evidente desde el momento en que el Presidente Municipal manifestó su

² “Artículo 165 [del Reglamento Interno de la Comisión Nacional]. (Cumplimiento de la recomendación durante el trámite del recurso de impugnación). Sin perjuicio de la responsabilidad en que hubiese incurrido la autoridad, en caso de que durante la tramitación del recurso de impugnación, se acredite el cumplimiento de la recomendación, la Comisión Nacional lo hará del conocimiento del recurrente para que, en un plazo de quince días contados a partir del acuse de recibo, manifieste lo que a su derecho convenga.
...”

“rechazo” a la Recomendación 19/2016, al argumentar que era falso que AR1 y AR2 hayan actuado de manera negligente, agregando que en ningún momento se obstaculizó el procedimiento y que habían actuado de acuerdo a las facultades conferidas.

46.5. Con lo anterior, quedó claro que el Presidente Municipal se negó a aceptar y cumplir con la Recomendación de la Comisión Estatal aún y cuando la actuación irregular de AR1 y AR2 estuvo debidamente acreditada. No fue sino hasta la intervención de la Comisión Nacional cuando cambió su postura, sin referir qué lo motivó a aceptar, por lo que indicó que daría cumplimiento parcial al pronunciamiento del Organismo estatal.

46.6. En el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, no existe la figura de aceptación parcial de los pronunciamientos que realicen los organismos protectores de derechos humanos, en razón de ello, al manifestar el Ayuntamiento que aceptaba y daba cumplimiento *“parcial”* a la Recomendación 19/2016, esta Comisión Nacional tiene por no aceptada, para todos los efectos legales, la Recomendación 19/2016 formulada al Presidente Municipal de Mecatlán, Veracruz.

C. Violación de los derechos humanos de V, como parte ofendida del delito.

47. Como ya se señaló, la Comisión Estatal estimó acreditada la violación de los derechos de V como víctima o parte ofendida del delito, así como por la afectación de su integridad personal por parte de las autoridades municipales, razón por la cual emitió la Recomendación 19/2016 para el efecto de que: **1)** Se iniciara procedimiento administrativo de responsabilidades públicas en contra de AR1 y AR2; **2)** Se exhortara a dichos servidores públicos, para el efecto de que en todos los casos en que actúen e intervengan respeten los derechos humanos, a fin de que

no se repitan actos o hechos como los del presente caso, así como para que no tomen represalias y/o actos de hostigamiento en contra de la parte quejosa y sus familiares; **3)** Se les impartan cursos de capacitación y actualización en materia de derechos de las víctimas o personas ofendidas, de respeto a la integridad personal, así como a la legalidad y seguridad jurídica; **4)** Se pague o cubra una indemnización justa y proporcional a V, a manera de compensación, y **5)** Se implemente a favor de la menor agraviada la medida de protección dictada por la Fiscalía General del Estado.

48. El Presidente Municipal, por su parte, mediante comunicado del 28 de septiembre de 2016, manifestó su “rechazo” (sic) o negativa de aceptación de la Recomendación formulada, al tenor de los siguientes argumentos:

*“... Es totalmente **falso que los elementos de la Policía Municipal actuaron de manera negligente al obstaculizar al probable responsable para que no compareciera ante la Fiscalía**, si bien es cierto que el día veintinueve de octubre del año en curso siendo aproximadamente como las nueve de la mañana, recibió una llamada telefónica el Comandante de la Policía, por parte del Sub-Agente Municipal de la Comunidad de Manantiales perteneciente a este municipio que había detenido a un individuo [PR] que al parecer había abusado sexualmente de una menor, por lo que de inmediato se trasladaron al lugar indicado, recibiendo al detenido por parte del Sub-Agente de la Comunidad de Manantiales, por lo que de nueva cuenta regresaron a este municipio de Mecatlán, porque no llevaban suficiente combustible la patrulla (sic), obviamente con el detenido, **se realizó la documentación para la disposición del detenido**, quien tenía que ratificar la puesta a disposición era el Sub-Agente Municipal y sus policías auxiliares quienes **detuvieron en flagrancia al probable responsable**, y **también se debe tomar en cuenta el mal estado los***

caminos (sic), toda vez que existe una distancia de Mecatlán, a la ciudad de Papantla de dos horas y media, y aunado a que nuestras autoridad (sic) que procuran justicia le manifestaron al Comandante [...] que no recibía al detenido, toda vez que no se a (sic) comprobado si realmente el probable responsable había comentado (sic) delito, diciendo textualmente la Fiscal, [si más adelante se comprueba que cometió delito se le citara (sic) al probable]... pues el Comandante de la Policía Municipal actuó de acuerdo a sus facultades en ningún momento obstaculizo (sic) el procedimiento”.

49. AR1, Comandante de la Policía Municipal, mediante oficio del 25 de noviembre de 2015, por su parte, manifestó lo siguiente:

*“Resulta que el día **veintinueve de octubre del año en curso (2015)** siendo aproximadamente como las **nueve de la mañana**, recibí una llamada telefónica por parte del **subagente municipal de comunidad de Manantiales** perteneciente al este municipio que había detenido a un individuo (PR) que al parecer había violado a un menor, por lo que de inmediatamente me traslade al lugar indicado, **entregándome el detenido** el subagente municipal, **regresando de nuevo a Mecatlán** porque se nos estaba acabando la gasolina y fuimos a cargar al municipio, es decir que **entre once y media de la mañana**, y posteriormente **me dijo el síndico Único Municipal que también trasladaran a la agraviada** en compañía de su papa, para qué **presentaran la correspondiente denuncia de hechos en la fiscalía de Papantla Veracruz**, pues optamos en llevarlos y precisamente iban en la cabina, pero **es toda falsedad que nosotros hayamos querido negociar el asunto de la menor** porque **esos asunto no se pueden conciliar por la gravedad del delito, un mucho menos haberle ofrecido dinero** como lo vuelvo a repetir **son delitos graves que***

*no alcanzan fianza no son negociables, ahora resulta que quiere sorprende a esta Institución argumentando falsedades que le violaron sus derechos humanos, cuando un servidor hizo lo propio sin violentar su derechos humanos, **mi actuar es llevarla a la fiscalía de Papantla**, de inmediatamente presentaron su denuncia correspondiente, las aseveración que señala no se encuentran motivadas ni fundamentadas porque **no hay prueba alguna que demuestre lo contrario**, como vuelvo a repetir se está conduciendo con falses el representante de la menor. Efectivamente **fue liberado el detenido** por los tiempos dijo la fiscal que se había vencido el termino constitución y no era posible recibirlo por la demora”*

50. De las anteriores manifestaciones, confrontadas con las de V y R, se desprende lo siguiente:

50.1. Mientras V, acompañada de su progenitor R, llegaban a la cabecera municipal de Mecatlán; AR1 y AR2 se trasladaron a la comunidad de Manantiales, lugar donde ocurrieron los hechos;

50.2. AR1 y AR2 se ubican en las circunstancias de tiempo, lugar y modo de cómo ocurrieron los hechos, al reconocer AR1, en síntesis, lo siguiente:

50.3. Que el lunes 29 de octubre 2015, de regreso de la comunidad de Manantiales, ya con el detenido PR –quien fue asegurado a las 21:00 horas del día 28 anterior por el Subagente municipal (SP) y sus dos policías auxiliares-, arribaron a la cabecera municipal de Mecatlán para reabastecer de combustible a la patrulla con que remitirían al asegurado ante el Fiscal de Papantla;

50.4. Que realizaron la documentación necesaria para la puesta a disposición del detenido;

50.5. Que por indicaciones del Síndico Único Municipal (SM), también trasladaron en la misma patrulla a V y a R;

50.6. Que aproximadamente a las 11:30 horas del 29 de octubre 2015 se trasladaron a la ciudad de Papantla, que se ubica a una distancia aproximada de dos horas y media de camino;

50.7. Que mientras el Presidente Municipal informa que en la Fiscalía Especializada no recibieron al detenido PR, toda vez que no se había comprobado o determinado si había cometido delito alguno en agravio de V; AR1, por su parte, manifestó que no le recibieron al detenido PR, porque ya se había vencido el término constitucional de su detención y que por ello lo liberaron;

50.8. Que a mayor abundamiento AR1 niega haber participado o propiciado negociación alguna entre PR y V, tendente a solucionar o conciliar la controversia, puesto que él sabía y le consta que este tipo de asuntos ***“no se pueden conciliar por la gravedad del delito”***, porque ***“son delitos graves que no alcanzan fianza”*** y, por lo mismo, ***“no son negociables”***.

51. Sin embargo, al contrastar la siguiente información y argumentación, con las declaraciones de V y demás evidencias que constan en el expediente en que se actúa, esta Comisión Nacional considera que en el presente caso, de existir elementos objetivos y acreditables que justificaron la detención en flagrancia de PR, por la comisión de un delito grave en contra de V, AR1 y AR2, una vez que le fue entregado el detenido debían realizar el registro de su detención y ponerlo a disposición inmediata y sin demora de la representación social,³ lo que no hicieron,

³ Según lo ordenado por el artículo 147 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que a la letra estatuye: *“Artículo 147. Detención en caso de flagrancia. Cualquier persona podrá detener a otra en la comisión de un delito flagrante, debiendo entregar inmediatamente al detenido a la autoridad más próxima y ésta con la misma prontitud al Ministerio Público.*

como se acredita con las acusaciones de V y de R, y en lugar de dirigirse directamente a Papantla, domicilio de residencia de la Fiscalía Especializada, se regresaron a la cabecera municipal de Mecatlán, para posteriormente desviarse del camino y permitir la entrevista y confrontación del PR y su abogado (P2), con V y R, a efectos de “negociar” el asunto.

52. En cuanto al hecho de que V y R fueron desviados del camino para “negociar” con PR y P2, AR1 aseguró que como a las 11:30 partieron rumbo a Papantla, “distante a dos horas y media de distancia”,⁴ sin embargo, en el informe que rindió el Presidente Municipal a la Comisión Estatal el 28 de septiembre de 2016, refirió circunstancias que no fueron manifestadas en el informe de AR1, ratificado por AR2, al señalar que se debía tomar en cuenta el “mal estado” de los caminos hacia la Fiscalía Investigadora en Papantla, y que el motivo del regreso de AR1 y AR2 a Mecatlán se debió a la falta de combustible de la patrulla. Además, el Presidente Municipal omitió referir que él mismo presenció que V, R, PR, AR1 y AR2 se encontraban estacionados en un campo deportivo cuando iban rumbo a la Fiscalía Investigadora, tal como lo señaló V en su ampliación de declaración del 9 de noviembre de 2015, en la que mencionó que al lugar donde se encontraban, llegó el Presidente Municipal, quien le preguntó si iba a denunciar a Papantla o que si ya se habían “arreglado”; a lo cual V le indicó que procedería a denunciar y éste mencionó que “estaba bien porque si le hubiera pasado algo a [REDACTED] hubiera hecho lo mismo”.

Los cuerpos de seguridad pública estarán obligados a detener a quienes cometan un delito flagrante y realizarán el registro de la detención.

La inspección realizada por los cuerpos de seguridad al imputado deberá conducirse conforme a los lineamientos establecidos para tal efecto en el presente Código.

En este caso o cuando reciban de cualquier persona o autoridad a una persona detenida, deberán ponerla de inmediato ante el Ministerio Público, quien realizará el registro de la hora a la cual lo están poniendo a disposición.”

⁴ La distancia de recorrido por vía terrestre de Mecatlán a Papantla es de 70.13 km. y con un tiempo de viaje aproximado de 01:09 h/min., según el programa Mappir México de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, <http://ttr.sct.gob.mx/mappir/>.

53. En la misma ampliación de declaración, V manifestó que: *“cuando veníamos para Papantla, al pasar por el campo de futbol un taxi alcanza a la patrulla, diciéndole que se detuviera, le llamaron por celular al [AR1], ahí llegó un taxi en el que viajaba [P2], y [AR1]* [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] ...”

54. En la entrevista que rindió ese mismo día ante personal de la Comisión Estatal, V mencionó que ella y R estuvieron aproximadamente una hora en el campo deportivo, donde P2 los estaba esperando para *“negociar”* con su agresor PR, y que llegaron a la Fiscalía de Papantla como a las 14:30 horas –aunque en la Carpeta de Investigación quedó registrada la comparecencia de los quejosos a partir de las 16:00 horas del 29 de octubre de 2015-. Para esta Comisión Nacional el dicho de V adquiere total y plena credibilidad, si se toma en cuenta que la distancia de la comunidad de Mecatlán a la Ciudad de Papantla es de 70.13 km, aunado a que las evidencias y testimonios con que se cuentan, crean convicción de que el traslado de V, R y PR a la Fiscalía Investigadora, no se llevó a cabo como lo señalaron las autoridades responsables, incluyendo al Presidente Municipal, lo que les genera responsabilidad.

55. Se puede inferir que AR1 y AR2, con pleno conocimiento del Presidente Municipal, se detuvieron para propiciar la negociación junto con el abogado particular P2, debidamente identificado en las actuaciones, como lo manifestaron los testigos de los hechos.

56. Las actuaciones de AR1 y AR2, conforme al criterio de la Primera Sala de la SCJN, resulta contraria al deber establecido por el artículo 20, apartado C, fracción V, de la Constitución Federal, de evitar el contacto innecesario con el presunto autor

del delito, su defensa y otras personas que no tengan relación directa con el caso, para así proteger la identidad de la o del menor de edad víctima del delito, como excepción al principio de publicidad, pues ello le genera una situación atemorizante y estresante; le revictimiza y vulnera emocional y cognitivamente, generando un impacto real y significativo en su desarrollo.⁵

57. Por otra parte, tampoco existe constancia ni evidencia alguna de que PR haya sido bajado de la patrulla y puesto a disposición de la Fiscalía Especializada, como autoridad competente que podía verificar la existencia de la flagrancia por señalamiento o, en su caso, ordenar y disponer la libertad inmediata del detenido,⁶ además de que obra el informe de esta última, en el sentido de *“que no le fue puesto a disposición el probable responsable dentro de la aludida carpeta de investigación”* y, en un informe de ampliación, comunicó que si bien los policías aprehensores *“le manifestaron que tenían bajo su resguardo a la persona a quien los quejosos señalaban como responsable de los hechos denunciados, por lo que les dijo que debían ponerlo a su disposición mediante el oficio, lectura de derechos del detenido y la certificación médica correspondientes”*.

58. A mayor abundamiento, ni el Presidente Municipal y mucho menos AR1 y AR2, en ningún momento indicaron qué pasó y dónde quedaron PR y el progenitor de éste (P1). Por el contrario, existe el dicho de V, quien se concretó a manifestar:

⁵ Criterio contenido, en su parte conducente, en la tesis constitucional-penal: *“Menor de edad víctima del delito. Valoración de su testimonio en los procedimientos judiciales”*, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2015, Registro: 2010615.

⁶ Esto último, en términos de lo previsto por el artículo 149 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que a la letra dice:

“Artículo 149. Verificación de flagrancia del Ministerio Público.

En los casos de flagrancia, el Ministerio Público deberá examinar las condiciones en las que se realizó la detención inmediatamente después de que la persona sea puesta a su disposición. Si la detención no fue realizada conforme a lo previsto en la Constitución y en este Código, dispondrá la libertad inmediata de la persona y, en su caso, velará por la aplicación de las sanciones disciplinarias o penales que correspondan.

Así también, durante el plazo de retención el Ministerio Público analizará la necesidad de dicha medida y realizará los actos de investigación que considere necesarios para, en su caso, ejercer la acción penal.”

“el agresor [REDACTED] se quedan en el vehículo y nunca los bajan y ya no sé qué pasó con ellos”.

59. Por ello, en la tramitación del expediente de queja, la Comisión Estatal determinó el 1° de abril de 2016 que, de acuerdo a los informes rendidos por las autoridades, así como con base en los testimonios presentados por V y R: *“nos encontramos ante una violación a los derechos de legalidad y seguridad jurídica, consistentes en la omisión de la puesta a disposición del agresor ante el ministerio público...”*.

60. Por todo lo anterior es que la Comisión Estatal, en su Recomendación 19/2016, concluyó que PR nunca fue puesto a disposición de la autoridad ministerial y que la no retención de PR, fue consecuencia de la omisión de AR1 y AR2, al resolver que: *“actuaron negligentemente al obstaculizar que el probable responsable, quien se encontraba bajo su custodia, compareciera ante la Fiscalía”* y determinó que, además, existió una *“omisión en la protección de la víctima e injerencias arbitrarias contra la integridad psíquica de la víctima”*; conductas que incluso, en opinión de esta Comisión Nacional, podrían trascender al ámbito penal, dado el incumplimiento del deber legal y de la violencia institucional ejercida en contra de los derechos humanos de una mujer, con la agravante de que en el presente caso V se encontraba en una triple situación de vulnerabilidad: mujer, menor de edad e indígena.

D. Violación de los derechos humanos de V, como [REDACTED].

61. La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada en 1993 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), define en su artículo 1o., como *“violencia contra la mujer: todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento*

físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

62. El artículo 4o., establece la obligación de las autoridades de *“proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares”,* así como el *“evitar eficazmente la reincidencia en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones que no tengan en cuenta la discriminación contra la mujer”.*

63. En 1993 se celebró en Viena la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en la Declaración y Programa de Acción de Viena se afirma que *“los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”;* en la Conferencia se subrayó *“la importancia de la labor destinada a eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada, así como eliminar todas las formas de acoso sexual, la explotación y a eliminar los prejuicios sexistas en la administración de la justicia [...]”.*

64. Por su parte, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en 1995, marcó un importante punto de discusión para la agenda mundial de igualdad de género. En cuanto a la violencia contra la mujer, refiere que se trata de una *“manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre [...]”.*

65. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención De Belém Do Pará", adoptada en 1994 por la Organización de los Estados Americanos, refiere que será violencia contra la mujer -incluye la violencia física, sexual y psicológica- *“(cuando) tenga lugar en la*

comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar” y, específicamente, previene que las autoridades deberán: “abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación”.

66. En el marco normativo de fuente interna, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece, en su artículo 5o, fracción IV, qué se entiende por violencia contra las mujeres: *“Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte, tanto en el ámbito privado como en el público”.*

67. La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, por su parte, en el artículo 4o, fracción XXXII, establece qué se entiende por Violencia contra las Mujeres: *“(aquellos) actos u omisiones que dañan la dignidad, la integridad y la libertad de las mujeres”.*

68. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia refiere varios tipos de violencia, entre las cuales se encuentra la institucional, prevista en los artículos 18 a 20 y que consiste en *“los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia”;* asimismo, establece la obligación para las autoridades de los tres órdenes de gobierno de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a

una vida libre de violencia, por lo que ordena: *“deben prevenir, atender, investigar, sancionar y reparar el daño que les inflige”*.

69. Desde la óptica de la jurisprudencia internacional, en la sentencia del caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH), en su artículo 7. B, obliga a los Estados Partes a utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. La CrIDH señaló, como lo establece la Convención de Belém do Pará, que la violencia contra la mujer no sólo constituye una violación de los derechos humanos, sino que es *“una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”*, que *“trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases”*.

70. La Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, *“La Violencia Contra la Mujer”*, señala que ésta es *“... una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”*.

71. Existen criterios jurisprudenciales internos del Poder Judicial de la Federación, entre ellos, el que señaló: *“[...] la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, que limita total o parcialmente su goce o ejercicio, esto es, la violencia contra la mujer incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad; por lo que el Estado también es responsable de los actos de violencia contra las mujeres perpetrados por particulares en tanto no*

*adopte medidas con la diligencia debida para impedir la violación de derechos o para investigar y castigar actos de violencia e indemnizar a las víctimas [...]*⁷

72. Al respecto, esta Comisión Nacional en su Recomendación 64/2016,⁸ ha puesto en evidencia que en las investigaciones de índole ministerial, cuando se trata de delitos de carácter sexual cometidos en contra de mujeres, impera una cultura sexista, reflejándose al momento de que las autoridades encargadas de la investigación no efectúan una labor de manera completa e imparcial, lo que se traduce en la falta de sanción para estos delitos.

73. En el párrafo 32 de esa Recomendación la Comisión Nacional advierte que la impunidad en los delitos sexuales está asociada, entre otras cosas, *“con la inacción de las autoridades ante las denuncias de carácter sexual [y] el maltrato de algunas autoridades a las víctimas”*, prevaleciendo como principales obstáculos para realizar con efectividad una investigación diligente: *“1) La aceptación cultural y silenciosa de la dominación masculina, 2) las creencias culturales que perpetúan los estereotipos de género que resultan a veces en violencia y discriminación contra las mujeres, 3) los estereotipos, actitudes y expectativas de la sociedad hacia las mujeres y 4) la falta de acciones de capacitación y actualización del personal policial y ministerial para erradicar las prácticas sexistas que restringen el ejercicio del derecho a la justicia de personas afectadas por la violencia”*. (párrafo 29)

74. Por ello, la Comisión Nacional se ha pronunciado en el sentido de que, de conformidad con el artículo 2, inciso a, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, *“las autoridades tienen la obligación de asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica del principio de igualdad del hombre y la mujer”*, y de conformidad con el artículo 5, inciso b, *“la*

⁷ Tesis constitucional I.9o.P.82 P (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 2015, Registro 2009256.

⁸Publicada el 16 de diciembre de 2016.

obligación de modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”.(párrafo 51)

75. Los estándares jurídicos y criterios expuestos, ponen de manifiesto el deber de todas las autoridades de los tres niveles de gobierno que tienen para proceder a la atención, investigación y reparación del daño que se inflija a las mujeres víctimas de la violación de sus derechos humanos, con una perspectiva de género; situación que en el presente caso no ocurrió, por el contrario, se incurrió en una violencia institucional en perjuicio de V, ya que no sólo fue afectada en su esfera emocional desde el momento en que innecesariamente AR1 y AR2 provocaron el acercamiento con su agresor PR, sino que además, minimizaron el hecho de que se encontraban ante un delito de carácter sexual, cuya víctima se encontraba en un estado de afectación y vulnerabilidad, al haber referido a V que llegara a un arreglo con PR y se casara con él, aunado al hecho de liberar a PR y no presentarlo ante la autoridad ministerial, lo que ha generado impunidad, pues no se ha cumplimentado la orden de aprehensión dictada en su contra.

E. Violación de los derechos humanos de V, como menor de edad.

76. De acuerdo con el acta de nacimiento de V, contaba con la edad de ■ años al ocurrir los hechos, puesto que nació en ■ y los hechos ocurrieron en ■.

77. El artículo 4o. de la Constitución Federal establece, como criterio rector, que debe prevalecer el interés superior de la niñez en todas las decisiones y actuaciones

de la autoridad, garantizando de manera plena sus derechos y la satisfacción de sus necesidades.

78. La CrIDH ha precisado que *“La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad”*.⁹

79. La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 16, establece:

1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

80. En concordancia con lo anterior, la SCJN ha determinado que la función del interés superior del menor, como principio jurídico protector, debe ser entendido y constituirse en una obligación para las autoridades de asegurar que sea respetado, es decir, *“el interés superior del menor, enfocado al deber estatal, se actualiza cuando en la normativa jurídica se reconocen expresamente el cúmulo de derechos y se dispone el mandato de efectivizarlos, y actualizado el supuesto jurídico para alcanzar la función de aquel principio, surge una serie de deberes que las autoridades estatales tienen que atender, entre los cuales se encuentra analizar, caso por caso, si ante situaciones conflictivas donde existan otros intereses de*

⁹ Caso González y otras “Campo algodonero vs. México”, sentencia del 16 de noviembre de 2009.

*terceros que no tienen el rango de derechos deben privilegiarse determinados derechos de los menores o cuando en el caso se traten de contraponer éstos contra los de otras personas; el alcance del interés superior del menor deberá fijarse según las circunstancias particulares del caso y no podrá implicar la exclusión de los derechos de terceros”.*¹⁰

81. A mayor abundamiento, el Poder Judicial de la Federación también ha establecido el criterio de que la menor de edad víctima de algún delito de índole sexual “se encuentra en un doble estado de vulnerabilidad, ya que por una parte es i) mujer y, por otra, es ii) una niña, a los que pueden sumarse otros estados de debilidad. En ese sentido, los ordenamientos que protegen a las mujeres, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como la Ley General de Víctimas, le son aplicables con la finalidad de salvaguardar sus derechos fundamentales, por ser considerada mujer con independencia de su edad”.¹¹

82. Aunado a esto último, la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pone de manifiesto que dentro de los derechos de la niñez se encuentran el derecho de prioridad, a una vida libre de violencia y a la integridad personal, así como al derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso.

83. Estos derechos se traducen en el deber que tienen las autoridades para que se les brinde protección en cualquier circunstancia y la obligación de “...adoptar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas,

¹⁰ Tesis Constitucional “Interés superior del menor. Su función normativa como principio jurídico protector”, Semanario Judicial de la Federación, junio de 2012, Registro 2000988.

¹¹ Así lo informa la tesis constitucional XXVII.3o.24 P (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, mayo de 2016, Registro 2011620.

*niños o adolescentes se vean afectados por: el descuido, negligencia, abandono o abuso físico, psicológico o sexual (...) así como considerar la perspectiva de género en las situaciones de violencia”.*¹²

84. El artículo 71 de la misma Ley, enlista los derechos que deben ser reconocidos por todas a las autoridades en cualquier procedimiento o acto de autoridad que involucre a una o a un menor, como lo son la asistencia de un traductor o intérprete, mantener apartados a los adultos que puedan influir en su comportamiento o estabilidad emocional e implementar medidas de protección en su favor.

85. Incluso la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* de las Naciones Unidas, en la que México participó y aportó propuestas como el plan de acción global, orientador del actuar de los países hacia la prosperidad y la dignidad humana, en sus objetivos 5 y 16, metas específicas 5.1 y 16.2, expresamente previenen lo siguiente¹³:

“5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas de todo el mundo.

16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.”

86. En el presente caso, al estado de vulnerabilidad de V, mujer, menor de edad, víctima de la comisión de un delito de índole sexual, se suma otra condición de vulnerabilidad, con lo que se agudiza la violación a sus derechos humanos, como lo

¹² Artículo 41 fracciones I y II.

¹³ La Agenda 2030 fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (A/RES/70/1), en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada del 25 al 27 de septiembre de 2015; <http://agenda2030.mx/> y <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.

es su pertenencia a una comunidad indígena totonaca; esta situación que no fue considerada por AR1 y AR2, ni tampoco valorada por el Presidente Municipal, al no aceptar de manera expresa y oportuna la Recomendación 19/2016 de la Comisión Estatal y tampoco resarcir el daño que se ocasionó a V y al cual tiene derecho.

F. Violación de los derechos humanos de V, como [REDACTED]

87. De conformidad con el Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el municipio de Mecatlán, Veracruz, se cuenta con una población total de 10,334 habitantes que hablan lengua indígena; de los cuales 9,678 corresponden a la lengua indígena totonaca y dentro de dicha cantidad 4,955 resultan ser mujeres.¹⁴

88. En el presente caso está acreditado y quedó evidenciado en las actuaciones de la Comisión Estatal, que V *“no entiende en su totalidad el idioma español, facilitándosele más su lengua totonaca”*.

89. El artículo 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, señala lo siguiente:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.”

¹⁴ Información contenida en el Sistema Nacional de Información Municipal, visible en el sitio de internet <http://www.snim.rami.gob.mx/index2.html> del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

90. LA CrIDH, en el “*Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*”, consideró que conforme al principio de no discriminación, para garantizar el acceso a la justicia de una persona que pertenezca a una comunidad indígena *“es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”*.¹⁵

91. El artículo 2, Apartado A, de la Constitución Federal, reconoce los derechos de tienen las personas provenientes de alguna comunidad indígena. Dentro de éstos, la fracción VIII, reconoce el acceso pleno a la jurisdicción del Estado y la garantía de que en todo juicio o procedimiento donde se vea involucrado una persona con calidad indígena, se deberán respetar los derechos que le asisten. El mismo artículo constitucional, en su Apartado B, pone de manifiesto el reconocimiento que debe prevalecer a su persona y sus comunidades, para lo cual cada entidad federativa y sus municipios, tienen la obligación de eliminar cualquier tipo de práctica discriminatoria y crear condiciones de igualdad. Ese reconocimiento también se otorga en el artículo 5, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

92. El *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas*, emitido por la SCJN, ha señalado que *“Los pueblos indígenas son titulares de derechos tanto por su condición de pueblos ancestrales con derecho de libre determinación, como por ser personas titulares de derechos que les permitan mejorar progresivamente sus condiciones de vida. Dado que por lo general los indígenas viven en situación de vulnerabilidad, la progresiva efectividad de estos derechos, requiere medidas diferenciales que se ajusten a sus circunstancias específicas.”*

¹⁵ Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010 Serie C No. 216, párrafo 184.

93. En consecuencia, el Ayuntamiento Municipal, como autoridad destinataria de la Recomendación de esta Comisión Nacional, así como del pronunciamiento que en su momento realizó la Comisión Estatal, deberá tomar en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de V, para implementar las acciones necesarias para reparar el daño de manera integral, de conformidad con lo establecido en la Ley de Víctimas del Estado de Veracruz.

94. Aunque la Fiscalía General no resulta ser autoridad responsable en el presente Recurso de Impugnación, esta Comisión Nacional le remitirá copia de la presente Recomendación y solicitará su intervención, para el efecto de que gestione y agote todas las posibilidades legales, incluso a través de la vía del exhorto o de la requisitoria previstas por los artículos 75 y 76 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para que se proceda a la búsqueda y localización de PR y se cumplimente la orden de aprehensión librada en su contra, tomando en cuenta que en el último parte de novedades de la policía ministerial, existe el testimonio del [REDACTED] de PR (P3), en el sentido de que PR se encuentra domiciliado y resulta localizable en una ciudad conocida.

G. Improcedencia de la aceptación parcial y del deficiente e insatisfactorio cumplimiento, por parte del Ayuntamiento, de la Recomendación 19/2016 de la Comisión Estatal.

95. En el oficio enviado a esta Comisión Nacional el 17 de marzo de 2017, por el Presidente Municipal, señaló lo siguiente:

*“... se acepta la Recomendación 19/2016 formulada por esa Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (sic) **doy cumplimiento parcialmente** la recomendación (sic) ante usted con el debido respeto comparezco para exponer:*

*A.- **Se anexa procedimiento administrativo** en contra de los servidores Públicos involucrados en violación de derechos humanos.*

*B.- **Se le exhorta** a los servidores Públicos de no repetir de nuevo (sic) su conducta ni mucho menos que se cometan actos de hostigamiento en contra de la quejosa y su familia.*

*C.- Se anexa secuencia fotográfica de la **Impartición del Curso a los servidores público involucrado** (sic) **y a los demás elementos.***

*En cuanto hace del párrafo cuarto (A) **en relación a la indemnización** de los daños y perjuicios **se debe ventilar por la vía civil** y determine un juez competente resolver dicha controversia.*

*En el (B) **se le dará todas las medidas de protección a la víctima** y coadyuvemos para que se ha (sic) justicia en contra del imputado (sic).*

Por lo expuesto y fundado, respetuosamente solicito:

PRIMERO. Tener por aceptada la recomendación de manera parcial ...”

96. En el presente caso nos encontramos ante una no aceptación formal y legal de la Recomendación de la Comisión Estatal, aun cuando el Presidente Municipal reconsideró aceptar la resolución, pero de manera “*parcial*”, al no aceptar el contenido del inciso A) del punto recomendatorio cuarto.

97. Respecto de lo expresado por el Presidente Municipal de “*aceptar parcialmente*” la Recomendación 19/2016 de la Comisión Estatal, es preciso reiterar que dentro del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos no

existe la figura de la aceptación parcial de las recomendaciones emitidas por los organismos competentes en la materia, máxime cuando la Comisión Estatal acreditó, de manera indubitable, la violación de los derechos de V como víctima o persona ofendida del delito y del derecho a su integridad personal.

98. Los organismos defensores de los derechos humanos deben incluir, entre sus objetivos institucionales ineludibles, el velar porque se repare el daño de las víctimas de violaciones a sus derechos humanos, favoreciendo en todo momento la protección más amplia de las víctimas,¹⁶ más allá de la eventual responsabilidad civil, patrimonial, penal o cualquier otra que pudiera repararles, ya que de no hacerlo, implicaría que las resoluciones de las Comisiones Estatales resultaran incompletas y no lograran la más amplia e integral protección de los derechos humanos a favor de las víctimas o agraviados.

99. El derecho humano a la reparación integral del daño quedó incorporado al sistema jurídico mexicano a partir de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011, en cuyo tercer párrafo advierte, como derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos, que: *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*; misma disposición que se encuentra reiterada en el artículo 4o., párrafos noveno y décimo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹⁶ Recomendaciones 17/2015 y 54/2015 del 8 de junio y 30 de diciembre de 2015, párrafos 48 y 45, respectivamente.

100. La SCJN ha interpretado que: *“Del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como de los artículos 1.1 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es claro que todas las autoridades se encuentran obligadas a cumplir con el mandato constitucional y convencional de respeto y garantía –dentro de esta última se encuentra la obligación de reparación- de los derechos humanos. Así, todas las autoridades tienen que respetar los derechos humanos y, en el ámbito de su competencia, garantizar su ejercicio y reparar cuando se cometen violaciones contra estos derechos.”*¹⁷

101. En el presente caso, el Presidente Municipal no aceptó el inciso A) del punto cuarto recomendatorio, donde se le solicitó pagar una indemnización en favor de V, por considerar que debía llevarse a cabo por *“la vía civil”*.

102. La emisión de una Recomendación es el resultado de la investigación por parte de un organismo local o de esta Comisión Nacional, en la que se tiene efectivamente acreditado las transgresiones a derechos humanos que fueron cometidas o atribuibles a servidores públicos.

103. Esta Comisión Nacional, en su Recomendación No. 7VG/2017¹⁸, ha precisado la distinción, alcance y naturaleza de las responsabilidades por violaciones a derechos humanos, actos u omisiones que se encargan de investigar los organismos públicos referidos en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, de cualquier otro tipo de responsabilidad que converja en el caso, como lo es la responsabilidad penal y/o administrativa, al diferenciar la naturaleza distinta de cada tipo de responsabilidad y la autoridad encargada de investigar y sancionar

¹⁷ Tesis constitucional *“Derechos humanos. Todas las autoridades están obligadas a cumplir con las obligaciones de respeto y garantía”*. Semanario Judicial de la Federación, noviembre de 2015, Registro 2010422.

¹⁸ Recomendación por violaciones graves *“Sobre Violaciones graves a derechos humanos por los hechos ocurridos el 19 de junio de 2016 en asunción de Nochixtlán, San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Vigüera, en el Estado de Oaxaca”*, párrafos 119.1, 119.2 y 119.3.

dichas conductas: “...los órganos jurisdiccionales (que) resuelven, entre otras, sobre la responsabilidad penal y a los que se les reconoce la facultad exclusiva de la imposición de las penas. Asimismo, es de naturaleza distinta a la función de la autoridad administrativa a la que compete determinar la responsabilidad por la infracción a normas o reglamentos administrativos y que cuenta con la facultad de imponer sanciones”, “una misma conducta (...) puede tener efectos y consecuencias en distintos ámbitos: como violaciones a derechos humanos, como delitos y/o como faltas administrativas, produciéndose así distintos tipos de responsabilidades: a) responsabilidad por violaciones a derechos humanos; b) responsabilidad penal por la comisión de delitos y c) responsabilidad administrativa por infracciones a normatividad administrativa.”

104. De lo anterior se concluye que toda conducta violatoria de derechos humanos debe investigarse y sancionarse de manera proporcional a la conducta de los servidores públicos responsables, a las circunstancias en que ocurrieron los hechos violatorios y a la gravedad de los mismos y que las responsabilidades generadas por violaciones a derechos humanos, reflejadas en los pronunciamientos que emiten los organismos públicos protectores de derechos humanos “no requiere para ser válida, -ni previa ni posteriormente a su emisión- de la determinación de responsabilidad penal o administrativa, pues se trata de vertientes y procedimientos distintos que generan consecuencias jurídicas también distintas.”

105. En el presente caso el artículo 65 de la Ley General de Víctimas y su correlativo artículo 64 de la Ley número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establecen lo siguiente:

“Artículo 64. Todas las víctimas de violaciones a los derechos humanos serán compensadas, en los términos y montos que determine la resolución que emita en su caso:

a) ...

b) ...

c) ...*Un organismo público de protección de los derechos humanos;*

d) ...

Lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas que los mismos hechos pudieran implicar y conforme lo dispuesto por la presente Ley.

En los casos de víctimas de delitos se estará a lo dispuesto en los montos máximos previstos en la Ley.” (El subrayado y texto resaltado es nuestro)

106. Luego entonces, una vez determinada la relación causal existente entre los daños causados a V y las conductas y actos imputables a AR1 y AR2, elementos policiales dependientes del Ayuntamiento Municipal de Mecatlán, la consecuencia lógica y jurídica es que se proceda a la reparación integral del daño causado, a través del pago de una indemnización justa y proporcional, a manera de compensación, a V, por los daños y perjuicios ocasionados en su integridad personal, independientemente de cualesquier otra responsabilidad civil, penal, administrativa, patrimonial, disciplinaria o institucional, tal como lo resolvió y determinó la Comisión Estatal en su recomendación cuarta, inciso A.

107. Por otra parte, con la respuesta del 17 de marzo de 2017, el Presidente Municipal anexó diversas documentales con las que informó que estaba dando

cumplimiento parcial a la Recomendación 19/2016. Sin embargo, después de la revisión y análisis de lo informado, se tiene lo siguiente:

108. En el inciso A del punto recomendatorio tercero, la Comisión Estatal solicitó: *“Sea iniciado el procedimiento administrativo correspondiente, en contra de los CC.[AR1] y [AR2], (...) y sean sancionados conforme a derecho proceda...”*.

109. En relación con lo anterior, es lógico que dicho procedimiento debía ser realizado conforme a la normatividad aplicable a los servidores públicos a sancionar.

110. Al respecto, el Presidente Municipal acompañó dos escritos del 20 de febrero de 2017, signados por SM, Síndico Municipal y que se encuentran dirigidos a AR1 y AR2, en relación con los *“procedimientos de responsabilidades administrativas”* iniciados en su contra y a través de los cuales les comunica la imposición de amonestaciones privadas; sin embargo, se estima que dicha actuación y resolución resulta contraria al orden establecido, en principio, porque se basó en lo previsto por los artículos 153, 154, 158, 160 y 161 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, conforme a la cual sólo resultan autoridades competentes para aplicar las sanciones previstas en dicho ordenamiento legal: el Ayuntamiento en sesión de Cabildo, el Presidente Municipal o el Órgano de Control Interno del propio Ayuntamiento y, en su caso, el Congreso del Estado,¹⁹ más no el Síndico Municipal;

111. Conforme al Capítulo X *“Régimen Disciplinario de las Instituciones Policiales”* de la Ley número 310 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de

¹⁹ “Artículo 151 (de la Ley Orgánica del Municipio Libre). Son competentes para aplicar las sanciones a que se refiere este Capítulo:

I. El Ayuntamiento en sesión de Cabildo, cuando se trate de los Ediles, así como de los Agentes o Subagentes Municipales;
II. El Presidente Municipal o el órgano de control interno, cuando se trate de cualquier otro servidor público; y
III. El Congreso del Estado, cuando se trate de Ediles y la sanción que proceda sea de suspensión, separación del cargo o inhabilitación, conforme a lo dispuesto por esta ley.”

Veracruz de Ignacio de la Llave, específicamente en sus artículos 120 y 168, previene que el incumplimiento por parte de los servidores públicos de las instituciones policiales de carácter operativo de sus obligaciones y deberes establecidas en aquella Ley “*y las demás disposiciones legales aplicables*”, dará lugar al inicio del procedimiento del régimen disciplinario ante la Comisión de Honor y Justicia para los integrantes de las instituciones policiales, cuyos acuerdos sólo serán firmados por el Presidente de la Comisión y autenticados por el Secretario Técnico de la misma y, la resolución definitiva, será firmada por todos los integrantes de la Comisión con voz y voto y autenticada por el Secretario Técnico, más nunca se previene participación alguna por parte del Síndico Municipal o del Presidente Municipal.

112. En cuanto al régimen disciplinario en las instituciones policiales en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el ordenamiento en cita -que resultaba ser el aplicable para el correcto cumplimiento del inciso A del punto recomendatorio tercero-, establece en qué consistirán las correcciones disciplinarias, las sanciones, así como el procedimiento para su aplicación.

113. Asimismo, está previsto en el artículo 129 de la misma Ley número 310, que la imposición de las sanciones que se lleguen a emitir en tales procedimientos, se hará con independencia de las que correspondan por responsabilidad civil, penal o administrativa, de conformidad con la legislación aplicable.

114. Así las cosas, si con las reformas publicadas en la Gaceta Oficial del 28 de noviembre de 2014, por medio de las cuales se derogaron los artículos 259 Bis a 259 Octies del Capítulo V “*Del procedimiento administrativo (para el fincamiento de responsabilidades) para los integrantes de las instituciones de seguridad pública del Estado de los Municipios*”, del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, resulta inconcuso que los elementos de

las instituciones policiales sólo pueden ser sancionados, disciplinaria y administrativamente, conforme a la Ley número 310 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo que generó que ya no puedan ser sancionados por la autoridad competente, pues ya les fue impuesta como sanción una amonestación privada, que además de haber sido impuesta por un Síndico Municipal que carece de facultades para ello, fue absolutamente fuera de proporción a las responsabilidades en que incurrieron AR1 y AR2 y que han quedado señaladas en la presente Recomendación.

115. En razón de ello, y debido a la probable responsabilidad en que incurrió SM, al haber substanciado un procedimiento sancionador sin tener atribuciones ni competencia para ello, esta Comisión Nacional advierte una probable responsabilidad administrativa por parte de dicho servidor público y, por tanto, está solicitando a ese Ayuntamiento el inicio del procedimiento de investigación respectivo en contra de SM, para que se determine y sancione la probable responsabilidad en que incurrió.

116. En cuanto al exhorto que se solicitó en el inciso B del punto tercero recomendatorio para los servidores públicos involucrados, no se envió constancia alguna, por lo que se desconocen los términos y el contenido de la exhortación emitida y si se despachó y recibió por parte de AR1 y AR2; tampoco existe evidencia de qué garantías y medidas de no repetición se acordaron, por lo que se considera que las recomendaciones formuladas en tal sentido no han sido cumplidas satisfactoriamente, por lo que tal exhortación tendría que ser emitida con las formalidades debidas y bajo los extremos indicados.

117. En cuanto al inciso C del punto recomendatorio tercero, relativo a los cursos de capacitación y actualización a los servidores públicos responsables, el Presidente Municipal anexó el listado de personal y las secuencias fotográficas del

personal que participó en la capacitación que se llevó a cabo, en un solo día: el 16 de febrero de 2017, por parte del Fiscal Itinerante e Intérprete de la Fiscalía General, sobre temas relacionados con el uso de la fuerza, flagrancia, derechos humanos en la detención, puesta a disposición, inspecciones y cadena de custodia, y sobre el trato que deben recibir las víctimas de un delito, sin embargo, los cursos requeridos son *“en materia de los derechos de las víctimas o personas ofendidas, de respeto a la integridad personal, así como a la legalidad jurídica”*, por lo que se estima necesario que los mismos sean impartidos por personal especializado en materia de derechos humanos, como podrían ser por conducto de la propia Comisión Estatal, previa celebración del acuerdo o convenio para ello.

118. Por último, en lo atinente al inciso B del punto cuarto recomendatorio, en el que se solicitó: *“Sea implementada eficientemente, en favor de la menor agraviada, la medida de protección dictada por la Fiscalía General del Estado...”*, consistente en *“vigilancia en el domicilio de [V] y el auxilio inmediato por parte de las autoridades policiales, a efecto de que ante cualquier llamada de auxilio acudan inmediatamente al lugar que esta se encuentre y se realicen los rondines y la vigilancia en el domicilio que al efecto se impone”*; el Presidente Municipal no envió prueba de cumplimiento alguna.

H. Formas de dar cumplimiento a la Recomendación.

119. Sobre el cumplimiento a seguir, respecto de los puntos recomendatorios contenidos en la Recomendación de la Comisión Estatal, dirigida al Ayuntamiento, debe señalarse y precisarse lo siguiente:

120. La queja que R presentó ante la Comisión Estatal, fue consecuencia de la comisión de un delito del cual fue víctima su [REDACTED] V, por lo que existía y persiste la necesidad de que a la misma se le proporcionen las medidas de ayuda,

protección, atención y reparación del daño por las lesiones, enfermedades y traumas emocionales como consecuencia directa e inmediata del delito cometido en su agravio.

121. En atención a ello, resulta de suma importancia que se proporcione a V los servicios de asistencia médica, psicológica y social²⁰ necesarios, debiéndose considerar que *“al proporcionar los servicios y asistencia a víctimas se prestará atención a las que tengan necesidades especiales, ya sea por el tipo de daño sufrido o debido a factores de raza, color, sexo, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de otra índole, creencia o prácticas culturales, situación económica, nacimiento, situación familiar, origen étnico, social o impedimento físico”*.²¹

122. Lo anterior, con la finalidad de minimizar, en la mayor medida de lo posible las secuelas que dejó en V la realización del delito cometido en su contra.

123. La atención médica y psicológica deberá ser proporcionada por personal especializado en temas de delitos sexuales y con perspectiva de género, conforme a lo previsto en la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. *Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*,²² en una Institución de Salud cercana al domicilio de residencia de V y que cuente con la infraestructura necesaria para su atención. De no ser así, se deberá garantizar su acceso a cualquier otro establecimiento médico, público o particular, debiendo absorber los gastos que se generen con motivo de ello; mismo servicio médico que deberá ser proporcionado por el tiempo que resulte necesario, hasta lograr la plena

²⁰ Ver numerales 5.2.1 al 5.2.10 de la Norma Oficial Mexicana NOM-167SSA-1997. *Para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores*.

²¹ *Los derechos humanos de las víctimas de los delitos*. José Zamora Grant, CNDH México 2015.

²² Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 2009.

recuperación y garantizar la máxima sanación física y psicológica de V, pero siempre con absoluto respeto a su voluntad.²³

124. Por otro lado, respecto de la asistencia social, la Institución de Salud que atienda médicamente a V, deberá realizar un análisis de su situación actual para que, en su caso, la identifique y canalice a la dependencia que resulte idónea para que reciba los servicios de asistencia social que requiera, de acuerdo con el artículo 5o de la NOM-167SSA-1997 *“Para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores”*.

125. En cuanto a la solicitud del inicio del Procedimiento Administrativo en contra de AR1 y AR2, como ya se señaló, fueron sancionados administrativamente por una autoridad incompetente, por lo que esta Comisión Nacional presentará denuncia en contra de AR1 y AR2 ante la Fiscalía General, por las conductas ilícitas en que probablemente incurrieron, en términos de lo previsto por los artículos 319 y 365 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

126. Por lo que respecta al exhorto que se instruyó se realizara a AR1 y AR2, deberá ser practicado por escrito y de manera pública; contener el nombre del servidor público a quien se dirige, así como la fecha y el acuse de recibo respectivo, en el que expresamente se les indique que deberán abstenerse de realizar conductas como las que dieron origen a la Recomendación Estatal y a la presente Recomendación de la Comisión Nacional, y que sus actividades laborales tienen que desempeñarlas respetando los derechos humanos de las personas. Además,

²³ “Artículo 35 (de la Ley General de Víctimas). A toda víctima de violación sexual, o cualquier otra conducta que afecte su integridad física o psicológica, se le garantizará el acceso a los servicios de anticoncepción de emergencia y de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la ley, con absoluto respeto a la voluntad de la víctima; asimismo, se le realizará práctica periódica de exámenes y tratamiento especializado, durante el tiempo necesario para su total recuperación y conforme al diagnóstico y tratamiento médico recomendado; en particular, se considerará prioritario para su tratamiento el seguimiento de eventuales contagios de enfermedades de transmisión sexual y del Virus de Inmunodeficiencia Humana. En cada una de las entidades públicas que brinden servicios, asistencia y atención a las víctimas, se dispondrá de personal capacitado en el tratamiento de la violencia sexual con un enfoque transversal de género.”

deberá tomarse en cuenta lo que la Comisión Estatal solicitó, en cuanto a que el exhorto debe otorgar *garantías de no repetición, para que no sean tomadas represalias y/o se cometan actos de hostigamiento* en contra de R y V. De lo anterior, los servidores públicos deberán manifestar su compromiso por escrito.

127. En cuanto a los cursos de capacitación y actualización que deberán ser impartidos al personal policial municipal, para su cumplimiento, los profesionistas que sean designados para ello, deberán acreditar que cuentan con la experiencia y el conocimiento de los temas que desarrollarán y, además, en los cursos que se programen tendrán que incorporarse los temas que la Comisión Estatal, en su Recomendación 19/2016, solicitó se impartieran a las autoridades responsables: *“Derechos Humanos de las víctimas o personas ofendidas, de respeto a la integridad personal, así como a la legalidad y seguridad jurídica”*.

128. Al haber acreditado la Comisión Estatal la violación de los derechos humanos de V, como víctima del delito, así como por la afectación de su integridad personal, la Comisión Nacional confirma la obligación de la autoridad de cubrir, en su totalidad, la reparación integral y efectiva del daño a favor de V, a través de la medida compensatoria solicitada por el Organismo Estatal en el inciso A de su punto recomendatorio cuarto; monto que deberá ser calculado de acuerdo a lo previsto por el Sistema Estatal de Atención a Víctimas y a lo expresamente previsto en los artículos 1o., 7o. fracción II, 24, 25 fracción III, 63, 64, 66, 71, 78 penúltimo párrafo, 130 y demás relativos de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, en especial, de lo dispuesto en los siguientes preceptos normativos, que a la letra estatuyen:

“Artículo 25. Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:

...

III. La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso...”

“Artículo 63. La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, (...) sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:

I. La reparación del daño sufrido en la integridad física de la víctima;

II. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiendo por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria;

...

IV. La pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales;

...

VII. El pago de los tratamientos médicos o terapéuticos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima; y

VIII. Los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.”²⁴

129. Por lo que respecta a las medidas de protección a favor de V que el Organismo Estatal solicitó se hicieran efectivas las dictadas por la Fiscalía Especializada, consistente en vigilancia, recorridos y auxilio inmediato en favor de V; se deberá acreditar que las medidas de protección resultan idóneas y suficientes, de preferencia ejercidas por los policías auxiliares de la misma comunidad de Manantiales. De no ser así, se deberán tomar las acciones necesarias para que se garantice la protección y seguridad personal de V y R, para lo cual se deberá acreditar ante esta Comisión Nacional, que efectivamente se está dando cumplimiento cabal, por lo que se deberán enviar las constancias e informes policiales que se rindan respecto de las medidas que se hayan dictado; establecer comunicación directa y continua con R, para hacer de su conocimiento esta situación y, se deberá informar cualquier cambio de los servidores públicos que sean designados para el cuidado y protección de V.

130. Estas medidas de protección deberán implementarse en tanto permanezca la situación de riesgo para la víctima, que en el caso corresponde a la sustracción de la justicia por parte de PR, por lo que la medida podrá suspenderse en el momento en que se acredite que se ha cumplimentado la orden de aprehensión que se dictó dentro de la Causa Penal.

²⁴ Al respecto, véase la tesis constitucional “*Reparación integral del daño o justa indemnización, este derecho fundamental quedo incorporado al ordenamiento jurídico mexicano a raíz de la reforma al artículo 1° constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.*” Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2012, Registro 2001744.

131. Por lo expuesto, esta Comisión Nacional confirma los términos y alcances de la Recomendación 19/2016, emitida el 10 de agosto de 2016 por la Comisión Estatal y resuelve que a pesar que el Ayuntamiento de Mecatlán, remitió ciertas pruebas con las que pretendió atenderla de manera parcial, en el presente caso existe una no aceptación de la Recomendación por parte de ese Ayuntamiento y, por tal motivo, se emite el presente pronunciamiento.

132. Es pertinente hacer el señalamiento que si bien el H. Congreso del Estado no resulta ser directamente una autoridad responsable en el caso, se le está enviando copia de la presente Recomendación, para que con el debido respeto a su soberanía y en el exclusivo ámbito de su competencia, proceda conforme a lo previsto por el artículo 125, fracción IV y demás relativos de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, aplicables en la época de los hechos, respecto del deslinde y aplicación de responsabilidades administrativas a que en su caso haya lugar, en términos de los Capítulos II *“De la suspensión y revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento”* y Capítulo VII *“De la responsabilidad administrativa”*, del Título Sexto *“De los servidores públicos municipales”*.

133. Lo anterior, toda vez que en el presente caso existió una corresponsabilidad a cargo del Presidente Municipal al haber conocido, permitido y consentido que AR1 y AR2, elementos policiales a su cargo, actuaran de la manera como lo hicieron, violando los derechos humanos de V, además de no haber presentado a PR ante la autoridad ministerial y posibilitar su liberación y posterior huida.

134. Por último, con copia de la presente resolución también se está solicitando la colaboración y el apoyo de la Comisión Estatal, para el efecto de que a través de sus intérpretes traduzcan la presente Recomendación e informen de manera comprensible y entendible a V y R, los términos y alcances de la misma.

Por tanto, este Organismo Nacional formula, respetuosamente a Ustedes CC. Miembros del Ayuntamiento Municipal Constitucional de Mecatlán, Veracruz, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Instruir a quien corresponda, para que se repare integralmente el daño ocasionado a V, mediante el otorgamiento de la atención médica, psicológica, social y la indemnización correspondiente, a título de compensación, en términos de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como para que se inscriba a V y R en el Registro Estatal de Víctimas y tengan acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado de Veracruz, en su defecto, con la asistencia, apoyo y colaboración de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a nivel federal y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Ordenar a quien corresponda, para que se implementen en favor de V y R las garantías de protección idóneas y necesarias, con la finalidad de garantizar su seguridad personal, las cuales deberán permanecer hasta en tanto se materialice y cumpla la orden de aprehensión girada en contra de PR, enviándose informes periódicos y las pruebas de cumplimiento total del punto a esta Comisión Nacional.

TERCERA. Instruir a quien corresponda, para que V reciba a la brevedad la atención médica-psicológica y social respectiva, de acuerdo con las especificaciones realizadas en el cuerpo del presente documento, debiéndose remitir a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Instruir a quien corresponda, para que se colabore ampliamente con esta Comisión Nacional en cuanto a los informes y demás solicitudes que se les

requieran con motivo de la denuncia penal que presente ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de Veracruz, en contra de AR1 y AR2, por los hechos relacionados con la presente Recomendación, remitiendo a este Organismo Nacional las constancias que así lo acredite.

QUINTA. Colaborar ampliamente en el trámite y seguimiento de la queja que esta Comisión Nacional presente ante ese Ayuntamiento en contra de SM, por las probables responsabilidades administrativas en que incurrió, informando a esta Comisión Nacional hasta la resolución del procedimiento y el sentido de la misma.

SEXTA. Instruir a quien corresponda para que se impartan cursos de capacitación y actualización a AR1 y AR2, por personal especializado, en los temas sobre los derechos de las víctimas o personas ofendidas, el respeto a su integridad personal, así como los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, debiéndose remitir a esta Comisión Nacional las documentales que se generen de su cumplimiento.

SÉPTIMA. Instruir a quien corresponda, para que se realice el exhorto por escrito y de manera pública a AR1 y AR2, en los términos que han quedado precisados en la presente Recomendación, remitiendo a este Organismo Nacional las documentales que así lo acrediten.

OCTAVA. Ordenar a quien corresponda, a efecto de que copias de la presente Recomendación se incorporen a los expedientes laborales y personales de AR1 y AR2, como constancia de las violaciones a los derechos humanos en que incurrieron, en agravio de V, debiendo remitir las constancias de cumplimiento respectivas.

NOVENA. Designar al servidor público 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.

135. La presente Recomendación, de acuerdo a 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, tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos 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, de la Constitución Federal, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquier otra autoridad competente, para que dentro de sus atribuciones apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

136. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita a Ustedes CC. Miembros del Ayuntamiento Municipal Constitucional de Mecatlán, que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada 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.

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

138. De igual manera, la falta de presentación de pruebas, dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que 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, y 15, fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Congreso del Estado de Veracruz requiera su comparecencia, a efectos de que expliquen las razones de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ