



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACION No. 64/2016
SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES AL
DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA,
EN LA MODALIDAD DE INADECUADA
PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y A LA NO
DISCRIMINACIÓN, POR PARTE DE
AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE
CELAYA Y PERSONAL DE LA
PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE GUANAJUATO, EN
AGRAVIO DE V1.

Ciudad de México, a 16 de diciembre de 2016.

MTRO. MIGUEL MÁRQUEZ MÁRQUEZ
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

C.C. INTEGRANTES DEL H. AYUNTAMIENTO
CONSTITUCIONAL DE CELAYA, GUANAJUATO.

Distinguidos (as) señores (as):

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, tercer párrafo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 128, 129, 130, 131, 132, 133

y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/4/2014/7281/Q**, relacionadas con el caso de V1.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 147 de su Reglamento Interno, por lo que únicamente se hará del conocimiento de las autoridades recomendadas, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, quienes tendrán el compromiso de dictar las medidas de protección correspondientes, y visto los siguientes:

I. HECHOS.

3. El 5 de mayo de 2014, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato (en lo sucesivo Comisión Local), recibió la queja por comparecencia de V1, en contra de actos presumiblemente atribuibles a una agente del Ministerio Público, adscrita al módulo de atención primaria de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato (en adelante PGJE) y elementos de la Policía Municipal de Celaya, en la que solicitó se investigara si las irregularidades derivadas de la atención que recibió por parte del personal adscrito a esas instancias, posterior a ser víctima de violencia sexual, como constitutivas de una violación a los derechos humanos.

4. Al respecto V1 manifestó lo siguiente: *“el día 4 de abril del año en curso [2014], siendo aproximadamente las 21:40 horas acudí a una cenaduría [...] pero al llegar había mucha gente por lo que pedí a mi hija [T1] de 13 años de edad que descendiera de mi vehículo de motor y se dirigiera a la cenaduría, momento en el cual se introduce al asiento del copiloto de mi coche una persona del sexo*

masculino al cual desconozco y apuntándome con una navaja al tiempo que me dijo ‘arránquele’, y es cuando de la parte trasera de mi vehículo se bajó mi otra hija [T2] de 8 años de edad, quien se percató de la situación, por lo que tomé el camino siguiendo las instrucciones de esa persona, la cual me tuvo privada de mi libertad por un espacio de dos horas aproximadamente, amenazando mi vida en todo momento, además de que abusó en dos ocasiones sexualmente de la de la voz“ (sic).

5. V1 agregó que al informar de lo ocurrido a dos agentes de la Policía Municipal, éstos omitieron realizar un recorrido a fin de ubicar al agresor y poder detenerlo; también expuso que uno de ellos le expresó a su esposo: *“señor no se vaya a molestar pero su esposa tiene, un novio o amante”*. Finalmente, los agentes sólo se concretaron a llevarla a la Agencia del Ministerio Público, dejándola en el *“exterior del edificio”*; asimismo, V1 se inconformó con lo expresado por AR6, quien al recibirla en el módulo de atención del Ministerio Público le cuestionó: *“...pues yo tengo mucho tiempo en delitos sexuales y las mujeres que pasan por lo que tú no tienen esa entereza, yo te veo muy bien la verdad se me hace increíble”,* y le mencionó: *“nadie sale ilesa y se escapa de la manera en que tu saliste, tendrías que estar golpeada o maltratada, así como también me acusó de haber dejado a mis hijas con extraños para irme a tener sexo con un hombre”*.

6. El 16 de junio de 2014, V1, inconforme con la integración del expediente de queja realizada por la Comisión Local, presentó un recurso de queja ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

7. Derivado de lo anterior, el 11 de noviembre de 2014, este Organismo Constitucional resolvió ejercer la facultad de atracción, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley de la Comisión Nacional, por tratarse de un asunto relacionado con violencia contra la mujer, iniciando la integración del expediente

CNDH/4/2014/7281/Q, para investigar las presuntas violaciones a derechos humanos descritas por V1. A fin de documentar el caso, se requirió a la Comisión Local la remisión de todas las constancias y diligencias con las que contaba, se enviaron solicitudes de información a la PGJE, al Ayuntamiento Constitucional de Celaya, Guanajuato y a la Directora del Instituto de la Mujer Celayense, y se realizaron las diligencias tendentes a investigar y esclarecer los hechos, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

- 8.** Queja por comparecencia de V1, de 5 de mayo de 2014 ante la Comisión Local.
- 9.** Informe de 12 de mayo de 2014, rendido por AR6 ante la Comisión Local, donde narró la atención que brindó a V1 el día de los hechos.
- 10.** Oficio MC/DGPM/UAJPM/719/2014, de 14 de mayo de 2014, enviado por la Policía Municipal, en el que informó el nombre de los agentes que acudieron al lugar de los hechos.
- 11.** Comparecencias de AR2, AR3 y AR4, de 28 de mayo de 2014, ante la Comisión Local, en la que narraron la atención que brindaron a V1 el día de los hechos.
- 12.** Comparecencia de AR1, de 3 de junio de 2014, ante la Comisión Local en la que declaró la atención que brindó a V1 el día de los hechos.

13. Comparecencia del esposo de V1, de 3 de junio de 2014, ante la Comisión Local en la que dio su testimonio en relación con los hechos.
14. Comparecencia de AR5, de 3 de junio de 2014, ante la Comisión Local en la que declaró la atención que brindó a V1 el día de los hechos.
15. Escrito de queja 16 de junio de 2014 presentado por V1, ante esta Comisión Nacional.
16. Acuerdo de atracción de 11 de noviembre de 2014, emitido por este Organismo Constitucional.
17. Oficio SADJ/1229/2014 de 17 de diciembre de 2014, suscrito por el Presidente Municipal de Celaya, en el que rindió el informe solicitado por esta Comisión Nacional.
18. Oficio MC/DGPM/UAJPM/2620/2014 de 30 de diciembre de 2014, suscrito por el Titular de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Celaya, en el que rindió el informe solicitado por esta Comisión Nacional.
19. Oficio PGJ/DGJ/4269/2015 de 30 de diciembre de 2014, suscrito por personal de la PGJE, por el que se rindió informe solicitado por esta Comisión Nacional y anexó copias de las actuaciones que integran la AP.
20. Acta Circunstanciada de 9 de mayo de 2016, en la que consta la gestión telefónica en la que personal de la PGJE informó a esta Comisión Nacional, que no se inició ningún procedimiento administrativo de investigación con motivo de los hechos.

21. Acta Circunstanciada de 9 de mayo de 2016, en la que consta la gestión telefónica en la que personal de la Contraloría Municipal de Celaya informó a esta Comisión Nacional, que no se inició procedimiento administrativo de investigación en contra de los Policías Municipales que participaron en los hechos.

22. Oficio PGJ/DGJ/ADH/5724/2016 de 15 de septiembre de 2016, suscrito por personal de la PGJE, en el que se rindió ampliación del informe solicitado por esta Comisión Nacional, anexando copias de las actuaciones realizadas en la AP de las que destacan:

22.1. Denuncia presentada por V1, el 5 de abril de 2014.

22.2 Dictamen médico de integridad física y revisión de cavidad oral realizado a V1, el 5 de abril de 2014.

22.3. Declaración ministerial rendida por T1, el 9 de abril de 2014.

22.4. Declaración ministerial rendida por T2, el 9 de abril de 2014.

22.5. Declaración ministerial rendida por la madre de V1, el 9 de abril de 2014.

22.6. Declaración ministerial rendida por el esposo de V1, el 10 de abril de 2014.

22.7. Dictamen pericial de un vehículo automotor, de 10 de abril de 2014.

22.8. Retrato hablado de la persona que V1 señaló como su agresor, elaborado el 10 de abril de 2014.

22.9. Dictamen psicológico realizado a V1, de 21 de abril de 2014.

22.10. Dictamen pericial de exudado de cavidad oral, practicado a V1. De 21 de abril de 2014.

22.11. Declaración ministerial rendida por AR2, el 24 de abril de 2014.

22.12. Declaración ministerial rendida por AR3, el 24 de abril de 2014.

22.13. Declaración ministerial rendida por AR4, el 24 de abril de 2014.

22.14. Consulta de reserva de la AP, de 28 de abril de 2014, suscrita por AR8, al considerar que hasta ese momento no se contaba con elementos probatorios para establecer la identidad del probable responsable.

22.15. Oficio de 1 de octubre de 2014, suscrito por AR7, por el cual solicita al Jefe de Grupo de la Policía Ministerial continuar con la investigación sobre la plena identificación y localización de la persona que agredió sexualmente a V1.

22.16. Oficio de 4 de octubre de 2014, por el cual el Jefe de Grupo de la Policía Ministerial del Estado de Guanajuato, dio respuesta a lo solicitado por AR7.

22.17. Oficio de 3 de marzo de 2015, suscrito por AR7, por el cual solicita al Jefe de Grupo de la Policía Ministerial informe qué actos de investigación complementarios ha realizado para la ubicación del sujeto que agredió a V1.

22.18. Oficio de 27 de octubre de 2015, por el cual el Jefe de Grupo de la Policía Ministerial del Estado de Guanajuato, dio respuesta a lo solicitado por AR7.

23. Acta circunstanciada del 13 de diciembre de 2016, en la que consta llamada telefónica entre personal de este Organismo Nacional y de la PJGE, quienes informaron que a la fecha no se ha realizado alguna diligencia adicional dentro de la AP.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

24. Derivado de los hechos, el 5 de abril de 2014, la Agencia Investigadora de la Unidad de Atención Integral a la Mujer de la PGJE inició la AP, misma que continúa en trámite.

25. El 9 de mayo de 2016, la PGJE informó a esta Comisión Nacional que no tiene registrado ningún procedimiento administrativo de investigación en su Visitaduría General, motivado por los hechos del caso.

26. De la información recabada se advirtió que con motivo de los hechos no se inició procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de los agentes de la Policía Municipal que participaron en la atención a V1.

IV. OBSERVACIONES.

27. De conformidad con el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una vez analizadas las constancias que obran en el expediente, este Organismo Nacional encuentra elementos suficientes de convicción que acreditan vulneraciones a los derechos humanos en agravio de V1, por lo que, a continuación se expondrán los razonamientos lógico-jurídicos de la siguiente manera: 1) Consideraciones contextuales; 2) Derecho de acceso a la justicia en la modalidad de inadecuada procuración de justicia, en relación con: 2.1) la obligación de garantizar los derechos sin discriminación, y 2.2) la obligación

de debida diligencia y plazo razonable en la investigación ministerial de actos de violencia sexual.

1. Consideraciones contextuales.

28. La Comisión Nacional considera importante referirse al contexto que prevalece en el país sobre la existencia de una cultura sexista en la atención e investigación de los delitos de carácter sexual sufridos por mujeres. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre “Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas”, constató durante su visita a México que *“las autoridades encargadas de las investigaciones de incidentes de violencia contra las mujeres no efectuaban su labor de manera competente e imparcial y que esta falla impactaba la eventual sanción de los casos”*¹. Asimismo, dicho Informe da cuenta que con frecuencia las autoridades encargadas de dichas investigaciones *“descalifican y culpabilizan por sus acciones”* a las víctimas o sus familiares².

29. En esta línea, prevalecen diversos obstáculos para realizar con efectividad una investigación diligente en delitos de carácter sexual, a saber, 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

¹ CIDH. Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser. L/V/II. doc.68, 20 de enero de 2007, Sección II, Administración de la justicia: ineficacia e impunidad ante casos de violencia contra las mujeres, párr. 130.

² ibidem párr.135.

que restringen el ejercicio del derecho a la justicia de personas afectadas por la violencia³.

30. Asimismo, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el país se interponen “*casi 15,000 denuncias por violación al año, a las cuales no corresponde una cantidad similar de averiguaciones previas que hayan concluido con la detención del presunto culpable*”⁴, lo que provoca una inadecuada procuración de justicia para mujeres en situación de violencia.

31. Dicha situación contextual también se encuentra presente en el Estado de Guanajuato en las investigaciones de delitos sexuales. De acuerdo con cifras de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), el 95.4 por ciento de los delitos sexuales que cuentan con una averiguación previa en Guanajuato no son vinculados a proceso penal, es decir no llegan a ser juzgados en un Tribunal. Entre enero del 2010 y septiembre del 2015, se iniciaron 7 mil 818 averiguaciones previas por delitos sexuales, sin embargo, el Poder Judicial Local informó contar en ese periodo solamente con 746 expedientes⁵.

32. En el citado informe, el Estado de Guanajuato reportó que durante este periodo, la Procuraduría Estatal dio inicio a 8,160 averiguaciones previas por delitos de violencia sexual, de los cuales sólo 88 víctimas recibieron atención a nivel estatal, lo que se traduce en que el 99 por ciento de las víctimas que

³ *ibid*, párr.150.

⁴ Programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres 2014-2018., pág. 10.

⁵ CEAV. *Diagnóstico sobre la atención de la violencia sexual en México*, marzo 2016 pp. 186 y 236. Disponible en: https://es.scribd.com/doc/316981727/Diagnostico-CEAV-Completo#download&from_embed

denuncian no reciben atención médica, psicológica o legal⁶. Cabe destacar la existencia de niveles importantes de impunidad de los delitos de carácter sexual, como resultado de diversas causas, a saber: [...] *la cultura que culpabiliza a las víctimas, [...] la inacción de las autoridades ante las denuncias de carácter sexual, el maltrato de algunas autoridades a las víctimas*⁷, entre otras.

33. Esta situación contextual, es tomada en cuenta por este Organismo Constitucional, al ser coincidente con los hechos del presente caso, aunada a la especial vulnerabilidad en la que se encuentran las víctimas de un abuso sexual, es fundamental el análisis con perspectiva de género (presunción de buena fe y veracidad del testimonio, etcétera) y los más altos estándares de protección de a los derechos humanos contenidos en la Constitución Política del país, y los instrumentos y precedentes internacionales, como a continuación se precisa.

2. Derecho de acceso a la justicia en la modalidad de inadecuada procuración de justicia.

34. El acceso a la justicia es un derecho fundamental que reconoce el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el cual las personas pueden *“acudir y promover ante las instituciones del estado competentes, la protección de la justicia a través de procesos que le permitan obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sobre sus pretensiones o derechos que estime le fueron violentados, en los plazos y términos*

⁶ *ibidem*, párr. 365

⁷ *Ibíd*, pág. 386.

que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita”⁸.

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

36. Sobre esta cuestión, la Corte Interamericana ha sostenido que *“las garantías del artículo 8.1 de la Convención no se aplican solamente a la actividad judicial. En particular, en relación con las investigaciones llevadas a cabo por los **órganos ministeriales**, [...] ha establecido que, dependiendo de las circunstancias del caso, puede tener que analizar los procedimientos que se vinculan y constituyen el presupuesto de un proceso judicial, particularmente, las tareas de investigación de cuyo resultado depende el inicio y el avance del mismo”⁹.*

⁸ CNDH. Recomendación 48/2016 sobre el caso de la violación al derecho de acceso a la justicia en la modalidad de inadecuada procuración de justicia y violación al derecho a la verdad, relacionado con la irregular inhumación de 119 cadáveres en la comunidad de Tetelcingo, Municipio de Cuautla, Morelos. 30 de septiembre de 2016, párr. 164.

⁹ Corte IDH. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1° de septiembre de 2010. Serie C No. 217, Párrafo 165.

2.1 La obligación de garantizar los derechos sin discriminación.

37. En el presente caso, esta Comisión Nacional analiza el derecho de acceso a la justicia de V1, en relación con la obligación de garantizar los derechos sin discriminación, específicamente en dos momentos: **a)** la actuación de los agentes de la Policía Municipal de Celaya posterior a los hechos expuestos por V1, y **b)** la atención proporcionada por AR6 a V1 en el Módulo de Atención Primaria de la PGJE.

- **La actuación de los agentes de la Policía Municipal de Celaya posterior a los hechos expuestos por V1.**

38. V1, manifestó que el 4 de abril de 2014, acudió a una cenaduría en la que: *“al llegar había mucha gente por lo que pedí a mi hija [T1] de 13 años de edad que descendiera de mi vehículo de motor y se dirigiera a la cenaduría, momento en el cual se introduce al asiento del copiloto de mi coche una persona del sexo masculino al cual desconozco y apuntándome con una navaja al tiempo que me dijo ‘arránquele’, y es cuando de la parte trasera de mi vehículo se bajó mi otra hija [T2] de 8 años de edad, quien se percató de la situación, por lo que tomé el camino siguiendo las instrucciones de esa persona, la cual me tuvo privada de mi libertad por un espacio de dos horas aproximadamente, amenazando mi vida en todo momento, además de que abusó en dos ocasiones sexualmente de la de la voz”.*

39. Posteriormente V1 manifestó que logró escapar de su agresor, tuvo a la vista una *“unidad de tipo pick up de la Policía Municipal en la que iban a bordo dos elementos del sexo masculino”*, a quienes informó de lo sucedido y les proporcionó datos y características de su agresor, solicitándoles que lo ubicaran y detuvieran.

V1 sostuvo que dicha petición fue negada por los agentes; además indicó que al lugar de los hechos *“arribaron más unidades de la Policía Municipal, así como su esposo; los elementos de la Policía Municipal sólo se concretaron a llevarme a las Agencias del Ministerio Público”*.

40. Del conjunto de evidencias que integran el presente expediente, se pudo constatar que el día de los hechos, V1 fue atendida por cinco agentes de la Policía Municipal de Celaya (AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5). Al respecto, esta Comisión Nacional observó de las declaraciones realizadas por dichos agentes ante la Comisión Local, no son coincidentes, como se describe a continuación.

41. En relación a los hechos, AR2 expuso que tenía conocimiento que *“una persona la había amenazado [a V1] con un cuchillo y se la había llevado [...] y la había obligado a realizarle sexo oral, entonces el esposo nos pregunta al de la voz y al Comandante [AR1] que era lo que procedía”*; en el mismo sentido, AR4 explicó lo siguiente: *“[...] arribando minutos después el Comandante [AR1] acompañado de su escolta y de otra persona del sexo masculino quien dijo ser esposo de la quejosa, [...] procedí a explicarle al Comandante [AR1] lo que la señora me había dicho”*; por su parte AR5 refirió que se entrevistó con V1: *“e incluso le pedí me proporcionara las características de su agresor”*; lo anterior da cuenta que los agentes policiales se encontraban plenamente conscientes que V1 había narrado un acto de violencia sexual¹⁰; sin embargo, en contraste con lo anterior, AR1 sostuvo: *“quiero hacer mención que a mí en ningún momento se me comentó por parte de la quejosa así como por parte de su esposo que la misma había sido agredida sexualmente, pues yo únicamente tenía el antecedente de que había sido privada de su libertad (sic)”*.

¹⁰ Sobre esta cuestión AR3 refirió *“...yo no supe que fue lo que dialogaron ya que en todo momento permanecía a un costado de la unidad...”*.

42. No obstante que las declaraciones dan plena constancia que AR1 tenía conocimiento de lo sucedido, de acuerdo con su propia declaración, éste se limitó a preguntar al esposo de V1 (no así a la víctima directa): *“señor de qué forma quiere que lo apoyemos, los llevamos a su casa, o al Ministerio Público”*.

43. Aunado a lo anterior, reviste especial gravedad lo mencionado por el esposo de V1, quien al comparecer ante la Comisión Local expuso que al acudir al lugar de los hechos al encontrar a su esposa *“descontrolada”* por lo sucedido, uno de los oficiales le dijo: *“señor no se vaya a molestar pero su esposa tiene, un novio o amante, haciendo alusión a que todo el evento fue organizado por mi esposa”*.

44. La citada afirmación fue reconocida por AR1, quien expresó: *“[...] posteriormente hablé al esposo de la agraviada quien se bajó del coche y al cual le pregunté ´señor con todo respeto su esposa tiene otra pareja´, esto se lo pregunté por los antecedentes que tenía de la forma en que habían ocurrido los hechos”*.

45. Asimismo, cabe destacar lo expresado por AR2, quien en referencia a V1 afirmó: *“quiero manifestar que esta persona estaba muy tranquila ya que en ningún momento se notaba que estuviera alterada”* lo cual denota que dicho agente tiene una idea pre constituida sobre que las víctimas de violencia sexual “no deberían estar tranquilas”.

46. Por otra parte, de acuerdo a las declaraciones de AR3 y AR4, posterior a ocurridos los hechos, realizaron una búsqueda de la persona que había agredido a V1; sin embargo, no consta alguna diligencia adicional o medida de atención inmediata proporcionada a la víctima.

- **La atención proporcionada por AR6 a V1 en el Módulo de Atención Primaria de la PGJE.**

47. El 5 de abril de 2014, a las 00:20 horas¹¹, V1 manifestó que acudió al Módulo No. 5 de Atención Primaria de la PGJE, donde fue atendida por AR6, quien le expresó: “...pues yo tengo mucho tiempo en delitos sexuales y las mujeres que pasan por lo que tú no tienen esa entereza, yo te veo muy bien la verdad se me hace increíble [...] nadie sale ilesa y se escapa de la manera en que tu saliste, tendrías que estar golpeada o maltratada, así como también me acusó de haber dejado a mis hijas con extraños para irme a tener sexo con un hombre”. Sobre esta cuestión AR6, sostuvo: “niego todas y cada una de las partes las acusaciones realizadas por la denunciante hacia mi servicio prestado [...] mi atención hacia la misma siempre fue con respeto [...]”.

48. Teniendo en cuenta las evidencias y manifestaciones efectuadas ante la Comisión Local, por los agentes de la Policía Municipal y por AR6, adminiculadas con el contexto de las investigaciones de delitos sexuales y la atención a las víctimas en el Estado de Guanajuato a que se ha hecho referencia, esta Comisión Nacional concede credibilidad al dicho de V1 y considera que el tipo de expresiones y cuestionamientos realizados constituyen prejuicios y la utilización de estereotipos de género negativos en la respuesta y atención frente a la gravedad de la situación de violencia sexual que sufrió V1, los cuales son característicos de la cultura que culpabiliza a las víctimas, así como el maltrato por parte de algunas autoridades.

49. La Comisión Nacional dio cuenta de los importantes niveles de impunidad de los delitos de carácter sexual y los arraigados estereotipos en la atención de

¹¹ Aproximadamente 3 horas 40 minutos después de los hechos.

las víctimas de éstos en el Estado de Guanajuato¹². Asimismo, este tipo de expresiones contra las mujeres permiten advertir que: *“la influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos [...], lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales”*¹³.

50. Por ello, es posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes persistentes, condiciones que se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades de policiales o ministeriales, como ocurrió en el presente caso. La creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer¹⁴. Lo anterior genera impunidad de los delitos cometidos, que *“envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia”*¹⁵.

¹² Ver supra párrafos 31 y 32.

¹³ CIDH. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 enero 2007, párr. 155.

¹⁴ *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 400

¹⁵ *Íbidem*, párr. 400.

51. Este Organismo Constitucional recuerda 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 en virtud del artículo 5 inciso b), la 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”.*

52. Los estereotipos de género son un obstáculo para garantizar el derecho de acceso a la justicia, al constituir *“una pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres”*, y por tanto generan de facto un trato diferenciado¹⁶. Dicha cuestión está basada en *“una cultura fuertemente arraigada en estereotipos, cuya piedra angular es el supuesto de la inferioridad de las mujeres”*¹⁷, que constituye una *“situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades y que estas situaciones de violencia están fundadas en una cultura de violencia y discriminación basada en el género”*¹⁸.

53. Desde una perspectiva general la discriminación contra la mujer es definida como *“(…) toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por*

¹⁶ Ibid, párr. 401.

¹⁷ Ibid, párr. 132.

¹⁸ Informe de México producido por el CEDAW bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, 27 de enero de 2005.

*la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (...)*¹⁹.

54. En ese sentido, en distintos casos resueltos en el Sistema Universal de Derechos Humanos (*Caso Ángela González Carreño Vs. España*²⁰, *Caso Karen T. Vertido vs. Filipinas*²¹), y el Sistema Europeo de Derechos Humanos (*M.C. vs. Bulgaria*²² y *Opuz vs. Turquía*²³) se ha enfatizado, que aún y cuando no sean intencionales las expresiones estereotipadas o actuaciones de las autoridades, el hecho de que éstas afectan principalmente a las mujeres, puede considerarse violencia basada en género, lo cual es una forma de discriminación en contra de las mujeres. Los estereotipos de género conllevan un impacto diferenciado entre mujeres y hombres. Por ello, lo sucedido en el presente caso, la utilización de estereotipos por parte de las autoridades en la investigación del delito sexual

¹⁹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 19: “*La Violencia contra la Mujer*”, 11° período de sesiones, 1992, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 84 (1994), párr. 6

²⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, comunicación N° 47/2012. Decisión de 16 de julio de 2014.

²¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, comunicación N° 18/2008. Decisión de 16 de julio de 2010.

²² TEDH. Caso M.C. vs. Bulgaria, Demanda N° 39272/98, Sentencia del 4 de diciembre de 2003.

²³ TEDH. *Case of Opuz v. Turkey*, Judgment of 9 June 2009, párrs. 180, 191 y 200. El Tribunal Europeo consideró que aunque la pasividad judicial general y discriminatoria en Turquía no era intencional, el hecho de que afectaba principalmente a las mujeres permitía concluir que la violencia sufrida por la peticionaria y su madre podía considerarse violencia basada en género, lo cual es una forma de discriminación en contra de las mujeres. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal aplicó el principio según el cual una vez que se demuestra que la aplicación de una regla lleva a un impacto diferenciado entre mujeres y hombres, el Estado debe probar que se debe a factores objetivos no relacionados con la discriminación.

sufrido por V1, *“reproduce la violencia que se pretende atacar [investigar], sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia”*²⁴.

55. Aunado a ello, este Organismo Nacional, toma nota que en el caso de AR6, está funcionaria negó haber realizado dichas expresiones a V1, sin embargo debe considerarse que el Estado en relación a su actuación es quien tiene la carga de *“probar que se debe a factores objetivos no relacionados con la discriminación”*²⁵, cuestión que no aconteció en el presente caso.

56. Por tanto, este Organismo Nacional enfatiza que la utilización expresiones o cuestionamientos basados en estereotipos por parte de agentes policiales o funcionarios ministeriales es una forma de violencia de género que constituye una discriminación en el acceso a la justicia.

57. Habida cuenta de lo expuesto, esta Comisión Nacional considera que AR1, AR2 y AR6, son responsables por la vulneración al derecho de acceso a la justicia sin discriminación en agravio de V1, contraviniendo, los artículos 1° y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8° y 25 en relación con el 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2 a) y 5 b) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación.

²⁴ Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs México*. *Op. cit.*, párr. 396.

²⁵ *Op. cit.*, párr. 396.

- **Debida diligencia en la atención policial inmediata para víctimas de violencia sexual.**

58. En cuanto a la atención que proporcionaron los agentes policiales AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, este Organismo Nacional observó que AR3 y AR4, manifestaron que posterior a ocurridos los hechos, realizaron una búsqueda de la persona que había agredido a V1; sin embargo, no hay constancia de ello, pues incluso el esposo de V1 señaló: *“en el trayecto mi esposa [V1] estaba muy molesta porque no se había ido a buscar al individuo que la había atacado, a pesar de haberles dado la ubicación en donde se había escapado”*, aunado a que no consta alguna diligencia adicional o medida de atención inmediata proporcionada a la víctima, con lo que se acredita que V1 no recibió la atención adecuada por parte de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, en su calidad de víctima de un delito sexual.

59. Al respecto, cabe mencionar que la actuación policial implica *“la ejecución de diferentes acciones, entre ellas la proximidad social, las cuales se encuentran la detección, identificación, intervención, atención protección, y prevención de situaciones”* de la violencia sexual. En la actuación ante situaciones de violencia de género la policía debe proceder con: a) respeto hacia la víctima, b) atender las necesidades prioritarias de la víctima y c) diligencia y pericia evitando cualquier acto discriminatorio hacia la víctima²⁶.

60. Asimismo, debe destacarse que los funcionarios policiales al momento de conocer un hecho de violencia sexual deben al menos: i) Documentar las respuestas de la víctima sobre los actos de violencia y los riesgos como parte del

²⁶ Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, pág. 23.

informe policial²⁷, ii) Actuar con empatía hacia la víctima, expresar que entiende y respeta sus sentimientos y emociones²⁸, iii) Proceder a informar a la víctima la importancia de preservar los elementos posibles de prueba, que demuestren la existencia de actos de violencia sexual²⁹, iv) Al momento de canalizar a la víctima a los servicios correspondientes (Agencias del Ministerio Público, Centros de atención, etcétera) deberán estar alerta ante posibles tratos discriminatorios hacia la víctima por parte del personal de dichas instancias, reiterándole a quien recibe, el posible riesgo en que se encuentra y la necesidad de atenderla con un trato digno y respetuoso³⁰.

61. Del análisis exhaustivo de la AP, este Organismo Nacional constató que: 1) existen contradicciones entre las declaraciones de AR1 y AR2 (ver supra párrafo 40 a 44) lo que da cuenta de la poca diligencia en su actuación al momento de suscitado un hecho de violencia sexual, 2) ninguno de los agentes que participaron en los hechos para la atención de V1, elaboró ni remitió el parte informativo de lo sucedido, lo cual constituye una omisión grave en la debida diligencia; 3) tampoco informaron a la víctima la importancia de preservar los elementos posibles de prueba, y tal como fue expuesto anteriormente, no actuaron con empatía hacia la víctima; 4) al momento de canalizar a V1 al Módulo de Atención Primaria AR1 se

²⁷ El artículo 41 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, obliga a las instituciones policiales a “Registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realice”.

²⁸ Lo anterior incluye al menos: a) atender a la víctima con diligencia, respeto a su dignidad y derechos humanos, imparcialidad y rectitud, b) evitar juicios sobre la vida privada o conducta de las mujeres víctimas, c) evitar cuestionamientos fincados en los estereotipos de la víctima, d) realizar las acciones de protección inmediatas que requieran las víctimas. *Cfr.* Protocolo de investigación Ministerial, Pericial y Policial con perspectiva de género para la violencia sexual, pág. 56.

²⁹ Op. Cit, Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género de la Secretaría de Seguridad Pública Federal Op cit, págs. 36 y 37.

³⁰ Ibidem, pág. 40.

retiró del lugar y no estuvo alerta ante posibles tratos discriminatorios hacia la víctima por parte del personal de dicha instancias tal y como aconteció con lo expresado por AR6. Por tanto, esta Comisión Nacional encuentra responsable a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, por incumplir sus obligaciones en la debida atención de víctimas de violencia sexual.

- **Inexistencia de un protocolo policial especial en la Policía Municipal de Celaya, para la atención a víctimas de violencia sexual.**

62. Este Organismo Constitucional, constató que al momento de los hechos, la Policía Municipal no contaba con un Protocolo de actuación policial sobre atención de violencia sexual, el cual resulta imprescindible en tanto es un Órgano que ejerce funciones de seguridad ciudadana y es auxiliar en la Procuración de Justicia. Al respecto, el Ayuntamiento de Celaya informó que el 29 de agosto del 2014 (cuatro meses después de lo sucedido) fue aprobado y dictaminado el *“Protocolo Policial de actuación especializada en prevención y atención de violencia contra las mujeres”*.

63. La Comisión Nacional considera que la inexistencia de dichos protocolos en el Municipio de Celaya al momento de los hechos, tiene relación directa con la deficiente actuación que los agentes de la Policía Municipal tuvieron en la atención a V1. Es importante enfatizar que la policía suele ser la primera institución en tomar conocimiento de la situación, por ello, éstos se encuentran obligados a detectar las necesidades inmediatas y urgentes de la víctima, a quien debe darse un trato digno, humanitario y de protección inmediata. Cabe resaltar que al momento de lo sucedido existían varios Protocolos de actuación policial a nivel Federal y Estatal, los cuales pudieron servir a los agentes de la Policial Municipal de Celaya, para orientar debidamente su actuación.

64. Por estas razones, este Organismo Constitucional estima que el Ayuntamiento de Celaya, incumplió con el deber de adoptar toda las medidas apropiadas para la atención necesaria a las mujeres que son objeto de violencia, contemplado en el artículo 8° incisos b) y c) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención “Belem Do Para”).

2.2 La obligación de debida diligencia y plazo razonable en la investigación ministerial de actos de violencia sexual (inadecuada procuración de justicia).

65. Una vez establecido que V1, fue víctima de discriminación en el acceso a la justicia y recibió una atención deficiente por parte de los agentes policiales, a continuación la Comisión Nacional analiza si la investigación ministerial sobre los hechos de violencia sexual sufridos por V1, fue llevada a cabo por AR7 y AR8³¹ con los estándares de debida diligencia y plazo razonable existentes en el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos.

66. El artículo 7.b de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención “Belem Do Para”) contempla el deber de los Estados Partes de condenar todas las formas de violencia contra la mujer y por todos los medios apropiados y sin dilaciones, *“actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”*.

67. En la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de la Asamblea General de las Naciones Unidas se instó a los Estados a *“[p]roceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos*

³¹ Ambas servidoras públicas integraron la investigación.

perpetrados por el Estado o por particulares". En el 2006 la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer de la ONU señaló que “[t]omando como base la práctica y la opinio juris [...] se puede concluir que hay una norma del derecho internacional consuetudinario que obliga a los Estados a prevenir y responder con la debida diligencia a los actos de violencia contra la mujer”.

68. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el concepto de plazo razonable contemplado en el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, está íntimamente ligado con el recurso efectivo, sencillo y rápido contemplado en su artículo 25³².

69. La obligación de investigar es un deber que: *“involucra a toda institución estatal, tanto judicial como no judicial, por lo que la debida diligencia se extiende también a los órganos no judiciales a los que corresponda la investigación previa al proceso, realizada para determinar las circunstancias de una muerte y la existencia de suficientes indicios para interponer una acción penal”*³³.

70. Asimismo, dicho Tribunal ha señalado que el derecho de acceso a la justicia *“no se agota con el trámite de procesos internos, sino que éste debe además asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido y para que se sancione a los eventuales responsables”*³⁴.

³² Cfr. *Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de abril de 2006, párr. 155, y *Caso Luna López vs Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de octubre de 2013, párr. 188.

³³ Corte IDH. *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014, párr. 217.

³⁴ Cfr. *Caso de los 19 Comerciantes Vs. Colombia. Excepción Preliminar*. Sentencia de 12 de junio de 2002, párr. 188, y *Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2013, párr. 200.

71. En este sentido, en la jurisprudencia interamericana se han considerado los siguientes elementos para determinar la razonabilidad del mismo³⁵: **1)** complejidad del asunto; **2)** actividad procesal del interesado; **3)** conducta de las autoridades ministeriales, y **4)** afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada (V1). A continuación esta Comisión Nacional analizará si los mencionados estándares fueron cumplidos en el presente caso.

72. En relación al primer elemento, relativo a la complejidad del asunto, este Organismo Constitucional observó que la investigación sobre los hechos ocurridos a V1 presentó las siguientes características³⁶: a) el caso tuvo sólo una víctima; b) el hecho ocurrió en un lugar público y con la presencia de testigos; c) las investigaciones y posibilidades de recolección de prueba fueron inmediatas; d) las circunstancias de los hechos no contienen versiones o testimonios contradictorios, por ello, se considera que el marco fáctico de la investigación no contiene características particularmente complejas que hayan justificado el retardo e inactividad ministerial.

73. Por lo que refiere al segundo elemento, la Comisión Nacional constató que V1 asumió una posición activa durante las investigaciones. Al respecto, V1 en su ampliación de declaración de 14 de julio de 2014, describió que el 29 de julio de 2014: *“...me dí cuenta que la persona que me agredió sexualmente estaba sentada en una jardinera sobre el andador...”*. A partir de ello, AR8 solicitó el 6 de agosto de 2014 al Jefe de Grupo de la Policía Ministerial que realizara dicha investigación, la

³⁵ Op. Cit, Corte IDH. *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs Venezuela*, párr. 246.

³⁶ *Ibidem*, nota al pie 317.

cual llevó acabo el 15 de agosto de 2014 e informó que se indagó en las inmediaciones del lugar descrito por V1, con resultados negativos.

74. No obstante lo anterior, este Organismo Constitucional considera que al tratarse de una investigación relacionada con un acto de abuso y/o violencia sexual contra una mujer, las autoridades se encontraban en la obligación de instar de manera *ex officio*³⁷, y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva³⁸.

75. En cuanto al tercer elemento, consistente en la conducta de las autoridades ministeriales, se pudo constatar que la mayoría de las diligencias fueron realizadas del 5 al 28 de abril del 2014. Al respecto, en dicho periodo AR7 y AR8 recabaron el testimonio de 10 personas (3 agentes de la Policía Municipal AR2, AR3 y AR4, la madre de V1, el esposo de V1, a T1 y T2, y 3 testigos presenciales), un dictamen médico de integridad física y revisión de cavidad oral, dictamen pericial mediante placas fotográficas de un vehículo automotor, un retrato hablado, dictamen psicológico a la víctima, dictamen pericial sobre muestras de exudado de cavidad oral y 3 mandamientos ministeriales para búsqueda y localización del posible agresor.

76. De manera específica AR7 realizó las diligencias siguientes: i) Inicio de la averiguación previa, ii) solicitud de dictamen médico de integridad física y revisión de cavidad oral, iii) solicitud al Director de la Policía Municipal para que se

³⁷ Para que una investigación constituya un recurso efectivo para asegurar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas, (...), *debe cumplirse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, y debe tener un sentido y ser asumida por los Estados como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios*. Cfr. *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, párrafo 233.

³⁸ Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 290.

“incremente la vigilancia de la zona”, iv) dictamen pericial mediante placas fotográficas de un vehículo automotor, v) dictamen psicológico a la víctima, vi) dictamen pericial sobre muestras de exudado de cavidad oral; mientras que AR8 recabó: i) El testimonio de 10 personas, ii) la solicitud de un retrato hablado, y iii) Diversas solicitudes de inspecciones ministeriales para la búsqueda y localización del posible agresor.

77. Cabe precisar, que a partir de la diligencia del 15 de agosto de 2014, consistente en una inspección ministerial, el 1° de octubre de 2014, AR7 giró un oficio al Jefe de Grupo de la Policía Ministerial, el cual fue respondido el 4 de octubre de 2014. Cinco meses después, el 3 de marzo de 2015, AR7 de nueva cuenta giró un oficio al ya referido Jefe de Grupo solicitando la búsqueda y localización del posible agresor, respondiendo el 27 de octubre de 2015 (7 meses y 24 días después) que se realizaron las indagaciones en las inmediaciones del lugar con vecinos con resultados negativos. A partir de dicha actuación AR8 no ha realizado ninguna diligencia ni ha recabado alguna prueba adicional alguna.

78. Tomando en consideración lo descrito, este Organismo Nacional observó lo siguiente: 1) la autoridad ministerial no recabó los testimonios de AR1 y AR5, 2) no solicitó información en colaboración a la Comisión Local, quien también realizó en ese tiempo una investigación sobre los hechos, 3) omitió solicitar a los agentes policiales que intervinieron en los hechos, el parte o informe policial de los hechos, dicha omisión repercute de manera especial en el esclarecimiento y atención del delito sexual, 4) no tomó medidas especiales³⁹ ante las amenazas a la integridad personal que V1 recibió el día de los hechos, como consta en su declaración al referir: *“...me dijo que ya me había visto que me iba a buscar y me iba a matar...”*,

³⁹ PGR. Protocolo de investigación Ministerial, Pericial y Policial con perspectiva de género para la violencia sexual, pág. 45, y CNDH. Recomendación General 16 *“sobre el plazo para resolver una averiguación previa”*, pág 7.

5) No consta que se haya solicitado formalmente a la autoridad competente (Secretaría de Seguridad Pública Estatal, C4, etcétera) la localización de cámaras de video públicas o privadas, o cualquier otra forma de recolección de información grabada que pudiera aportar datos sobre la forma en que acontecieron los hechos, o sobre la identidad del agresor, sino únicamente se limitó a pedir a la policía ministerial que dieran un recorrido por las calles para identificar alguna cámara⁴⁰.

79. En todo caso, cabe precisar que *“corresponde al Estado demostrar las razones por las cuales un proceso o conjunto de procesos han tomado un periodo determinado que exceda los límites del plazo razonable”*⁴¹, sin que en el presente caso se haya demostrado.

80. Asimismo, de acuerdo al propio *“Protocolo de investigación del delito de violación de mujeres”* de la PGJE, vigente al momento de los hechos, constituye una obligación *“atender al marco jurídico nacional y estatal, a los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano [...] así como a los manuales, lineamientos, directrices, políticas y demás instrumentos que permitan cumplir el objeto de integrar una investigación con perspectiva de género”,* y *“[...] atendiendo a la naturaleza del instrumento de mérito, las diligencias y mecanismo referidos en el mismo, son enunciativos y orientadores, no limitativos ni inflexibles, por lo que, deberá vigilarse que la investigación no se corte al desahogo de éstos [...]”.*

81. Respecto al cuarto elemento, para determinar la razonabilidad del plazo se debe tomar en cuenta la afectación generada por la duración del procedimiento en

⁴⁰ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Protocolo de Investigación de delitos sexuales en adultos, pág. 25.

⁴¹ Corte IDH. *Caso López Mendoza vs Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 1 de septiembre de 2012, párr.162.

la situación jurídica de la persona en el mismo. Por tanto, si el paso del tiempo incide de manera relevante, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve⁴². Es así, que esta Comisión Nacional recuerda que al tratarse de una investigación sobre un acto de violencia sexual contra una mujer, las autoridades tienen un **deber reforzado** de debida diligencia en el plazo razonable, por lo que este tipo de investigaciones tienen que realizarse con mayor rapidez.

82. En este sentido, en casos de personas en situación de vulnerabilidad y atención prioritaria, como las mujeres víctimas de violencia sexual, es imperante tomar todas las medidas pertinentes, como por ejemplo *“la priorización en la atención y resolución del procedimiento por parte de las autoridades a su cargo, con el fin de evitar retrasos en la tramitación de los procesos, de manera que se garantice la pronta resolución y ejecución de los mismos”*⁴³.

83. Aunado a lo anterior, este Organismo Nacional enfatiza que la dilación en la etapa ministerial genera una afectación mayor, máxime si se toma en cuenta que *“a ese tiempo deberá sumarse aquel que tome la individualización e identificación de los responsables y el trámite del proceso penal con sus distintas etapas, hasta la obtención de una sentencia firme”*⁴⁴.

⁴² Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros. Fondo, Reparaciones, y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 155, *Caso Kawas Fernández vs Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de abril de 2009, párr. 115. *Caso Garibaldi vs Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de septiembre de 2009, párr. 138.

⁴³ Corte IDH. *Caso Furlan y familiares vs Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2012, párr. 196.

⁴⁴ Corte IDH. *Caso García y familiares vs Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2012, párr. 153.

84. Teniendo en cuenta los elementos analizados, esta Comisión Nacional concluye que AR7 y AR8 contravinieron la razonabilidad del plazo y la debida diligencia en relación con la investigación ministerial iniciada por los hechos ocurridos en agravio de V1, derivado de una inadecuada procuración de justicia, vulnerando los artículos 17 de la Constitución Política, 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4. Responsabilidad.

85. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo tercero y 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, fracción III, 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se contó en el presente caso con elementos de convicción suficientes que acreditaron que AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6, son responsables por la vulneración al derecho de acceso a la justicia sin discriminación en agravio de V1, contraviniendo, los artículos 1º y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 y 25 en relación con el 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2 a) y 5 b) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, y AR7 y AR8 contravinieron la razonabilidad del plazo y la debida diligencia en relación con la investigación ministerial iniciada por los hechos ocurridos en agravio de V1, vulnerando los artículos 17 de la Constitución Política, 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 3º, 6º fracción V, 22, 24, fracciones II, IV, X y XXVI, 46, 47, fracción I, 48, 100, 101, fracción I y 102, fracciones I y IV, de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato; 34, fracción III, 43, fracciones I, VII, X y XI de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato, vigente en la época en que sucedieron los

hechos, y 11, fracción primera, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios.

5. Reparación del daño.

86. De conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, y 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, por lo tanto en términos de los artículos 1º, 4º y 27 , fracciones II, IV y V de la Ley General de Víctimas, y 1º, 3º 7, 9, 12 fracción primera de la Ley de Atención y Apoyo de las Víctimas y a los Ofendidos del Delito del Estado de Guanajuato, se deberá reparar el daño a V1, por las violaciones a derechos humanos cometidas en su agravio y que han quedado precisadas en la presente recomendación.

a) Medidas de rehabilitación.

87. Se deberá proporcionar a V1 la atención psicológica por personal profesional especializado, de forma continua hasta que alcance su total sanación psíquica y emocional, respecto al padecimiento sufrido, atendiendo a su edad y sus especificidades de género. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y en un lugar accesible para la víctima, con su consentimiento, brindando información previa clara y suficiente. Los tratamientos deben ser

provistos por el tiempo que sea necesario, y deben incluir la provisión de medicamentos.

b) Medidas de satisfacción.

88. En el presente caso la satisfacción consistirá en que el Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, y el Gobierno del Estado de Guanajuato, colaboren ampliamente con este Organismo Nacional, en el trámite de la queja que se presente ante la instancia correspondiente para dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario, en contra de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7 y AR8 por las vulneraciones a los derechos humanos descritas.

89. Emitir la resolución que conforme a Derecho proceda y a la brevedad, en la averiguación previa que aún se encuentra abierta y continúa en integración en la PGJE por los hechos que motivaron la presente Recomendación, y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas de su cumplimiento.

c) Garantías de no repetición.

90. Éstas consisten en implementar las medidas que sean necesarias para conseguir que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan. En este sentido, la PGJE se deberá diseñar e impartir, un curso integral y un taller de capacitación con perspectiva de género enfocado al personal ministerial y de atención primaria, en la debida diligencia en la atención e investigación de delitos sexuales contra las mujeres. Dicho curso deberá ser impartido por especialistas en la materia, y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas de su cumplimiento.

91. En cuanto a la Policía Municipal de Celaya, se deberá diseñar e impartir, un curso integral y un taller de capacitación con perspectiva de género enfocado en la debida diligencia en la atención de víctimas de delitos sexuales contra las mujeres. Dicho curso deberá ser impartido por especialistas en la materia y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas de su cumplimiento.

92. Asimismo, se giren las instrucciones necesarias para que sea implementada una campaña de difusión sobre igualdad de género al interior de ambas instituciones, enfocadas en modificar los patrones socioculturales de conducta de las y los servidores públicos, 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, y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas de su cumplimiento.

93. En relación con el Ayuntamiento de Celaya, este deberá tomar todas las medidas necesarias para que se homologue con las normas internacionales un Protocolo policial especial para la atención a mujeres víctimas de violencia sexual, el cual en su caso, se sugiere se estandarice de acuerdo con el Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y se envíen las pruebas de su cumplimiento.

En vista de la anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

A usted señor Gobernador del Estado de Guanajuato:

PRIMERA. Instruya a quien corresponda, a fin de que se tomen las medidas necesarias, a efecto de que en coordinación con el H. Ayuntamiento de Celaya, Guanajuato, se repare el daño ocasionado a V1, en términos de la Ley General de Víctimas y la Ley de Atención y Apoyo de las Víctimas y a los Ofendidos del Delito del Estado de Guanajuato, y le sea proporcionada atención psicológica por personal profesional especializado, de forma continua hasta que alcance su sanación física, psíquica y emocional, y se envíen a esta Comisión Nacional, las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional, en el trámite de la queja que se presente ante la instancia correspondiente, para dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario ante la instancia correspondiente, en contra de AR6, AR7 y AR8 por las vulneraciones a los derechos humanos descritas.

TERCERA. Emitir la resolución que conforme a Derecho proceda y a la brevedad, en la averiguación previa que continúa en integración en la Procuraduría General de Justicia del Estado, por los hechos que motivaron la presente Recomendación, y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas de su cumplimiento.

CUARTA. Se diseñe e imparta, un curso integral y un taller de capacitación con perspectiva de género al personal ministerial y de atención primaria de la Procuraduría General de Justicia del Estado, enfocado en la debida diligencia en la investigación de delitos sexuales contra las mujeres. Dicho curso deberá ser impartido por especialistas en la materia, y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas de su cumplimiento.

QUINTA. Se implemente una campaña de difusión al interior de la PGJE, enfocada en modificar los patrones socioculturales de conducta de las y los servidores públicos, 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, y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas de su cumplimiento.

A ustedes CC. Integrantes del H. Ayuntamiento Constitucional de Celaya, Guanajuato:

PRIMERA. Instruya a quien corresponda, a fin de que se tomen las medidas necesarias, a efecto de que en coordinación con la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, se repare el daño ocasionado a V1, en términos de la Ley General de Víctimas y la Ley de Atención y Apoyo de las Víctimas y a los Ofendidos del Delito del Estado de Guanajuato, y le sea proporcionada atención psicológica por personal profesional especializado, de forma continua hasta que alcance su sanación física, psíquica y emocional, y se envíen a esta Comisión Nacional, las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional, en el trámite de la queja que se presente ante la instancia correspondiente, para dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario, en contra de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 por las vulneraciones a los derechos humanos descritas.

TERCERA. Se diseñe e imparta, un curso integral y un taller de capacitación con perspectiva de género al personal de la Policía Municipal, enfocado en la debida diligencia en la atención de víctimas de delitos sexuales contra las mujeres. Dicho

curso deberá ser impartido por especialistas en la materia, y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas de su cumplimiento.

CUARTA. Se implemente una campaña de difusión al interior de la Policía Municipal, enfocada en modificar los patrones socioculturales de conducta de las y los servidores públicos, 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, y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas de su cumplimiento.

QUINTA. Tomar las medidas necesarias para que se homologue con las normas internacionales un Protocolo policial especial para la atención a mujeres víctimas de violencia sexual, el cual en su caso, se sugiere se estandarice de acuerdo con el Protocolo de actuación policial en materia de violencia de género de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, y se envíen las pruebas de su cumplimiento.

94. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular 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, Constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otra autoridad competente para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

95. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

96. Igualmente, 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 quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

97. Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar a las legislaturas de las entidades federativas, su comparecencia, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ