



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN NO. 37/2017

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA Y AL ACCESO A LA JUSTICIA EN SEDE ADMINISTRATIVA, DE V1, V2, V3, V4, V5 Y V6, ATRIBUIDAS A PERSONAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE ENFERMEDADES RESPIRATORIAS “ISMAEL COSÍO VILLEGAS” Y DE SU ÓRGANO INTERNO DE CONTROL.

Ciudad de México, a 8 de septiembre de 2017.

DR. JOSÉ RAMÓN NARRO ROBLES
SECRETARIO DE SALUD.

MTRA. ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ
SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Distinguidos secretarios:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º, 3º, primer párrafo, 6º, fracción 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, así como 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente CNDH/6/2015/4919/Q, relacionado con el caso de V1, V2, V3, V4, V5 y V6, por violaciones a derechos humanos cometidas en su agravio, por servidores públicos del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias y de su Órgano Interno de Control.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, 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 uno y dos, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de que dicten las medidas de protección de los datos correspondientes.

I. ANTECEDENTES.

3. El 26 de mayo de 2015, se recibió en esta Comisión Nacional un escrito mediante el cual V1, V2, V3, V4 y V5, trabajadoras del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias “Ismael Cosío Villegas” (INER), así como V6, ex trabajadora del INER y actualmente jubilada, manifestaron que el 23 de octubre de 2014 presentaron escrito de queja ante la Dirección General y el Órgano Interno de Control (OIC) correspondiente, en el que, en resumen, señalaron ser víctimas de *“violencia laboral, discriminación por género, hostigamiento y acoso sexual, manipulación psicológica, amenazas y abuso de autoridad”* por parte AR6, en virtud de que se ha atentado contra su derecho a una vida libre de violencia y a su derecho a tener un trabajo en condiciones equitativas, ya que señalaron que dichos servidores públicos habían cometido conductas de abuso de poder, prepotentes y arbitrarias afectándoles su dignidad, autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad laboral, limitando así su desarrollo profesional y personal, sin que al día de la presentación del escrito de queja ante este Organismo Nacional hubieran tenido respuesta adecuada a sus escritos por parte de dichas instancias, existiendo a su consideración negligencia, omisión y falta de apoyo por parte de dichas autoridades.

4. Las agraviadas agregaron haber vivido en un ambiente de hostilidad laboral y de hostigamiento por parte de AR6, mientras estuvieron laborando en ese departamento, pues fueron víctimas de faltas de respeto, burlas, ofensas y

amenazas, y que les condicionaban sus vacaciones y asistencia a cursos y congresos por no acceder a invitaciones personales y “caer en insinuaciones de carácter sexual”.

5. En posteriores escritos y entrevistas de V1, V2, V3, V4, V5 y V6 ante esta Comisión Nacional, detallaron la incidencia de situaciones ocurridas entre el año 1996 y el 2015, que habrían motivado las quejas de las víctimas contra AR6. Tales sucesos consisten en incidentes y comentarios de índole sexual, así como actos de afectación a la estabilidad y condiciones laborales de las víctimas atribuidos a AR6, que en mayor parte son considerados en el presente asunto como antecedentes o contexto debido a su temporalidad.

II. HECHOS.

6. El 23 de octubre de 2014, V1, V2, V3, V4, V5 y V6 presentaron un escrito ante AR1, consistente en la “*Denuncia de conductas contrarias a lo establecido en el Código de Conducta de las y los Servidores Públicos del INER*”, en contra de AR6. Refirieron que AR1 dio seguimiento a su escrito a través del Departamento de Relaciones Laborales.

7. El Departamento de Relaciones Laborales, citó a V1, V2, V3, V4, V5 y V6, a comparecer en dos ocasiones, y el 6 de febrero de 2015 les entregó la resolución del acta de investigación administrativa AI, en la cual se resolvió, entre otras cosas: “*PRIMERO. SE EXHORTA A AR6 ... A QUE EN LO SUCESIVO SE DIRIJAN CON RESPETO DE OBRA Y DE PALABRA TANTO CON SU PERSONAL DE APOYO COMO CON CUALQUIER TRABAJADOR DE ESTE INSTITUTO NACIONAL DE SALUD*”.

8. Las quejas señalaron haber presentado copia de su escrito ante el OIC. El 29 de octubre de 2014, el OIC envió un oficio solicitando a V1, V2, V3, V4, V5 y V6, que ampliaran los hechos denunciados, sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron.

9. Señalaron las quejas que, no obstante haber dado respuesta al requerimiento del OIC en tiempo y forma, hasta el momento de presentación de su queja no han recibido algún pronunciamiento suyo.

10. El 19 de enero de 2015, AR6 presentó denuncia ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Procuraduría) en contra de V1, V2, V3, V4, V5 y V6 por supuestas amenazas. El 6 de febrero de 2015, las agraviadas acudieron a declarar con carácter de probables responsables en la averiguación previa AP1 y agregaron que hasta la fecha de presentación de su queja, tampoco se había determinado.

11. En su escrito de queja V1, V2, V3, V4, V5 y V6, indicaron a este Organismo Nacional que, ante la *“inesperada, lenta y lamentable respuesta del INER”*, presentaron denuncia penal en contra de AR6 en la Fiscalía Especial para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas, de la Procuraduría General de la República (FEVIMTRA), que dio origen a la averiguación previa AP2. Agregaron que, al momento de la presentación de su queja, a tres de las seis denunciadas ya se les había practicado peritaje psicológico en dicha fiscalía, y que la indagatoria se encontraba en trámite.

12. El 26, 27, 28 y 31 de agosto, y 2 y 3 de septiembre de 2015, personal de esta Comisión entrevistó a las agraviadas. De la información que proporcionaron, resalta el hecho de que el 11 de noviembre de 2014, cuando fueron citadas a declarar ante el Departamento de Relaciones Laborales del INER, se les hizo comparecer frente a AR6, quien estaba sentado frente a ellas, por lo que se sintieron intimidadas y declararon bajo estrés constante porque AR6 las escuchaba *“él estaba muy cerca cuando estaba yo diciendo todo lo que estaba pasando en el Departamento, esta situación fue bastante incómoda, de tensión, de nervios, a mí me temblaba la voz, hay muchas cosas que a mí me faltaron de decir porque yo le tenía ahí, a mi acosador lo tenía ahí enfrente hablando lo que me acordaba en ese momento...”*

13. V4 refirió que, en enero de 2015, el Departamento de Relaciones Laborales, en respuesta a la denuncia que se inició, se limitó a decirles que no se habían

acreditado los elementos formales de tiempo, modo y lugar, y que AR6 se tenía que comportar bien con su personal. V4 señaló que, al iniciar el procedimiento ante el OIC, AR6 las amenazó a través de AR1, pues les mandó decir que “*si no nos calmábamos íbamos a tener otro tipo de represalias*” y, en febrero de 2015, AR6 acudió al Ministerio Público para denunciar a V1, V2, V3, V4, V5 y V6 por el delito de amenazas.

14. V1 y V4 narraron el suceso ocurrido el 21 de agosto de 2015, en donde AR6, las miró con una “*sonrisa cínica y burlona*”.

15. Por tal queja, este Organismo Nacional radicó el expediente CNDH/6/2015/4919/Q, y para documentar las violaciones a derechos humanos, se solicitó información al INER y, en colaboración, a FEVIMTRA y a la Procuraduría, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones de esta Recomendación.

III. EVIDENCIAS.

16. Escrito de queja presentado por V1, V2, V3, V4, V5 y V6, ante este Organismo Nacional, de 26 de mayo de 2015.

17. Oficio 12/223/QD/583/2015 de 5 de agosto de 2015, mediante el cual el OIC rindió el informe solicitado por esta Comisión Nacional, al que anexó copia certificada de diversa documentación, de la que destaca la siguiente:

17.1. Escrito de 23 de octubre de 2014, que las quejosas dirigieron a AR1, del cual marcaron copia al OIC.

17.2. Oficio INER/DG/JSH/538/2014 de 23 de octubre de 2014, mediante el cual AR1 le turnó a AR2 la queja presentada por V1, V2, V3, V4, V5 y V6.

17.3. Acuerdo de 27 de octubre de 2014, por el cual el OIC radicó el expediente EA, con motivo de la queja de referencia.

17.4 Acta de 11 de noviembre de 2014, suscrita por AR2, en la que constan las declaraciones de AR6 como “*trabajador investigado*” y de V1, V2, V3, V4, V5 y V6 como “*trabajadoras afectadas*”.

17.5. Escrito de 18 de noviembre de 2014, enviado por un empleado del Departamento de Investigación en Tabaquismo y Enfermedades Pulmonares Obstructivas Crónicas (DITABE) al OIC, en el que refiere hechos relacionados con la queja que dio origen al expediente EA.

17.6. Dictamen de 8 de diciembre de 2014, suscrito por AR2, emitido en el acta de investigación AI que se inició en la Subdirección de Administración y Desarrollo Personal del INER con motivo de la queja presentada por las agraviadas.

17.7. Dictamen de 28 de enero de 2015, por el cual AR2 resolvió en definitiva el acta.

17.8. Oficio INER/DITABE/141/2015 de 1 de abril de 2015, mediante el cual AR6 rindió un informe al OIC para la integración del expediente EA.

17.9 Oficio INMUJERES/DGTPG/DSSV/162/2015 de 20 de mayo de 2015, por el cual el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), le solicitó a AR4 que valorara la situación expuesta por V1, V2, V3, V4, V5 y V6 para que, en su caso, se tomaran las acciones afirmativas necesarias para evitar cualquier acto de violencia.

17.10. Oficio 12/223/QD/393/2015 de 12 de junio de 2015, a través del cual AR3 dio respuesta a la solicitud referida del INMUJERES, informándole que los hechos referidos por el Instituto ya eran del conocimiento de ese OIC desde el 23 de octubre de 2014, y por los cuales se aperturó el expediente EA al respecto.

17.11. Acuerdo de archivo de 19 de junio de 2015, con el que AR3 se concluyó el expediente EA.

18. Oficio DAJ/710/2015 de 6 de agosto de 2015, mediante el cual el INER informó a esta Comisión Nacional las medidas tomadas para garantizar que las quejas desarrollaran sus actividades y funciones sin que se vieran afectadas o alteradas de manera directa o indirecta por la presente investigación.

19. Oficio DAJ/733/2015 de 14 de agosto de 2015, mediante el cual el INER rindió otro informe solicitado por esta Comisión Nacional.

20. Oficio SDHPDSC/FEVIMTRA/CGT/12415/2015 de 17 de agosto de 2015, mediante el cual FEVIMTRA rindió un informe respecto de la AP2.

21. Oficio DGDH/503/DEB/4634/2015-08 de 28 de agosto de 2015, mediante el cual la Procuraduría rindió un informe sobre la AP1.

22. Acta circunstanciada de 16 de octubre de 2015, en la cual se hizo constar la consulta realizada a la AP1 y la entrevista con servidores públicos de la Procuraduría, por personal de este Organismo Nacional.

23. Acta circunstanciada de 23 de octubre de 2015, a través de la cual este Organismo Nacional dio fe de la consulta realizada a la AP2 y de la entrevista sostenida con la agente del Ministerio Público de la Federación de FEVIMTRA.

24. Dictámenes psicológicos de 6, 9, 17 y 26 de noviembre de 2015, y 7 y 26 de enero de 2016, realizados por esta Comisión Nacional a V1, V2, V3, V4, V5 y V6, para conocer la presencia de síntomas compatibles con las personas que han sido víctimas de hechos como los que motivaron la presente queja.

25. Oficios DAJ/1045/15 de 27 de noviembre de 2015, y 10/2016 de 7 de enero y 504/2016 de 30 de junio, de 2016, mediante los cuales el INER remitió la información solicitada por esta Comisión Nacional. De las constancias que se adjuntaron en los referidos oficios destacan las siguientes:

25.1. Oficio INER/SADP/ERM/534/2016 de 29 de junio de 2016, en el que AR1 informó los movimientos laborales de AR6 en el INER.

26. Oficio 5941/16 DGPCDHQI de 15 de julio de 2016, mediante el cual la PGR informó a esta Comisión Nacional, que el 9 de junio de 2016, se ejerció acción penal por los delitos de *“Abuso de Autoridad, Intimidación y Hostigamiento Sexual”*, en contra de AR6 y solicitó la orden de aprehensión correspondiente, misma que fue negada por el Juzgado de Procesos Penales del conocimiento, y por lo cual la consignación fue devuelta a FEVIMTRA para recabar nuevos elementos.

27. Oficio DAJ/0567-BIS/2016 de 22 de julio de 2016, mediante el cual el INER remitió la información solicitada por esta Comisión Nacional, el que menciona que AR6, dejó de ocupar el cargo de Jefe de Departamento de Investigación en Tabaquismo y EPOC (DITABE) y sustituido por otro servidor público en ese cargo.

28. Acta circunstanciada de 3 de agosto de 2016, en la cual se hizo constar las entrevistas sostenidas de esta Comisión Nacional con V1, V2, V3, V4, V5 y V6, para detallar algunos hechos de su queja.

29. Acta circunstanciada de 18 de agosto de 2016, a través de la cual este Organismo Nacional dio fe de la consulta realizada a la AP2 y de las entrevistas sostenidas con la AMPF de FEVIMTRA, en la que consta el Acuerdo de Ejercicio de la Acción Penal (sin detenido) de 9 de junio, en contra de AR6 por los tipos penales de abuso de autoridad, intimidación y hostigamiento sexual.

30. Oficio DAJ/0665/16 de 30 de agosto de 2016, mediante el cual el INER remitió la información solicitada por esta Comisión Nacional, a la que adjuntó el diverso INER/DRL/RCT/902/2016 de 23 de agosto de 2016, en el que se advierte que la cónyuge de AR6 no guarda relación laboral con el INER.

31. Oficio 12/223/QD/648/2016 de 20 de septiembre de 2016, en el que AR3 remitió la información solicitada por esta Comisión Nacional y anexó, entre otra documentación, copia certificada del acta de comparecencia de 3 de agosto de 2015, en la que AR6 aclaró su relación con su cónyuge.

32. Oficio 6254 de 22 de septiembre de 2016, mediante el cual el Juzgado de Distrito remitió información sobre la causa penal CP, que se radicó con motivo de la consignación de la AP2.

33. Oficio DGDH/503/DEB/7041/2016-08 de 10 de octubre de 2016, mediante el cual la Procuraduría remitió la información solicitada por esta Comisión Nacional sobre la AP1.

34. Acta circunstanciada de 9 de diciembre de 2016, a través de la cual este Organismo Nacional dio fe de la consulta realizada a la AP2 y de las entrevistas sostenidas con la AMPF de FEVIMTRA.

35. Oficio DGDH/503DEB/1255/2017-02 de 8 de febrero de 2017, mediante el cual la Procuraduría, envió copia del diverso de 3 de febrero de 2017, de la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Tlalpan, mediante el cual informó que la AP1 fue determinada con propuesta de No Ejercicio de la Acción Penal, el 8 de diciembre de 2015, sin que la parte agraviada haya interpuesto recurso de inconformidad.

36. Acta circunstanciada de 10 de febrero de 2017, a través de la cual este Organismo Nacional dio fe del dictamen psicológico practicado a V1, que obra en las constancias de la AP2 en FEVIMTRA.

37. Acta circunstanciada de 21 de abril de 2017, a través de la cual este Organismo Nacional dio fe de la entrevista sostenida con la AMPF de FEVIMTRA, en la que señaló que la indagatoria AP2 estaba en etapa de integración y que se habían llevado a cabo algunas diligencias, pero que ésta aún no se había determinado.

38. Acta circunstanciada de 9 de junio de 2017, a través de la cual este Organismo Nacional dio fe de la consulta realizada a la AP2 y de la entrevista sostenida con la AMPF de FEVIMTRA, en la que se advirtió que aún no se ha determinado la indagatoria.

39. Oficio 4017/17/DGPCDHQI, de 13 de junio de 2017, mediante el cual la PGR remitió copia del oficio SDHPDSC/FEVIMTRA/CGT/2944/2017, de 12 de junio de 2017.

IV. SITUACIÓN JURÍDICA.

40. A partir de la presentación del escrito de las víctimas ante la Dirección General del INER el 23 de octubre de 2014, ésta a través de la Subdirección de Administración y Desarrollo de Personal inició el 11 de noviembre de 2014 el acta AI la que AR2 resolvió en definitiva el 28 de enero de 2015, exhortando a AR6 a que en lo sucesivo se dirigieran con respeto de obra y de palabra, tanto hacia el personal de apoyo, como hacia cualquier trabajador del INER, dejando a salvo los derechos de las víctimas para que los hicieran valer la vía y forma que estimaran pertinente.

41. A partir de que el OIC recibió el 23 de octubre de 2014 copia de conocimiento del escrito dirigido por las quejas a AR1, el 27 de octubre de 2014 radicó el expediente EA, resuelto por AR3 el 19 de junio de 2015, archivándolo por falta de elementos que acrediten la comisión de una conducta contraria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por parte de algún servidor público del INER.

42. El 12 de enero de 2015, fue presentada denuncia penal por AR6 contra V1, V2, V3, V4, V5 y V6, ante la Procuraduría por los delitos de amenazas, discriminación y falsedad ante autoridad cometidas en pandilla, que dio origen a la AP1, en la cual se emitió Acuerdo de No Ejercicio de la Acción Penal el 8 de diciembre de 2015, mismo que no fue impugnado y quedó firme.

43. El 23 de enero de 2015 las víctimas presentaron denuncia penal contra AR6 ante FEVIMTRA, que dio origen a la AP2, por la comisión de los probables delitos de abuso de autoridad, hostigamiento sexual, abuso sexual y lo que resulte. El 9 de junio de 2016 la representación social federal consignó la AP2, misma que dio lugar a la causa penal CP ante el Juzgado de Distrito JD.

44. Por resolución de 27 de junio de 2016, el JD negó la procedencia de las órdenes de aprehensión solicitadas en el pliego de consignación, devolvió y solicitó a FEVIMTRA el perfeccionamiento de la fundamentación y motivación de la AP2, lo cual fue notificado a las seis víctimas el 28 de junio de 2016.

45. A la fecha de elaboración de la presente Recomendación, este Organismo Nacional no cuenta con evidencia de que la FEVIMTRA haya consignado de nueva cuenta la AP2, misma que aún se encuentra en integración.

V. OBSERVACIONES

46. En este apartado se realiza un análisis de los hechos y evidencias que integran el expediente CNDH/6/2015/4919/Q, en términos del artículo 41 de la Ley de esta Comisión Nacional y con un enfoque lógico jurídico de máxima protección de las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por esta 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 (Corte IDH), para determinar la violación a los derechos humanos de las mujeres a una vida libre de violencia, en sus modalidades de acoso sexual, hostigamiento laboral y trato digno; a la legalidad y seguridad jurídica y al acceso a la justicia en sede administrativa, en agravio de V1, V2, V3, V4, V5 y V6, por actos atribuibles al personal del INER, y del OIC en ese Instituto, originados por la omisión de proteger y garantizar estos derechos y llevar a cabo la investigación adecuada con la debida diligencia y perspectiva de género.

A. LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES.

a) Derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

47. La violencia contra las mujeres se encuentra proscrita, de acuerdo con los estándares jurídicos, en sus distintas circunstancias que van desde la discriminación y el menosprecio hasta la agresión física o psicológica e incluso la

privación de la vida, las cuales se pueden producir en diferentes espacios, como son los de carácter familiar, escolar y laboral, entre otros.

48. En el ámbito internacional, el preámbulo y el artículo 1º de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de las Naciones Unidas (Convención contra la discriminación), y los artículos 1 y 6 de la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (“Convención de Belém Do Pará”), establecen que la discriminación contra las mujeres constituye una forma de violencia, que toda mujer tiene derecho a vivir una vida libre de violencia, y que se entiende como tal *“cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, en el ámbito público o en el privado”*.

49. En el ámbito nacional, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Ley contra la violencia)¹ establece en su artículo 5, fracción IV, que por violencia contra las mujeres se entiende: *“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”*.

50. La jurisprudencia de la Corte IDH interpretando a la Convención de Belém Do Pará, señaló que *“la violencia contra la mujer (...) 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´ (...) y afecta negativamente sus propias bases”*².

51. Por su parte, el Poder Judicial de la Federación se pronunció en el sentido de que la violencia contra la mujer, *“en términos de los artículos 1º, 4º, 14, 16 y 20 de*

¹ El artículo 6 de la Ley contra la violencia refiere varios tipos de violencia entre los que se encuentran la psicológica, física, patrimonial, económica y sexual. En cuanto a modalidades de esta violencia la misma Ley señala que la violencia contra las mujeres se presenta en el ámbito familiar, laboral, docente, el hostigamiento y acoso sexual, la violencia en la comunidad, la institucional, la obstétrica y el feminicidio.

² *“Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México”*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, párr. 108. Ver CNDH. Recomendación 68/2012 de 29 de noviembre de 2012, p. 90.

*la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará), (...) 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, ...”.*³

52. Esto ha significado la gestación de un derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, para cuyo respeto, protección y garantía las autoridades tienen que cumplir con deberes genéricos y específicos.

b) Violencia sexual.

53. Es una modalidad de la violencia contra las mujeres; en el artículo 2, inciso b), de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de las Naciones Unidas (Declaración contra la violencia), se indica que conductas como *“la violencia física, sexual y psicológica, (...) inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo”*, se consideran como actos de violencia contra las mujeres.

54. La Ley contra la violencia prevé en su artículo 6, fracción V, que la violencia sexual *“es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física”*. En el artículo 13 se refiere que el hostigamiento sexual *“es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva”*.

³ Tesis constitucional. “ACTOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER. ES OBLIGATORIO PARA LOS JUZGADORES DAR VISTA DE OFICIO A LA AUTORIDAD MINISTERIAL CUANDO DE AUTOS ADVIERTAN DICHA CIRCUNSTANCIA”. Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2015. Registro: 2009256. Ver CNDH. Recomendaciones 20/2017 de 30 de mayo de 2017, p. 125; 12/2017 de 24 de marzo de 2017, p. 154, y 01/2016 de 27 de enero de 2016, p. 176.

55. En la Recomendación General 19 del Comité contra la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité contra la discriminación) de las Naciones Unidas se interpretó el artículo 11 de la Convención, reconociendo que: *“El hostigamiento sexual incluye comportamientos de tono sexual tal como contactos físicos, insinuaciones u observaciones de carácter sexual, exhibición de pornografía y exigencias sexuales, verbales o, de hecho”,* y que *“es discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa podría causarle problemas en el trabajo, en la contratación o el ascenso inclusive, o cuando crea un medio de trabajo hostil”*⁴.

56. La Corte IDH se pronunció en el *“Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú”*, en el sentido de que *“la violencia sexual se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen en una persona sin su consentimiento, que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno”*.⁵ En cuanto a los efectos, la misma jurisprudencia refiere que todo acto de violencia sexual *“tiene consecuencias físicas, emocionales y psicológicas devastadoras”* para las mujeres⁶.

57. Una vez que personal de este Organismo Nacional realizó entrevistas de carácter psicológico a las agraviadas y emitió las opiniones periciales correspondientes, se evidenció que V1 presentó síntomas compatibles con personas que han sufrido violencia sexual, derivado de los hechos que ella señaló en el sentido de haber recibido insinuaciones de carácter sexual por parte de AR6, al punto de llegar a la agresión física, según lo narrado por las quejas en las entrevistas hechas por el personal en psicología de esta Comisión Nacional, lo que dañó su integridad física y psicológica.

58. De los testimonios recabados por este Organismo Nacional, destacan algunos de los siguientes incidentes:

⁴ Este tipo de violencia contra la mujer se ve permeada, según lo refiere el Comité, en la igualdad en el empleo, puesto que se ve *“seriamente perjudicada [...] cuando se le somete a violencia, por su condición de mujeres, por ejemplo, el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo”*.

⁵ Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párr. 306.

⁶ Ídem, párr. 313.

- a) V4 relató que desde octubre de 1996 hasta 2004, y de 2008 a 2014, periodos en que AR6 fue su jefe directo, siempre la controlaba y le hacía preguntas de manera frecuente: *“dónde están, qué hacen, qué hablan”*. V4 agregó que AR6 se mostraba burlón y hablaba con doble sentido, poniéndole a todo un sentido sexual y en particular, de las personas con sobrepeso, *“decía que todas estaban feas”*.
- b) V2 dijo que el 12 de septiembre 2014, AR6 le informó que la pondrían a disposición de personal y la trató de modo denigrante, ya que la obligó a hacer el acta de entrega, bajo mucha presión, del laboratorio que tenía a su cargo frente a sus compañeros pues no le permitió, en ese momento, el uso de su celular, y AR6 le reiteró que a pesar de que le había dado una oportunidad profesional, V2 nunca se mostró agradecida con él, si no todo hubiera podido ser diferente, por lo que lamentaba su actitud.
- c) V1 reveló que en marzo de 2014, AR6 intentó besarla, cuando ella le exponía su falta de apoyo para que acudiera a un congreso organizado por la Asociación Mexicana de Neumología, el cual había aceptado uno de sus trabajos.
- d) V1 relató, además, que el 22 de agosto de 2014, al solicitar a AR6 que reconsiderara su negativa para asistir a un congreso en Barcelona, le dijo que ni V4, ni ella iban a ir y agregó: *“no vas a ir y ya lo sabes...”*, *“...ese es tu problema, tienes un problema de entendimiento...”*, *“...mientras ustedes no quieran coger conmigo, las cosas no van a cambiar.”*

59. Ese resultado fue coincidente con las conclusiones del peritaje de la PGR, en donde también se evidenció que V1 presentaba alteraciones psicológicas relacionadas con los hechos de violencia que atribuyó a AR6 en la denuncia que presentó ante la FEVIMTRA.

60. La PGR concluyó también en el caso de V2 la presencia de alteraciones psicológicas coincidentes con los hechos que denunció ante la FEVIMTRA, en el sentido de que recibió insinuaciones de carácter sexual por parte de AR6, quién

además le pedía que le indicara el lugar en donde se hospedaría cuando viajaban por alguna comisión de trabajo y le hizo comentarios sexistas, tanto de ella como de otras mujeres del INER.

61. Aunado a lo anterior, en las evaluaciones psicológicas practicadas a V3, V4, V5 y V6, en esta Comisión Nacional, en la PGR, y en las entrevistas que se sostuvieron con ellas, acusaron las insinuaciones, miradas, caricias y acercamientos de AR6, y que fueron coincidentes entre sí y con las realizadas por V1 y V2.

62. En las entrevistas declararon que, cuando decidieron ejercer sus derechos reproductivos, sufrieron de violencia y discriminación, ya que AR6 las intimidaba con comentarios acerca de las limitaciones que implica un estado de gravidez, las bloqueó en la realización de sus proyectos profesionales y no pudieron acceder libremente a sus prestaciones, se les negó y condicionó sus permisos para los controles pre natales, lo cual causó temor en las víctimas para dar aviso de su estado de gravidez al INER, causándoles estrés durante el embarazo, lo que impactó en su desempeño y productividad profesional, así como en su vida personal y proyecto de vida.

63. Resalta el hecho de que en los informes que rindió el INER a esta Comisión Nacional, a pesar de que se le anexó copia de la queja presentada por las agraviadas, en la que se señalaban las conductas de acoso que atribuyen a AR6, no hubo pronunciamiento al respecto, en el que se desmintiera su dicho.

64. Por lo tanto, los resultados de las evaluaciones psicológicas efectuadas a V1 y V2, en los que se evidenciaron alteraciones compatibles con personas que han sufrido violencia sexual, la correspondencia en las declaraciones de V3, V4, V5 y V6, entre sí y con las de V1 y V2, aportan a esta Comisión Nacional elementos que permiten acreditar que las víctimas fueron objeto de conductas verbales y físicas, relacionadas con la sexualidad, de connotación lasciva, y acciones de naturaleza sexual que se cometieron en su contra sin su consentimiento, atribuidas a su superior jerárquico; de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales antes señalados, lo sufrido por las víctimas son actos que constituyen violencia contra la mujer y, por ende, afectaciones a su dignidad.

c) Hostigamiento laboral.

65. *“La Organización Internacional del Trabajo (OIT) no cuenta con ninguna norma específica [para la protección de las mujeres] frente al acoso laboral. Sin embargo, las disposiciones del Convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) y la Recomendación núm. 111 que lo acompaña, que son un importante instrumento para combatir el acoso laboral en el trabajo”. “La OIT define el acoso laboral como la acción verbal o psicológica de índole sistemática, repetida o persistente por la que, en el lugar de trabajo o en conexión con el trabajo, una persona o un grupo de personas hiere a una víctima, la humilla, ofende o amedrenta”⁷ (OIT 2000).*

66. *Por otra parte, la SCJN, en una sentencia de 2014 se refirió al delito de hostigamiento sexual, en conexión con los artículos 1° y 133 constitucionales, considerando que dicha conducta vulnera los derechos humanos de las mujeres, tales como “la dignidad, tranquilidad y libertad de la receptora, quien con dicha conducta se debido a que le humilla o lastima en su intimidad sexual (...) esos derechos están garantizados tanto en el ámbito nacional como internacional, (...) la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en su precepto 3° (...) en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, refiere en el precepto 2°, que puede ser física, sexual y psicológica, en sus artículos 3°, 4° y 6° reconoce que todas las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia y a la protección de los derechos humanos, como su integridad psíquica y moral, entre otros.”⁸*

⁷ La OIT además señala que “es un problema que afecta a hombres y mujeres. Sin embargo, son las mujeres quienes cuentan con menores cuotas de poder en el espacio laboral, quienes enfrentan mayor desprotección frente al acoso”. Asimismo, especifica que los efectos que buscan producir dichas conductas son: “para provocar la renuncia de la trabajadora en situaciones en las que está protegida contra el despido, [y concluye] hay que señalar que el acoso laboral contra las mujeres está en muchos casos estrechamente vinculado a la violencia de género.” Ver “Acoso Laboral hacia las mujeres. Promover la Igualdad entre mujeres y hombres en el Trabajo: una cuestión de Principios”.

⁸ Ver “Violencia y Hostigamiento Sexual”. Central de Sentencias de la SCJN. Considerando Noveno, pp. uno y dos.

67. De las opiniones psicológicas derivadas de las entrevistas con las agraviadas por este Organismo Nacional, resultó que V1 presentó síntomas compatibles con personas que han sufrido hostigamiento laboral, entre otros hechos, por lo referido por ella en el sentido de haber sido presionada para que renunciara al Instituto (al hacerla elegir, entre sus estudios de doctorado o su plaza).

68. En las evaluaciones psicológicas que se les practicaron a V2, V3, V4, V5 y V6, tanto en esta Comisión Nacional como en la PGR, y en las entrevistas con este Organismo, fueron coincidentes entre sí y con V1, al señalar que AR6 les infirió acciones de intimidación, ridiculización e insultos degradantes, y que aunque al presentar su queja ya no estaban adscritas al DITABE del que AR6 era titular, durante el tiempo que trabajaron ahí seguían siendo hostigadas por el que en su momento fue su superior jerárquico.

69. En este sentido, concatenando la opinión psicológica realizada por la Comisión Nacional a V1, los testimonios coincidentes de V2, V3, V4, V5 y V6, y que el INER también fue omiso en pronunciarse respecto de los hechos de hostigamiento narrados en la queja por las agraviadas, se encuentran indicios de que V1, V2, V3, V4, V5 y V6 fueron objeto de acciones verbales o psicológicas en su trabajo, que atribuyen al que fue su superior jerárquico, que las hizo sentir humilladas, ofendidas y amedrentadas, por lo que se manifiesta un daño que se corresponde con lo descrito por la OIT y la SCJN como hostigamiento laboral, por lo que esta Comisión Nacional advierte que cuenta con elementos que permiten evidenciar que V1, V2, V3, V4, V5 y V6 sufrieron violencia en su modalidad de hostigamiento o acoso laboral.

70. La violencia en contra de V1 y V2 se evidencia de los resultados de las evaluaciones psicológicas de este Organismo Nacional y de los peritajes elaborados por la PGR, en donde se concluyó que en ambas mujeres se violó su derecho a una vida de libre de violencia sexual y laboral, a través de las diversas conductas cometidas por AR6.

71. En el caso de V1, del resultado de los dictámenes se evidenció que presenta síntomas compatibles con personas que han sufrido violencia sexual,

hostigamiento laboral y sexual, derivado de los hechos que ella señaló en el sentido de haber sido presionada para que renunciara al Instituto (al hacerla elegir, entre sus estudios de doctorado o su plaza); de haber recibido insinuaciones de carácter sexual, al punto llegar a la agresión física; lo que dañó su integridad física y psicológica.

72. V1 y V2 sufrieron violencia en su modalidad de hostigamiento laboral, en este caso, las acciones infringidas por AR6 en contra de V1, debido a la falta de cumplimiento por parte de AR6 de la obligación de respetar y abstenerse de cometer actos de violencia en contra de V1, provocándole a una afectación de carácter psicológico y psiquiátrico.

73. Por lo que respecta a V2, se advierte que, en las conclusiones del peritaje de la PGR, se concluyó que presentaba alteraciones psicológicas que se relacionan con los hechos que denunció ante FEVIMTRA, en el sentido de que recibió insinuaciones de carácter sexual por parte de AR6, quién además le pedía que le indicara el lugar en donde se hospedaría cuando viajaban por alguna comisión de trabajo y le hizo comentarios sexistas, tanto de ella como de otras mujeres adscritas al Instituto. Lo anterior, tuvo como consecuencia que a V2 le fuera vulnerado su derecho a una vida libre de violencia en su modalidad de violencia sexual y hostigamiento laboral, debido a la falta de cumplimiento por parte de AR6 de la obligación de respeto y abstenerse de cometer actos de violencia en contra de V2, provocándole daños a su integridad física y psicológica.

74. Ahora bien, en cuanto a V3, V4, V5 y V6, indicaron en su queja ser víctimas de abuso, acoso sexual y hostigamiento laboral por parte de AR6, así como que el INER no había atendido sus reclamos, respecto de lo cual esta Comisión Nacional solicitó información al INER, que en su momento respondió que se dio “*una atención oportuna, discrecional e imparcial y apegada a estricto derecho al asunto en comento*”, sin negar o desvirtuar que los hechos de acoso manifestados por las quejas se hubieran suscitado. Las quejas en sus relatos hechos en esta Comisión Nacional describieron sucesos que afectan su derecho a una vida libre de violencia, en la modalidad de violencia sexual y hostigamiento laboral, tales como que a su llegada al DITABE AR6 las trataba bien, pero después se dirigía a

ellas con expresiones de connotación sexual, les hacía insinuaciones sexuales y propiciaba acercamientos físicos, las vigilaba y prohibía tener comunicación con personal de otras áreas del INER, y al no acceder a sus pretensiones les negaba el apoyo y reconocimiento laboral y las humillaba, por lo que se veían forzadas a pedir un cambio de adscripción, por lo que, aunque los resultados de las evaluaciones psicológicas que se les practicaron no arrojaron afectaciones, ello no significa que no hayan sido objeto de hechos que transgredieron su integridad psicológica, que motivaron la queja ante esta Comisión Nacional. En este sentido, concatenando los testimonios en cuanto a modo, lugar y circunstancia, aunado a que el INER no negó o desvirtuó que los hechos señalados hubieran ocurrido, adquieren el carácter de indicios, en cuanto a eventos propios del hostigamiento sexual, perpetrados por AR6.

75. Este Organismo Nacional advierte que las autoridades señaladas como responsables no hicieron ningún pronunciamiento respecto de las evidencias que se pusieron a su consideración, sino que además se evidencia que AR6 se refiere a las víctimas demeritando su trabajo y acusándolas de falta de capacidad para desempeñar las funciones que tenían a su cargo en el INER.

d) Derecho al trato digno.

76. El recibir un trato digno también es una modalidad del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, pues constituye la forma en que las mismas deben ser consideradas, a efecto de que puedan hacer valer sus derechos en condiciones de respeto e igualdad.

77. El derecho al trato digno está reconocido en los artículos 1° y 25 constitucionales, y en el ámbito internacional en los artículos 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 11.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y V, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que disponen que toda persona tiene derecho al respeto de su honra, su reputación, al

reconocimiento de su dignidad, a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a éstas, así como a no ser sometido a tratos degradantes⁹.

78. La Comisión Nacional se ha referido a este derecho en otras Recomendaciones¹⁰ como la prerrogativa que tiene toda persona a que se le permita hacer efectivas las condiciones jurídicas, materiales, de trato, acordes con las expectativas en un mínimo de bienestar reconocidas por el orden jurídico. Lo que implica el derecho para la persona titular que tiene como contrapartida la obligación de todo servidor público de omitir las conductas que vulneren esas condiciones de privilegio, particularmente los tratos humillantes, vergonzosos o denigrantes y que coloquen a la persona en esta condición de no hacer efectivos sus derechos, teniéndose como bien jurídico protegido un trato respetuoso dentro de las condiciones mínimas de bienestar.

79. También se ha definido a la dignidad como *“el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada”*.¹¹

80. En ese sentido, de las constancias del expediente se advierten conductas que vulneran el derecho al trato digno de las agraviadas. Una de esas conductas se encuentra en el oficio de 1 de abril de 2015, mediante el cual AR6 dio respuesta a la solicitud de información del OIC en el INER para la integración del expediente EA, en el cual expresó lo siguiente: *“...Estimado AR5, es difícil tomar con seriedad científica (sic), académica y moral las declaraciones de V2...”* *“...Además, estimado AR5, me solicita usted una información derivada de un fragmento descontextualizado del resto de la queja y en el cual no se exhibe circunstancias de modo, tiempo y lugar y en el que se utiliza un testigo (V2) que se caracteriza por*

⁹ CNDH. Recomendaciones 68/2016 de 28 de diciembre de 2016, p. 56 y 42/2015 de 30 de noviembre de 2015, p. 379.

¹⁰ Ver Recomendaciones 70/2016 de 29 de diciembre de 2016, pp. 63 y 55; 68/2016 de 28 de diciembre de 2016, p. 57; 60/2016 de 15 de diciembre de 2016, pp. 91, inciso a, 172, 174 y 268; 42/2015 de 30 de noviembre de 2015, p. 380; 35/2015 de 27 de octubre de 2015, p. 63 y 18/2015 de 16 de junio de 2015, p. 105.

¹¹ Jurisprudencia constitucional. *“DIGNIDAD HUMANA CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA”*. Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2016. Registro: 2012363.

falsear información, como le he demostrado en la sección que usted me pide información de ella...” “...Con esta pobreza científica (sic) de cada una de ellas (V1 y V4), ¿cómo pueden argumentar que puse candados a su desarrollo profesional?”

81. Las expresiones antes señaladas, que asentó por escrito AR6 en contra de V1, V2, y V4, permiten advertir que en sus informes demeritó y descalificó el trabajo de éstas en el INER, generalizando que cualquier declaración de V2 resultaba poco seria o falsa, y que la calidad científica (sic) de V1 y V4, les impedía acusarlo de que él obstaculizara su desarrollo profesional, lo cual se traduce en una trasgresión al derecho a vivir una vida libre de violencia para las mujeres, en su modalidad de trato digno, pues contraviene el derecho de V1, V2 y V4, de hacer valer sus derechos y prerrogativas en condiciones de respeto e igualdad.

82. Además de lo señalado, se observa que AR6 no solamente denostó sino también utilizó su cargo como apoyo para atemorizar a V1, V2, V3, V4, V5 y V6 al utilizar la declaración de otros subordinados suyos, ya que en su comparecencia en el marco del AI mencionó: “[...] *Seis mujeres que laboran en mi Departamento desmintieron todas esas acusaciones. Lejos de ello, se refieren a mí como una persona respetuosa, solidaria y humana. Invito al OIC a que entreviste a todos los que laboran en el DITABE. Sólo fueron 6 porque ese fue el número máximo que me permitieron llevar. Si por cuestiones de tiempo esta visita no es posible, estoy enviando una carta firmada por todos los que laboran actualmente en mi Departamento...que tiene por objeto, descreditar todas las acusaciones de las que firmaron la queja del 21 de octubre y 11 de noviembre del 2014 y en las que en forma solidaria respaldan a mi persona...*”. Lo anterior, denota un uso abusivo del cargo como servidor público por parte de AR6, al utilizar su superioridad jerárquica para obtener apoyos y un documento suscrito por todo el personal que se encontraba a su cargo contra las imputaciones de V1, V2, V3, V4, V5 y V6, con lo cual de manera clara generó un ambiente adverso hacia las quejas respecto del personal de ese Departamento, afectando su dignidad.

83. Aunado a lo anterior, AR6 presentó una denuncia en contra de las seis mujeres por los delitos de “amenazas”, “discriminación” y “falsedad ante autoridad”, en la Procuraduría como una forma de intimidación y amedrentamiento y con ello

presionarlas para que no prosiguieran con la denuncia que presentaron ante las autoridades del INER. Esta Comisión Nacional advierte que la conducta de AR6 es una forma más de violencia, victimización y abuso de poder contra V1, V2, V3, V4, V5 y V6, además de que sugiere el mensaje de que aquellas mujeres que sufran algún tipo de violencia, deben optar por permanecer en una actitud sumisa y callar, en lugar de denunciar y hacer valer sus derechos ante las instancias correspondientes.

84. Las conductas descritas, contravinieron el derecho de las quejas a recibir un trato respetuoso dentro de las condiciones mínimas de bienestar, lo que evidencia que AR6 vulneró en su perjuicio el derecho al trato digno y los principios contenidos en los artículos 15, fracciones IV y V de la Ley contra la violencia, y 120, fracción VI de la Ley General de Víctimas, en lo que se refiere a evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación de la víctima que haya denunciado.

B. VIOLENCIA INSTITUCIONAL.

85. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley contra la violencia, la violencia institucional: *“Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia”.*

86. La referida ley en sus artículos 19 y 20, mandata que: *“Los tres órdenes de gobierno (...) tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia...”* y *“Para cumplir con su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, los tres órdenes de gobierno deben prevenir, atender, investigar, sancionar y reparar el daño que les inflige”.*

87. “*La sensibilización, capacitación y profesionalización (...) [de acuerdo con el artículo 14 del Reglamento de Ley contra la violencia] deberán abordar temáticas de Perspectiva de Género, Derechos Humanos de las Mujeres y prevención de la Violencia contra las Mujeres*”, de ahí que las y los servidores públicos deben realizar con debida diligencia los procesos iniciados por violencia de género, para superar los estereotipos sobre el rol social de las mujeres.

88. Esta Comisión Nacional¹² ya advirtió que: “*Los servidores públicos ejercen violencia institucional [contra las mujeres] e impiden el goce y ejercicio de los derechos humanos, vulneran el principio pro persona y las garantías al debido proceso legal, entre otras causas...*”

89. La Corte Interamericana advirtió que la “*ineficacia judicial frente a casos individuales o de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada como parte del diario vivir*”.¹³

90. En el artículo 4, incisos c y f de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, se acordó que los Estados tienen, entre otros deberes para: “*Proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, (...) conforme a la legislación nacional y elaborar con carácter general, enfoques de tipo preventivo y todas las medidas de índole jurídica, política, administrativa y cultural que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma de violencia, ...*”

91. El artículo 40, fracciones I y IV del Reglamento de Ley contra la violencia estatuye en lo referente a la protección emergente y preventiva la obligación de “*Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (...) de salvaguardar la vida e integridad de la Víctima, informarle sobre la existencia de órdenes de protección, canalizar a la Víctima a la instancia competente, dar seguimiento al caso hasta el momento en que se envíe a la instancia*

¹² CNDH. “*Violencia Institucional contra las Mujeres*” Primera edición: diciembre, 2014.

¹³ “*Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*”. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, p. 388.

correspondiente y documentarlo". "Cuando la Víctima lo solicite no será necesaria la presentación de pruebas para acreditar los hechos de violencia".

92. En el presente caso, AR1, al recibir la queja de V1, V2, V3, V4, V5 y V6 el 23 de octubre de 2014, en la que se indicaban hechos que, de ser comprobados, podrían constituir violencia contra la mujer, debió emprender las acciones adecuadas para reforzar la protección hacia ellas. Debió inferir que se estaba en peligro de sus derechos humanos, reconocidos en el ámbito nacional e internacional y actuar conforme a éstas disposiciones para protegerlas de un daño mayor.

93. Lo expuesto por las quejas implicaba una violación prevista en la normatividad nacional e internacional, por lo que con fundamento en el artículo 15 del Estatuto Orgánico del INER¹⁴, AR1 debió girar instrucciones a efecto de que se tomaran medidas inmediatas para proteger de manera pronta y eficaz a las quejas y evitar la continuación de los actos de violencia en su contra.

94. En lugar de ello, AR1 turnó la queja a AR2, que de acuerdo al Manual de Organización Específico del INER, tiene funciones relacionadas con asuntos de carácter laboral, lo que indica que AR1 desestimó con su decisión que pudiera tener alguna otra implicación en materia de responsabilidad administrativa o incluso penal, no obstante la naturaleza de las conductas que señalaron las víctimas haber sufrido.

95. Como quedó acreditado, el OIC intervino en el presente asunto porque las víctimas le turnaron copia de su escrito, más no porque AR1 le hubiera dado vista, es decir, AR1 no tomó ninguna medida que pudiera proteger o prevenir ulteriores agresiones de AR6, quien les advirtió a las víctimas que *"si no se calmaban iban a tener otro tipo de represalias"*.

96. Ante dicha circunstancia, el 30 de julio de 2015, esta Comisión Nacional pidió a AR1 que se tomaran las medidas necesarias a su alcance para que V1, V2, V3, V4,

¹⁴ "Artículo 15.- En caso que se presenten circunstancias que no puedan ser resueltas conforme a lo establecido en el presente Estatuto, el Director General resolverá el asunto a tratar conforme a las disposiciones jurídicas que resulten aplicables".

V5, y V6 pudieran trabajar en un ambiente libre de violencia y se les garantizara que desarrollaran sus actividades y funciones sin que se vieran afectadas de manera directa o indirecta por la queja presentada en este Organismo Nacional y que esto pudiera vulnerar sus derechos humanos.

97. En respuesta, la apoderada legal del INER mediante comunicado de 6 de agosto de 2015, informó que las agraviadas ya se encontraban adscritas en áreas distintas de aquélla en la que señalaron haber sufrido maltrato, y que se tomaron todas las medidas necesarias para garantizar el desarrollo de sus actividades y funciones sin que se vieran afectadas. No obstante ello, el cambio de adscripción no se debió al cumplimiento de alguna medida de protección tomada por AR1 de *motu proprio* o en cumplimiento a la solicitud de medidas cautelares que solicitó esta Comisión Nacional, sino que los cambios de adscripción de las víctimas se fueron dando anteriormente y en distintos momentos, a solicitud de ellas mismas.

98. Aunque en la respuesta de la autoridad se indicó que se habían tomado “*las medidas necesarias*”, no se precisó en qué consistieron éstas y/o qué acciones se efectuaron para garantizar que las agraviadas no fueran objeto de afectaciones, o bien de qué manera fueron cumplidas con total eficacia.

99. De lo que se advierte que AR1 omitió instruir medidas inmediatas al tener noticia de la situación para prevenir cualquier acto de violencia en contra de las víctimas y en consecuencia, omitió actuar conforme a la Ley contra la violencia, de acuerdo con la cual pudo dar parte de los hechos al Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y esta a su vez, pudo haber referido a las víctimas a las instituciones que prestan atención y protección a las mujeres¹⁵.

100. Por la omisión de AR1 se advierte que provocó la falta de medidas para la protección eficaz de V1, V2, V3, V4, V5 y V6 en cuanto a los actos de violencia que ellas habían denunciado, y propició que se vulnerara su derecho a recibir atención y asistencia jurídica adecuada.

¹⁵ Ver artículo 46, fracción VII de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

101. Adicionalmente, a pregunta expresa de este Organismo Nacional respecto a la existencia o no de un procedimiento en el INER para la atención de casos de probable violencia contra las mujeres, y si éste se había aplicado para la atención de la queja de V1, V2, V3, V4, V5 y V6, la Dirección de Administración de ese Instituto informó que en febrero de 2015, es decir, en fecha posterior a la resolución del Acta Administrativa AI, se estableció un Subcomité de Hostigamiento y Acoso Sexual y/o Laboral, pero que a pesar de que la queja había sido resuelta, se le dio “*una atención oportuna e imparcial y apegada a estricto derecho*”; la apoderada legal del INER refirió que, al momento de dar su respuesta, en agosto de 2015, su procedimiento estaba en revisión para su adecuación con el protocolo sugerido por el INMUJERES.

102. Por lo tanto, esta Comisión Nacional advirtió que al momento de presentación y resolución de la queja de V1, V2, V3, V4, V5 y V6 no existía en el INER un protocolo preventivo de contención, atención y canalización inmediata de probables víctimas de la violencia en contra de las mujeres, basado en los estándares nacional e internacional para el pleno ejercicio del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. No pasa desapercibida para este Organismo Nacional que la atención “*apegada a estricto derecho*” no es equivalente o sustituye a la que debe darse conforme a los derechos humanos, cuyo respeto, protección y garantía es un deber de todas las autoridades, de conformidad con el artículo 1º constitucional.

103. Al no existir un protocolo como el antes mencionado, resulta evidente que el AR1 no orientó su proceder en reglas claras de actuación que resultaran adecuadas para atender posibles casos de violencia contra las mujeres.

C. DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA. EL ACCESO A LA JUSTICIA EN SEDE ADMINISTRATIVA.

a) Seguridad jurídica

104. El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano, a través de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del

procedimiento, constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al “conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto [...] del Estado que pueda afectarlos”¹⁶.

105. El derecho invocado comprende el principio de legalidad, que implica “que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas”¹⁷.

106. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado mexicano a cumplir con el derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad están plasmadas también en la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 10; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su numeral XXVI; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el numeral 14, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25; preceptos que establecen que se debe garantizar a las personas el derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oídas de forma imparcial y pública, con justicia por un tribunal independiente, para la determinación de sus derechos y obligaciones, así como para el examen de cualquier acusación en su contra.¹⁸

107. En este sentido, la Corte IDH ha sostenido que “las características de imparcialidad e interdependencia (...) deben regir a todo órgano encargado de determinar derechos y obligaciones de las personas. Dichas características no sólo deben corresponder a los órganos estrictamente jurisdiccionales, sino que las

¹⁶ CNDH. Recomendaciones 22/2017 de 31 de mayo de 2017, p. 110-111; 13/2017 de 30 de marzo de 2017, p. 93-94; 71/2016 de 30 de diciembre de 2016, p. 42-43; 69/2016 de 28 de diciembre de 2016, p. 46-47; 60/2016 de 15 de diciembre de 2016, p. 96; 39/2016 de 22 de agosto de 2016, pp. 37 y 39, y 37/16, de 18 de agosto de 2016, p. 65-66, entre otras.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ CNDH. Recomendaciones 22/2017, p. 112; 71/2016, p.45; 69/2016, p. 45; 60/2016, p. 93, y 39/2016. P. 35.

*disposiciones del artículo 8.1 de la Convención se aplican también a las decisiones de órganos administrativos”.*¹⁹

108. En el presente caso, existió una violación al derecho a la seguridad jurídica en agravio de V1, V2, V3, V4, V5 y V6 por parte de AR1, pues conforme al artículo 59, fracción V, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en relación con el diverso 19 de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, que le otorga a los directores generales de los institutos de salud la facultad de “*tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz*”, AR1 debió de turnar la queja que le presentaron las agraviadas a las áreas competentes como lo es el Departamento de Asuntos Jurídicos, que de acuerdo con su Manual de Organización Específico tiene, entre otras, la función de emitir opinión respecto a las consultas formuladas en las materias de su competencia, y de actuar como representante legal del INER, lo cual omitió.

109. También AR1 debió dar la vista correspondiente de los hechos, de manera inmediata al OIC, que de acuerdo con el artículo 37, fracciones XII y XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde conocer e investigar las conductas que puedan constituir responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, lo cual debió realizar desde el momento en que tuvo noticia de los hechos para que las víctimas pudieran recibir atención prioritaria y se les brindara acompañamiento ante el Ministerio Público con el objetivo de que se iniciara la investigación correspondiente.

b) Acceso a la justicia en sede administrativa y el deber de investigar de manera efectiva la violencia contra las mujeres.

110. La Convención de Belém do Pará, en su artículo 7, inciso b), establece que “*Los Estados Partes condenarán toda forma de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas*

¹⁹ Ibidem. Recomendaciones 22/2017, p. 113.

*orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y actuar con la debida diligencia”.*²⁰

111. La Corte IDH se ha pronunciado sobre el “deber de investigar” refiriendo que: *“(…) es una obligación de medio y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. La obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse (…) una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos (...)*²¹

112. El derecho de acceder a la justicia en sede administrativa se encuentra reconocido en los artículos 1, 2, 7, fracciones I, III, V, VII, IX y X, 8, tercer párrafo, 18 y 19 de la Ley General de Víctimas; 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1, 2, 3, 4, 6 de la “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso del poder” de las Naciones Unidas.

113. El derecho de acceso a la justicia no se agota con el simple trámite de procesos internos, sino que debe hacerse lo indispensable para conocer la verdad de lo sucedido, y se sancione a los probables responsables, respetando los derechos de las víctimas, ejecutando las diligencias procedentes, de conformidad con los estándares del debido proceso, puesto que la debida diligencia con la que

²⁰ CNDH. Recomendaciones 22/2017, pp. 123-124.

²¹ Ibidem, p. 124, 67/2016 del 28 de diciembre de 2016, p. 317; 63/2016 de 16 de diciembre de 2016, p. 56; 48/2016 de 30 de septiembre de 2016, p. 170; 43/2016 de 14 de septiembre de 2016, p. 200; 39/2016, p. 91; 37/2016 de 18 de agosto de 2016, p. 146, entre otras. Se invocó el “Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México”. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, pp. 289 y 290.

deben actuar las autoridades es un presupuesto básico del derecho de acceso a la justicia.²²

114. El deber de debida diligencia constituye un marco jurídico de referencia para la actuación de los órganos del Estado que tienen la función de hacer valer las normas en los procedimientos de lo que son competentes. En caso de mujeres víctimas de la violencia, uno de los principios fundamentales para las autoridades del servicio público es el de investigar con la debida diligencia, lo que significa que deben conducirse y aplicar de modo efectivo el marco jurídico en materia de derechos humanos de las mujeres, mediante *“prevención y prácticas que permitan actuar de manera eficaz ante las denuncias”* en donde implique que su dignidad, seguridad e igualdad estén en riesgo²³. Lo anterior responde a la obligación de aplicar de forma adecuada los estándares jurídicos y deberes señalados, y en el caso concreto, de garantizar el acceso a la justicia para las mujeres de forma eficaz, obligación que en el presente caso tampoco fue cumplida por AR2, AR4 y AR5 como se describe a continuación.

- **La actuación de la Subdirección de Administración y Desarrollo de Personal del INER²⁴.**

115. El 23 de octubre de 2014, AR1 turnó a AR2 la queja de V1, V2, V3, V4, V5 y V6, pero AR2 fue omisa en aplicar la normatividad nacional e internacional relativa al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de acuerdo a la cual debía actuar de la siguiente manera:

²² CNDH. Recomendaciones 13/2017, p. 157; 67/2016, p. 332, y 64/2016 de 16 de diciembre de 2016, p. 70.

²³ *“Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México”*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Párr. 258.

²⁴ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de su Estatuto Orgánico del INER, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, agrupado en el Sector Salud. En su estructura se encuentra la Subdirección de Administración y Desarrollo de Personal, cuyas atribuciones se establecen en el artículo 43 del Estatuto Orgánico del INER y son, entre otras: *“Vigilar el cumplimiento de las Condiciones Generales de Trabajo y, en su caso, imponer las Sanciones Administrativas que procedan”*.

115.1. Valorar el contenido de la queja con enfoque de género y derechos humanos de las mujeres y con la debida diligencia, para detectar la existencia de probables actos de violencia en su contra y, en su caso, solicitar a AR1 que, de acuerdo a sus atribuciones, instruyera alguna medida de protección en favor de las víctimas.

115.2. Analizar cuáles de los hechos señalados en la queja podrían constituir responsabilidad administrativa del imputado y dar vista al OIC de acuerdo con lo establecido en el artículo 8, fracción XVIII, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Ley de Responsabilidades), entonces vigente.

115.3. Estudiar si en la queja recibida existían hechos que pudieran ser constitutivos de delitos, de ser así, informar esa circunstancia a V1, V2, V3, V4, V5 y V6, y darles la orientación y el acompañamiento necesario para que pudieran hacerlos del conocimiento del Ministerio Público.

115.4. Verificar en la queja si había hechos que pudieran constituir, además, faltas de carácter laboral de acuerdo a lo establecido en los artículos 46, fracción V, incisos a y d de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; 43 fracción VII del Estatuto Orgánico del INER, y 37 de las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, y en caso de detectar alguna falta, iniciar el acta administrativa imponiendo, en su caso, las sanciones que pudieran corresponder al imputado.

116. Sin embargo, en el caso no existe constancia de que AR2, al tener conocimiento del escrito de las víctimas, hubiera solicitado alguna medida o tomado alguna previsión respecto de los hechos narrados por V1, V2, V3, V4, V5 y V6; tampoco solicitó a AR1 que girara instrucciones para dar atención inmediata a las víctimas; no se les proporcionó el acompañamiento necesario ante la autoridad ministerial para la denuncia de los hechos, ni se informó a las trabajadoras sobre su derecho a denunciar los hechos ante FEVIMTRA.

117. Con la omisión de AR2 de canalizar a las víctimas a la autoridad ministerial, se obstaculizó por omisión el esclarecimiento oportuno de los hechos, pues los servidores públicos con facultades de investigación tienen el deber de ejecutar medidas de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, como en el presente caso.

118. Fue hasta el 28 de enero de 2015, esto es, más de tres meses después de presentada la queja ante la citada subdirección, que AR2 resolvió únicamente exhortar a AR6 “*A QUE EN LO SUCESIVO SE DIRIJAN CON RESPETO DE OBRA Y DE PALABRA TANTO CON SU PERSONAL DE APOYO COMO CON CUALQUIER TRABAJADOR DE ESTE INSTITUTO NACIONAL DE SALUD*”, medida que se advierte no fue oportuna ni adecuada ya que es imprecisa porque no se refiere al trato con alguna de las quejas, y no es contundente, pues habla en forma genérica de respeto, pero no conmina a los presuntos agresores a abstenerse de actos de hostigamiento, intimidación o amenazas. Lo que hace es desvirtuar el asunto y minimizándolo, cuando lo que correspondía era aplicar los estándares jurídicos internacionales de derechos humanos, y la normatividad nacional correspondientes.

119. De la misma forma, no se encuentra evidencia de que AR2 hubiera cumplido, al tener conocimiento de la queja, la obligación contenida en el referido artículo 8, fracción XVIII, de la citada Ley de Responsabilidades, entonces vigente, en el sentido de “*denunciar por escrito ante (...) la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa*”, sino que también fue el 28 de enero de 2015, tres meses después de presentada la queja, que resolvió remitir copia certificada de su dictamen de esa fecha y de la comparecencia de las quejas al OIC.

120. Además, toda vez que, como ya se indicó, no existía en el INER un protocolo preventivo de contención, atención y canalización inmediata de probables víctimas de la violencia en contra de las mujeres, que estuviera basado en los estándares internacionales y en el marco jurídico descrito para el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, es evidente que la Subdirección de Administración y

Desarrollo de Personal, no basó su proceder en reglas claras de actuación que resultaran adecuadas para atender posibles casos de violencia contra las mujeres. Dicha instancia debió aplicar en todo caso, las disposiciones de la Ley contra la violencia y su Reglamento, y de forma complementaria o supletoria, el “*Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*”, emitido por la SCJN, puesto que es un instrumento útil para “*todas aquellas personas e instituciones involucradas en los procesos de acceso a la justicia*”.

121. En cuanto al trámite del Acta de Investigación Administrativa AI, instruida por AR2, se advierten las siguientes inconsistencias:

122. AR2 emitió un dictamen el 8 de diciembre de 2014, en el que se pronunció sobre los hechos denunciados por las quejas respecto de los temas “*Discriminación*” y “*Desviación de recursos*”; en ambos casos se transcribieron los hechos manifestados por ellas y AR2 señaló: “*Analizado el contenido de las argumentaciones ... de cada una de las hoy denunciantes ... se puede advertir que son en sí mismas, ambiguas, imprecisas, vagas, oscuras, sin sustento documental alguno, ausentes de testimoniales idóneas, es decir, carentes de circunstancias de modo, tiempo y lugar, que permitan probar y demostrar los hechos que se le imputan a los trabajadores investigados, AR6 (...) y que dieron origen al Acta de Investigación Administrativa, AI, ya que las hoy denunciantes están obligadas a señalar²⁵ el lugar o lugares precisos, en que se afirme acontecieron los hechos contenidos tanto en su escrito de denuncia ... y el momento exacto o cuando menos aproximado, en que se diga ocurrieron, así como la persona o personas que intervinieron en ellas y que las pruebas pudieran ser tomadas en cuenta, para darles el valor probatorio correspondiente, dado que dichas pruebas tienen por objeto demostrar los hechos expuestos en la denuncia y si los denunciantes son omisos en narrar los hechos relativos en que descansa su denuncia, falta la materia misma de la prueba, ya que en el caso concreto hacen mención a expresiones relacionadas con la apariencia física de las personas, a su edad, a su sexo, a su forma de vestir y expresarse, en cuanto a su preparación académica, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, (desviación de recursos, en el segundo tema) sin que se*

²⁵ El subrayado es nuestro.

aportara ningún medio de prueba idóneo para darles valor probatorios a las mismas, sin embargo, se insiste que ante tales argumentaciones vertidas por las hoy denunciadas, se consideran sin valor probatorio alguno, resultando únicamente como indicios.” (sic)

123. En el texto del dictamen no se advierte que AR2 haya indicado la norma en la que fundó u orientó su valoración de las pruebas, es decir el sustento legal aplicable que señale las reglas para la valoración de las mismas y, en particular, de la que emane la obligación de las quejas de señalar las circunstancias a que se refiere AR2 y si bien, como ya se indicó, ésta apuntó que se había dado a la queja una atención discrecional, ello no excluye que la autoridad que resuelve deba señalar la fundamentación y motivación de sus razonamientos. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación emitió una tesis administrativa de que las autoridades administrativas no pueden limitarse a señalar que un elemento tenga o no valor probatorio, sino que deben señalar la causa por la que se desestima u otorga ese valor²⁶, y en el presente caso se advierte que AR2 omitió informar específicamente por qué considera las declaraciones de las quejas como “*ambiguas, imprecisas, vagas u oscuras*”.

124. En el mismo dictamen de 8 de diciembre de 2014 AR2 señaló que las testigos de descargo que presentó AR6 no refirieron haber presenciado las conductas motivo de queja, sino que el trato que han recibido siempre ha sido de respeto para todos los integrantes del DITABE, pero omitió hacer algún razonamiento respecto de cómo se aseguró de que, no obstante su posición de subordinación con AR6, hubieran emitido un testimonio imparcial y no hubieran sido forzadas o influenciadas a declarar en el sentido que lo hicieron.

125. Por lo que se refiere a los temas de “*Hostigamiento laboral*” y “*Hostigamiento sexual*”, en la determinación de 8 de diciembre de 2014, AR2 transcribió el artículo 3 bis de la Ley Federal del Trabajo, sobre las definiciones de hostigamiento y acoso sexual, y los artículos 10, 11 y 13 de la Ley contra la violencia en donde se define la violencia laboral y docente, la violencia laboral, el hostigamiento sexual y el acoso

²⁶ “*PRUEBAS. FACULTAD DISCRECIONAL DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA SU VALORACIÓN*”. Semanario Judicial de la Federación, noviembre de 1998. Registro 195136.

sexual; después se transcribieron las declaraciones de las quejas en lo relativo a cuestiones de probable hostigamiento laboral, e inmediatamente después AR2 hizo un señalamiento similar al emitido en los temas de discriminación y desvío de recursos, es decir que las declaraciones eran ambiguas, que no tenían sustento documental, que las testimoniales no eran idóneas, por lo que se reitera la observación del presente documento, en el sentido de que AR2 omitió indicar la norma en la que fundó su valoración de las pruebas, es decir el sustento legal aplicable para la valoración de las mismas y, en particular, de la que emane la obligación de las quejas de señalar las circunstancias a que se refiere AR2.

126. Asimismo, no se advierte en el texto del dictamen que haya un análisis razonado de las declaraciones de las quejas, enfocado a detectar probables hechos que, por sí mismos, o concatenados unos con otros pudieran constituir probable violencia contra las mujeres, no se encuentran, pues, elementos que permitan advertir en qué basó su determinación.

127. Agregó AR2 en su dictamen que de las documentales presentadas por AR6 se advertía que las trabajadoras denunciantes gozaron de sus prestaciones laborales como periodos vacacionales, días económicos, pases de entrada, que fueron beneficiadas con apoyos económicos y con autorizaciones por parte de AR6 para su asistencia a eventos nacionales e internacionales; que V1, V5 y V6 de manera voluntaria solicitaron su cambio de adscripción entre 2010 y 2011 para buscar mejores oportunidades de desarrollo o por cuestiones de carácter personal, *“refiriendo además gratitudes hacia AR6”* por el apoyo recibido y por haber formado parte de su grupo de trabajo, lo cual no necesariamente indica que las conductas no pudieran haber existido. Sin embargo, en el testimonio recabado por este Organismo Nacional, V5 indicó que en esas fechas AR6 le hacía comentarios alusivos a su físico que la hacían sentir muy mal, y que al comenzar a bajar de peso *“se le insinuaba”* con frecuencia, *“en lugar de mirarla a la cara, la miraba a la altura de los senos o glúteos”*, y dijo haber recibido varios comentarios de AR6 en el sentido de que no se embarazara, bajo el argumento de que tenía mucho trabajo. V6 indicó que pidió su cambio de departamento en ese año debido a que AR6 la descalificó en su capacidad profesional, ya que no le permitió exponer su trabajo en un congreso en Puebla.

128. A este respecto, el Poder Judicial de la Federación formuló el criterio constitucional y laboral, según el cual²⁷, el hecho de que haya existido denuncia de una trabajadora por hostigamiento sexual de su superior jerárquico, y esos hechos no hayan sido debidamente investigados, hace presumir la existencia de mala fe aunque las condiciones laborales aparezcan como buenas, y señala que, *“lo contrario implicaría obligar a la empleada a exponerse a un ambiente hostil a su dignidad, integridad y seguridad”*. Reitera la obligación de nuestro país, de acuerdo a la Convención de Belém do Pará, de proceder *“con la debida diligencia para investigar y sancionar la violencia contra la mujer, entre los que quedan incluidos los casos de acoso laboral, respecto de los cuales no existe reglamentación específica”*.

129. En el caso que se analiza, como ha quedado evidenciado, V1, V2, V3, V4, V5, y V6 acusaron en su queja actos de AR6 que eran constitutivos de acoso sexual en su contra, de los cuales no había conocido la autoridad ministerial competente, es decir que no habían sido debidamente investigados, por lo que siguiendo el criterio orientador antes mencionado, era posible presumir fundadamente una situación de hostigamiento laboral, no obstante lo cual AR2 desestimó la queja, sin un razonamiento con perspectiva de género, que sustentara su resolución.

130. Por lo que se refiere al tema de hostigamiento sexual, AR2 transcribió nuevamente los supracitados artículos de la Ley Federal del Trabajo, y de la Ley contra la violencia; además transcribió las declaraciones de las quejas atinentes al hostigamiento sexual y resolvió de manera similar que las declaraciones eran ambiguas, que no tenían sustento documental, que las testimoniales no eran idóneas, sin indicar la norma en la que fundó su valoración de las pruebas, ni hacer un análisis razonado, con perspectiva de género, de las declaraciones de las quejas, enfocado a detectar probables hechos que, por sí mismos, o concatenados unos con otros pudieran constituir probables actos de hostigamiento sexual.

²⁷ *“OFERTA DE TRABAJO. SU CALIFICACIÓN BAJO LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN”*. Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2013. Registro 2004735.

131. Agregó AR2 que de los elementos probatorios aportados por AR6 se advierte que las quejas “ *fueron beneficiadas al asistir a Congresos a nivel nacional como internacional, con excepción de V5, así como con la obtención de recursos económicos adicionales en su beneficio*”, pero esta Comisión Nacional no advierte, y AR2 omitió señalar qué aporta tal circunstancia a la acusación de hostigamiento sexual que debió investigarse, es decir, que el elemento considerado por AR2 para emitir su resolución no desvirtúa el hostigamiento sexual, no hay una relación causal entre esa circunstancia y el tema de acoso.

132. El 16 de enero de 2015 AR2 citó nuevamente a V1, V2, V3, V4 y V5 para que ampliaran las acusaciones de hostigamiento laboral y sexual, pero las agraviadas se reservaron su derecho a hacerlo, dijeron que ratificaban sus manifestaciones vertidas con antelación y que acudirían con las autoridades competentes a ejercer su derecho.

133. Resalta el hecho de que las víctimas aclararon en su ampliación de queja que, cuando fueron citadas por el Departamento de Relaciones Laborales del INER para ratificar y ampliar su denuncia, lo tuvieron que hacer en presencia del acusado. Indicaron las víctimas que las hicieron pasar una por una y, al tener a AR6 enfrente, rodeadas de otros servidores públicos y en ausencia de alguien de su confianza, se sintieron expuestas, con mucho temor y vulnerables ante un estado de indefensión, lo cual pudo constituir una revictimización secundaria en su agravio²⁸.

134. El 28 de enero de 2015 AR2 emitió otro dictamen en el que resolvió que V1, V2, V3, V4, V5 y V6 se abstuvieron de proporcionar los elementos necesarios para estar en posibilidad de determinar si existieron actos u omisiones que sancionan las “*leyes laborales aplicables al caso concreto*”, que “*el derecho de reservarse a ampliar su declaración no es aplicable en materia laboral*” y que el motivo de la cita era para que la Subdirección se allegara de mayores elementos y de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se cometieron las conductas

²⁸ Artículo 5 Ley General de Víctimas: “*Victimización secundaria.- (...) El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos*”.

atribuidas a AR6, por lo que reiteró que las argumentaciones de las declarantes eran ineficaces, que carecían de circunstancias de tiempo, modo y lugar y que se abstuvieron de presentar testigos que corroboraran su dicho.

135. En el contenido de este segundo dictamen tampoco se advierte que AR2 haya fundado legalmente sus razonamientos y el procedimiento del Acta AI, pues sólo se refirió a “*leyes laborales*” y “*materia laboral*” de manera genérica, por lo que no actuó con reglas claras que permitieran a las quejas conocer sus derechos en la investigación, y saber qué tipo de elementos se requerían para que pudieran probar sus afirmaciones.

136. No obstante, en su dictamen AR2 resolvió exhortar a AR6 a “...*que en lo sucesivo se dirijan con respeto de obra y de palabra tanto con su personal de apoyo como con cualquier trabajador de este Instituto Nacional de Salud*”; dejar a salvo los derechos de las quejas para que los hicieran valer en la vía y forma que estimaran conveniente; remitir copia de las actuaciones al OIC y al Departamento de Asuntos Jurídicos, así como copias del dictamen a los expedientes personales.

137. Por lo anterior, se observa que la actuación de AR2, incumplió los deberes descritos que surgen de las obligaciones en los tratados internacionales en la materia como lo es el de debida diligencia, omisiones que generan responsabilidad jurídica. En este caso se advierten las faltas en las que incurrió AR2, al omitir solicitar a AR1 que instruyera medidas preventivas para proteger a V1, V2, V3, V4, V5 y V6, y cometió faltas a su deber de atención de los hechos denunciados por las quejas, bajo el criterio de debida diligencia, y de acuerdo con los estándares jurídicos señalados en el presente documento, obligación que también comprendía que AR2 actuara con reglas claras para evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad que constituyen una forma de inequidad contra V1, V2, V3, V4, V5 y V6.

- **La actuación del Órgano Interno de Control en el INER**

138. El 23 de octubre de 2014, V1, V2, V3, V4, V5 y V6 presentaron copia de su escrito de queja en el OIC, instancia que, de acuerdo con las observaciones descritas, estaba obligada a:

138.1. Valorar el contenido de la queja con un enfoque de derechos humanos de las mujeres, lo cual significaba que debía informar a las víctimas sobre las medidas que podían tomar para brindarles protección, y para que denunciaran las agresiones de las que fueron objeto ante el Ministerio Público, en su caso, y darles orientación jurídica y acompañamiento ante dicha autoridad.

138.2. *“Detectar en forma oportuna los posibles actos o eventos de Violencia contra las Mujeres”* en términos del artículo 10, fracción III, del Reglamento de la Ley contra la violencia.

138.3. Otorgar a V1, V2, V3, V4, V5 y V6 las órdenes de protección, emergentes y preventivas, a las que están obligadas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que conozcan de hechos de violencia contra las mujeres, con apoyo en el artículo 40 del citado Reglamento de la Ley contra la violencia.

138.4. AR4 debió instruir, en el ámbito de su competencia, las acciones preventivas inmediatas para evitar la posible continuación de actos de violencia contra las víctimas; al respecto, el artículo 21, fracción V de la Ley de Responsabilidades entonces vigente, les otorga a los órganos internos de control la facultad de imponer una suspensión temporal al presunto responsable, incluso antes de citarlo.

138.5. En el artículo 19 de la citada Ley de Responsabilidades entonces vigente, ordena que *“Si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica*

de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera". En este caso, eso debió hacerse contra AR6.

138.6. De las conductas que le fueron expuestas en la queja, debió utilizar el marco jurídico aplicable que más protegía a V1, V2, V3, V4, V5 y V6, como es su deber derivado del invocado precepto 1° constitucional²⁹.

138.7. Debió, además, iniciar el procedimiento de investigación administrativa correspondiente, conforme sus facultades establecidas en el artículo 79, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, vigente en la fecha de los hechos.

138.8. El procedimiento de responsabilidad administrativa que correspondía iniciar debió realizarse de forma expedita, exhaustiva e imparcial, y llevarlo a cabo de acuerdo con la normatividad aplicable en este campo, que impidiera cualquier *"influencia de patrones socioculturales discriminatorios que descalifican a las víctimas y contribuyen a la percepción de éstos delitos como no prioritarios"*.³⁰

138.9. Debió realizar, además, todo tipo de diligencias y actos encaminados a obtener elementos de convicción idóneos relacionados con los hechos investigados, para acreditar conductas presuntamente irregulares, así como requerir información y documentación a autoridades y a V1, V2, V3, V4, V5 y V6, para que presentaran evidencias para acreditar los hechos de sus denuncias, incluidas las valoraciones psicológicas, para poder resolver con sustento jurídico sobre la responsabilidad del imputado.

²⁹ SCJN. Expediente Varios 912/2010, de 14 de julio de 2011, relativo a la participación del Poder Judicial de la Federación y del Poder Ejecutivo Federal en el cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH en el "Caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos".

³⁰ CIDH. "Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas", 20 de enero de 2007. párr. 127.

139. En el presente caso, no existe constancia de que AR5 hubiera instruido alguna medida o tomado alguna previsión respecto de los hechos narrados por V1, V2, V3, V4, V5 y V6, y que debieron ser analizados con perspectiva de género y en derechos humanos de las agraviadas, lo que implica la inobservancia de los deberes de como servidor público tenía.

140. De las evidencias del expediente, se advierte que el 20 de mayo de 2015, INMUJERES solicitó a AR4 que valorara la queja de V1, V2, V3, V4, V5 y V6 para que, en su caso, se tomaran las acciones necesarias a fin de evitar cualquier acto de violencia en su contra; en respuesta AR3 informó sobre el inicio del expediente administrativo EA, en el que se habían realizado diversas actuaciones para determinar alguna conducta contraria a la Ley de Responsabilidades entonces vigente, y que el expediente continuaba en trámite, lo cual puede advertirse, no evidencia que se haya tomado alguna medida apropiada para proteger a las probables víctimas de violencia, tales como las señaladas anteriormente en el sentido de salvaguardar la integridad de las víctimas y actuar conforme al estándar de debida diligencia.

141. Así, el OIC omitió aplicar los estándares de actuación antes referidos, AR5 no adoptó medidas administrativas apropiadas al caso como las previstas en el artículo 10, fracción VI, del Reglamento de la Ley contra la violencia, cuando se dispone de un Modelo de Prevención para identificar factores de riesgo y evitar actos de violencia contra las mujeres. AR5 pudo haber conminado al presunto agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar o dañar a las quejas, sin embargo, no tomó previsión alguna para protegerlas contra cualquier acto que pudiera afectar su integridad y dignidad.

142. Tampoco se encuentra evidencia de que AR5 hubiera cumplido la obligación prevista en la normatividad nacional en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, y de modo adicional del contenido del referido artículo 19 de la Ley de Responsabilidades entonces vigente, para denunciar los hechos probablemente constitutivos de delitos ante la representación social, o instar al área

jurídica del INER a que formulara la querrela correspondiente.

143. El 19 de junio de 2015, AR3 emitió un “Acuerdo de archivo por falta de elementos” en el expediente EA, en el que determinó *“Que de la investigación llevada a cabo dentro del expediente administrativo que nos ocupa, se puede concluir que se carece de elementos de convicción jurídica, firmes e irrefutables que permitan presumir algún tipo de irregularidad administrativa”*, sin embargo, de la documentación que obra en el expediente EA se advierten las siguientes inconsistencias.

144. El 19 de noviembre de 2014, el OIC recibió una copia de un escrito de P, quien dijo ser personal adscrito al Departamento de Investigación en Tabaquismo y EPOC, en el que imputó a AR6 su exigencia para realizar actividades que no le correspondían de acuerdo a su nombramiento, y denunció actos de “acoso laboral”, “humillaciones”, “explotación”, en agravio del personal del DITABE.

145. P refirió que el personal también fue obligado a asistir a un taller para identificar el tipo de personalidad de los asistentes, y que este era impartido por la cónyuge de AR6, quien de acuerdo a la información proporcionada por el INER a este Organismo Nacional, nunca ha formado parte de su personal, lo cual podría constituir una conducta contraria a lo dispuesto por el artículo 8, fracciones I, VI y XIII de la Ley de Responsabilidades entonces vigente; sin embargo en las constancias del expediente EA, no se advierte que se haya implementado alguna línea de investigación a ese respecto, y en el acuerdo de archivo se omitió hacer mención al escrito de P.

146. En el citado acuerdo de archivo donde se analizó el tema de la presunta prohibición formulada por AR6 al personal femenino del DITABE para embarazarse, AR3 señaló textualmente lo siguiente: *“...De lo anterior, resulta claro que las aseveraciones vertidas por la denunciante (V4) no se encuentran refrendadas por los testimonios de las servidoras públicas adscritas al Departamento que encabeza el ahora denunciado, salvo el testimonio de la C. V6, no obstante se debe hacer*

notar que es también una de las denunciantes, por lo que su testimonio carece de objetividad y por ello no puede ser considerado para efectos de acreditar una conducta irregular en ese sentido...”

147. El mencionado razonamiento del OIC se refiere a la presentación y valoración de pruebas, pero la Ley de Responsabilidades entonces vigente, en su artículo 47 prevé que, en cuestiones no previstas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, y cuyo artículo 79 advierte que *“Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, ... sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos”*, por lo que el testimonio de una denunciante, por el sólo hecho de serlo, puede ser considerado como elemento de prueba para acreditar una conducta irregular, al contrario de lo que determinó erróneamente AR3.

148. El artículo 215, fracciones IV y VII del Código Federal de Procedimientos Civiles dispone que: *“El valor de la prueba testimonial quedará al prudente arbitrio del tribunal, quien, para apreciarla, tendrá en consideración”* que los testigos, entre otras circunstancias, *“por la independencia de su posición (...) tengan completa imparcialidad”* y *“que no hayan sido obligados por fuerza o miedo”*. Como se señaló anteriormente, AR3 determinó que los testimonios que no refrendaron las aseveraciones de V4 fueron de *“servidoras públicas adscritas al Departamento que encabeza el ahora denunciado”*, y omitió hacer algún razonamiento respecto de cómo se aseguró de que, no obstante, su posición de subordinación con AR6, hubieran emitido un testimonio imparcial y sin haber sido forzadas a declarar en el sentido que lo hicieron.

149. Por lo que se refiere a las pruebas, se advierte que el OIC realizó una valoración de las mismas sin considerar que en los casos de violencia contra las mujeres los hechos son difíciles de acreditar con patrones de prueba estrictos, y la consecuencia es que se violen los derechos humanos al acceso a la justicia, ya que en materia de derechos humanos la valoración de prueba en casos de violencia contra las mujeres funciona distinto, por tratarse generalmente de hechos que no

se realizan en público ni frente a testigos. ”*La influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima [...] en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción...*”³¹.

150. AR3 y AR4 debieron apreciar las pruebas bajo el método que más se ajustaba a la protección de las víctimas. En este sentido, la Corte IDH ha determinado el estándar de “sana crítica”, cuyo método permite “... *que las pruebas no puedan ser valoradas aisladamente, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, ya que son útiles en la medida en que pueden proporcionar mayor información sobre las presuntas violaciones y sus consecuencias*”³² y este estándar a su vez permite que se adminiculen para poder llegar al conocimiento de la verdad. A la luz de lo anterior, exigir a las víctimas apearse a los estándares de prueba propios del derecho civil clásico, esto es, de estricto derecho, en donde la carga de la prueba la tiene quien inicia una acción, no es factible cuando se trata de violaciones a los derechos humanos puesto que resulta ser un despropósito que afecta la obtención de la verdad y la justicia.

³¹ CIDH. “Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas”, 20 enero 2007, p. 155.

³² “Caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 39. “*Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, las declaraciones rendidas por las presuntas víctimas, por tener un interés directo en el caso, no pueden ser valoradas aisladamente sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, ya que son útiles en la medida en que pueden proporcionar mayor información sobre las presuntas violaciones y sus consecuencias. La Corte observa que las objeciones del Estado apuntan a desacreditar el valor probatorio de las declaraciones de las presuntas víctimas rendidas en el presente proceso. Fundamentalmente, refiere que las mismas presentarían diferencias con las declaraciones anteriores rendidas en el derecho interno, o bien, que dos presuntas víctimas no presenciaron determinados hechos sobre los cuales deponen o que se refieren a hechos que no forman parte del objeto del caso. El Tribunal considera que dichas objeciones no impugnan la admisibilidad de dichas pruebas, sino que apuntan a cuestionar su entidad probatoria. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte admite las declaraciones mencionadas, sin perjuicio de que su valor probatorio sea considerado únicamente respecto de aquello que efectivamente se ajuste al objeto delimitado oportunamente por el Presidente de la Corte (supra párrs. 25 y 26), por lo que se considerará el conjunto del acervo probatorio, las observaciones del Estado y las reglas de la sana crítica*”.

151. Adicionalmente, el OIC debió actuar bajo el principio *pro persona* para poder acercarse al esclarecimiento de la verdad, sancionar a los responsables y reparar el daño a las víctimas. Es decir, la autoridad no debió actuar en el sentido de desvirtuar los hechos y medios de prueba de los que pudo allegarse, sino que por el contrario, debió actuar *ex officio* aplicando las disposiciones del artículo 1º constitucional, párrafo segundo, pues: “*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales en la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*”, lo que quiere decir es que todas las autoridades del país en sus respectivos ámbitos de competencia, “... *se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.*”³³.

152. La Corte IDH ha manifestado que su sistema de valoración probatoria es la sana crítica³⁴, dado que resulta ser más amplio y menos formal que el de derecho interno; adicionalmente este tribunal internacional ha considerado pertinente resaltar que una garantía para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia sexual debe ser la previsión de reglas para la valoración menos formalistas dados los factores de discriminación estructural en el que se encuentran las mujeres³⁵, que la mayoría de las veces consiste en afirmaciones e insinuaciones

³³ Expediente Varios 912/2010, considerando séptimo, p. 27.

³⁴ “Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México”, p. 24 y en tres casos más. Ver: “Sana Crítica: El sistema se caracteriza por la ausencia de reglas abstractas de reglas de valoración probatoria. Exige la fundamentación de la decisión, con el explicitación de los motivos que la fundan, la mención de los elementos de convicción que se tuvieron en cuenta y cómo fueron valorados. La fundamentación de la valoración debe ser racional, respetar las reglas de la lógica, de la psicología, de la experiencia y del correcto entendimiento humano. “Este método deja al juzgador en libertad para admitir toda prueba que estime útil al esclarecimiento de la verdad, y para apreciarla conforme a las reglas de la lógica, de la psicología y de la experiencia común”. Ver Alberto Bovino en “La Actividad Probatoria ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

³⁵ “En otras palabras, los grupos contextualmente o históricamente excluidos o en desventaja comparten un rasgo común que los identifica: existe una historia de discriminación, de prejuicios sociales negativos contra dichos colectivos, susceptibles de ser reforzados por la normativa, lo cual

de carácter sexual y alusiones estereotipadas, por lo tanto se observa una falta de valoración de pruebas del OIC con base en los sustentos de los estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres y de los criterios jurisprudenciales del sistema interamericano en el tema.

153. La Corte IDH desarrolló el concepto de “discriminación estructural” y señaló que la carga de la prueba la tiene el Estado cuando las víctimas pertenecen a un grupo estructuralmente desaventajado, porque se origina una dificultad probatoria para ellas ante la complejidad de probar las políticas y prácticas discriminatorias de facto o de jure, ya sean intencionales o no (discriminación indirecta)³⁶.

154. En el acuerdo de archivo en que AR3 analizó los hechos relacionados con hostigamiento sexual, aclaró ser incompetente para conocer de esas conductas “*en virtud de que tal figura encuentra existencia en el ámbito penal, pues se encuentra contemplado en el artículo 259 bis del Código Penal Federal; por lo que esta Área de Quejas resulta incompetente para conocer al respecto*”.

155. Del párrafo anterior, se reitera que, de acuerdo con la normatividad nacional e internacional ya citada, era obligación de AR5, desde el inicio del expediente EA, denunciar los hechos probablemente constitutivos de delito ante la autoridad

disminuye la posibilidad de defensa de los intereses del colectivo”. Gimenez Gluk, D. “Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional”. Edit. Bosch, Barcelona, 2004, pp. 232 a 235. Invocado por Paola Pelletier Quiñones en “*La discriminación estructural en la evolución jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*”. Revista Interamericana de Derechos Humanos”, vol. 60, 2014, p. 207.

³⁶ La Corte ha expresado que existen normas, medidas o prácticas que a pesar de no tener una intención manifiesta o teniendo un carácter neutro, en su aplicación son discriminatorias afectando a grupos vulnerables en particular, a lo cual ha conceptualizado como “discriminación indirecta”, por primera vez establecido en 2012 en el “*Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana*” refiriéndose al “*impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables*”. “*Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana*”, sentencia de 24 de octubre de 2012, párr. 40, 228, 228-238. Y, posteriormente, en mismo 2012 el mismo concepto consta en el “*Caso Artavia Murillo y otros (fecundación in vitro) v. Costa Rica*”, cuando señala que “*Es posible que quien haya establecido la norma o práctica no sea consciente de esas consecuencias prácticas y, en tal caso, la intención de discriminar no es lo esencial y procede una inversión de la carga de la prueba*”, p. 286. “*Caso Átala Riffo y Niñas v. Chile*”, pps. 221 y 222.

ministerial, o instar al área jurídica del INER a que presentara querrela, en su caso, lo cual omitió o al menos brindar acompañamiento a las víctimas.

156. Aunado a ello, en el punto 4.4 de los *“Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos”* actualizados el trece de noviembre de dos mil tres, expedidos por la Secretaría de Función Pública y que se encontraban vigentes al momento de la emisión del acuerdo de archivo que se analiza, se indicaba que *“Cuando de los hechos expuestos en la queja o denuncia en contra de servidores públicos, se infiera la posible comisión de un delito, se deberá hacer del conocimiento de la autoridad competente”* y añadían que: *“En aquéllos casos en que el órgano interno de control infiriera la posible comisión de un delito, procederá en los términos (...) 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”*, entonces vigente, es decir, presentar la denuncia correspondiente.

157. Se advierte que las responsabilidades penal y administrativa no son excluyentes entre sí, ya que la propia Constitución en el artículo 109, fracción IV, párrafo dos, al regular las responsabilidades de los servidores públicos revela que: *“Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas (...) se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”*.

158. De conformidad con el razonamiento anterior, tratándose de responsabilidades de los servidores públicos, es posible la sanción en la vía penal y administrativa, cuando una misma conducta pueda ser subsumida como ilícita en ambos ordenamientos, razón por la cual, el acto de violencia contra V1, V2, V3, V4, V5 y V6 a cargo de AR6, podría ser procesado en ambas vías.

159. Aunque AR3 reconoció en su acuerdo de archivo que el hostigamiento sexual es una figura prevista como delito, omitió instruir la presentación de la denuncia correspondiente, y se limitó a señalar que era incompetente para conocer al respecto.

160. Por todo lo anterior, AR1 y AR2 faltaron a los deberes que impone el derecho a la seguridad jurídica, en favor de las víctimas, hecho que además implica el

incumplimiento de la obligación de prevenir la violencia contra las mujeres, ya que cuando los órganos de fiscalización interna, no emprenden acciones efectivas para la recepción, atención, resolución de quejas y/o canalización de denuncias sobre probables hechos de violencia contra las mujeres, como en el presente caso, el resultado es la impunidad y la negación de la justicia a las víctimas, con ello además se refuerzan las desigualdades y estereotipos predominantes en la sociedad.

VI. RESPONSABILIDAD.

A. Responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados.

161. A partir de las evidencias analizadas, este Organismo Nacional acreditó la responsabilidad de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6 por los actos y omisiones en que incurrieron como autoridades responsables en el presente asunto, lo que generó las violaciones a los derechos humanos que han quedado sustentadas en la presente Recomendación, lo cual a su vez implica la inobservancia de deberes jurídicos propios de todo servidor público y traen aparejada responsabilidad de carácter administrativo, misma que deberá ser elucidada y determinada en el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente.

162. Todo servidor público debe proceder con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la administración pública, y tiene la obligación de cumplir con diligencia el servicio que le sea encomendado, absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión total, parcial o la deficiencia de dicho servicio, y de no hacerlo incurre en una responsabilidad administrativa, que corresponde determinar a las instancias de control competentes.

163. Derivado de lo anterior, de conformidad en los artículos 1º, párrafo tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción III; 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, formule queja para que se inicie el procedimiento administrativo de responsabilidad

de los servidores públicos involucrados en los hechos de la presente Recomendación, ante el Órgano Interno de Control en el INER y ante el Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública, según la competencia que corresponda a cada uno, para que, en su caso se apliquen las sanciones respectivas.

B. Responsabilidad institucional.

164. El artículo 1º de la Constitución, refiere en su párrafo tercero 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 los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”*

165. Lo anterior, es acorde al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, mediante el cual el Estado Mexicano ha asumido obligaciones para respetarlos, protegerlos y repararlos sin distinción alguna.

166. Al respecto, la Oficina en México del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, ha explicitado el contenido de esas obligaciones, en los siguientes términos³⁷:

“Respetar: ... El Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal) e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo o judicial), debe abstenerse de interferir con el goce de los derechos humanos.

Proteger: las y los agentes estatales, en el marco de sus respectivas funciones, deben adoptar medidas (como crear marcos jurídicos adecuados o la maquinaria institucional necesaria) para prevenir las violaciones a los derechos humanos, especialmente por parte de los particulares, pero también de los entes públicos.

³⁷ ONU-DH. “20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos”, 3ª Edición, 2016, p. 14.

Esta obligación incluye la necesidad de crear todos los mecanismos o garantías necesarias para hacerlos exigibles ante tribunales, órganos cuasi jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos u órganos de supervisión.

Garantizar: Tomar acciones que permitan a las personas el acceso a los derechos humanos y garantizar su disfrute cada vez que una persona (o grupo) no pueda, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí misma con los recursos a su disposición. Implica crear la infraestructura legal e institucional de la que dependa la realización práctica del derecho; a diferencia de la obligación de proteger, el principal objetivo aquí es darles efectividad a los derechos. Esta obligación también incluye el que los Estados deben tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, así como de reparar el derecho violado.

Promover: Se refiere a la adopción de medidas de largo alcance para la realización del derecho. Se trata de una obligación de carácter netamente progresivo para lograr cambios en la conciencia pública, en la percepción, en el entendimiento, o en la capacidad de afrontar un determinado problema.”

167. Cuando el Estado omite el cumplimiento de esas obligaciones, faltando a la misión que le ha sido encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es ineludible que se actualiza una responsabilidad de las instituciones que le conforman, con independencia de aquélla que corresponda de manera particular a las personas servidoras públicas, a quienes les compete conforme al marco jurídico aplicable el despliegue de acciones específicas para hacer efectivos esos derechos³⁸.

168. En la presente Recomendación ha quedado expuesta la responsabilidad particular de servidores públicos por la violación a los derechos a la legalidad y seguridad jurídica; el acceso a la justicia en sede administrativa y violencia contra la mujer, en agravio de V1, V2, V3, V4, V5 y V6.

³⁸ CNDH. Recomendación 2/2017 de 31 de enero de 2017, p. 451.

169. No obstante, de las investigaciones se advierten aspectos generales que dan sustento a la responsabilidad institucional del INER, consistente en la omisión de acatar lo dispuesto en el referido artículo 1° constitucional y en los instrumentos y derecho internacionales, sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, puesto que no cuenta con un protocolo para la atención de casos de probable acoso sexual y/o laboral, que contemple acciones preventivas, de atención, cautelares, de contención y de acompañamiento de las víctimas, y para la presentación de quejas y denuncias ante las autoridades competentes, a efecto de prevenir la discriminación por motivos de género y las diversas manifestaciones de la violencia.

170. La erradicación de la violencia contra las mujeres constituye una de las grandes aspiraciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, como el plan de acción global, orientador del actuar de los países hacia la prosperidad y la dignidad humana. En el caso particular, el Objetivo 5 Igualdad de Género convoca a *“Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”*; y su segunda meta precisa *“Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado [...]”*. Que la igualdad debe formar parte de los *“sistemas jurídicos y debe ser defendida tanto en leyes como en prácticas jurídicas”*.

171. En tal contexto, el Objetivo 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas de la citada Agenda 2030 establece el compromiso para todos los países, incluido el Estado Mexicano, de crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, promover el estado de derecho; garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; asegurar la eficacia, la transparencia y la responsabilidad institucionales, así como la protección de las libertades fundamentales; y promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias.

VII. REPARACIÓN DEL DAÑO.

172. De conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, 108, 109 y 113 constitucionales; y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al acreditarse una violación a los derechos humanos, 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.

173. Para tal efecto, en términos de los artículos 2, fracción I, 7 fracciones II y VII; 8, 26, 27, 64 fracciones I y II; 106, 110, fracción V, inciso c); 111, 112, 126 fracción VIII; 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas y demás aplicables del “Acuerdo del Pleno por el que se emiten los Lineamientos para el funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral” de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), al acreditarse violaciones a los derechos humanos se deberá inscribir a V1, V2, V3, V4, V5, y V6, en el Registro Nacional de Víctimas, cuyo funcionamiento está a cargo de la citada CEAV, a fin de que tengan acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral; para ello, este Organismo Nacional le remitirá copia de la presente Recomendación.

174. En el ámbito internacional los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” de las Naciones Unidas, y en diversos criterios de la Corte IDH, se reconoce que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

175. En el “Caso Espinoza González vs. Perú”, la Corte IDH resolvió que: “(...) *toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado (...) las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos (...)*”³⁹

176. En el presente caso, han quedado acreditadas violaciones a los derechos humanos de V1, V2, V3, V4, V5 y V6, por lo que esta Comisión Nacional considera procedente la reparación de los daños ocasionados en los siguientes términos.

A. Rehabilitación.

177. De conformidad con la Ley General de Víctimas, se debe brindar a V1, V2, V3, V4, V5, y V6 la atención psicológica que requieran, previo consentimiento informado, por el tiempo que sea necesario y brindarse en un lugar accesible. De igual forma, la atención deberá ser proporcionada por un profesional especializado hasta su rehabilitación y ser gratuita.

B. Satisfacción.

178. De las constancias que integran el expediente de queja, este Organismo Nacional observó que no se ha iniciado algún procedimiento de responsabilidad administrativa en el OIC del INER, con una perspectiva de derechos humanos de las mujeres, en la que se hayan aplicado los estándares jurídicos necesarios para determinar la responsabilidad de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6, quienes llevaron a cabo conductas probablemente constitutivas de responsabilidades de carácter administrativo, y que dieron lugar a las violaciones a los derechos humanos en agravio de V1, V2, V3, V4, V5 y V6, por ello, esta institución formulará queja ante ese órgano y ante el Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública, según la competencia que corresponda a cada uno, para que se inicie procedimiento

³⁹ Sentencia de 20 de noviembre de 2014, pp. 300 y 301.

administrativo, se lleve a cabo la investigación correspondiente y se resuelva conforme a derecho corresponda.

179. En ese sentido y como medida de satisfacción, las autoridades a quienes se dirige la Recomendación deberán colaborar con la investigación respectiva y remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su colaboración.

180. Esta Comisión Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la Procuraduría General de la República, para que se integre a la AP2 que se encuentra sin resolverse, a efecto de que considere los elementos contenidos en la misma y se determine en el ámbito penal lo que en derecho corresponda.

C. Garantías de no Repetición.

181. Éstas consisten en implementar las medidas que sean necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención, por ello, las autoridades tienen el deber adoptar todas las medidas legales y administrativas y de otra índole para hacer efectivo el derecho de las víctimas.

182. En el caso en particular, se considera indispensable que las autoridades del INER y del OIC, en el marco de su competencia, implementen medidas específicas para que no repitan situaciones como las mencionadas en este documento, debiendo impartir un curso de educación, formación y capacitación sobre derechos humanos, equidad de género y el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, así como los deberes de todo servidor público y las instituciones ante situaciones de violencia contra la mujer.

183. En este punto, además, AR1 deberá emitir una disculpa escrita a V1, V2, V3, V4, V5 y V6 por la trasgresión a los derechos humanos, que fueron objeto de la presente Recomendación.

D. Compensación.

184. La compensación consiste en reparar el daño causado, sea material o inmaterial. Por ello, se considera necesario que las autoridades del INER otorguen una compensación a V1, V2, V3, V4, V5 y V6 conforme a derecho, derivado de la afectación que en su caso pueda corresponderles, cuyo monto deberá establecerse en coordinación con la CEAV, como consecuencia de la responsabilidad en que incurrió el personal del INER, en los términos de los artículos 88 Bis, 101, párrafo 5, fracción II de la Ley General de Víctimas y 14, párrafo 1 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, derivado de la afectación de los derechos aquí analizados como son el derecho a una vida libre de violencia, a la legalidad y seguridad jurídica y el acceso a la justicia en sede administrativa.

En atención a lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera procedente formular, respetuosamente, a ustedes, las siguientes:

VIII. RECOMENDACIONES.

A usted, Secretario de Salud:

PRIMERA. Se giren instrucciones para inscribir a V1, V2, V3, V4, V5 y V6 en el Registro Nacional de Víctimas, cuyo funcionamiento está a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, en los términos previstos en la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Se giren instrucciones para reparar el daño a V1, V2, V3, V4, V5 y V6, con motivo de las violaciones a los derechos humanos en que incurrió el personal del INER, brindar a V1, V2, V3, V4, V5 y V6 la atención psicológica que requieran, previo consentimiento informado, de manera gratuita, por el tiempo que sea necesario hasta su rehabilitación y en un lugar accesible, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se giren instrucciones que correspondan, a efecto de que se emita una disculpa escrita a V1, V2, V3, V4, V5 y V6 por las violaciones a sus derechos humanos, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Se giren instrucciones para que colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que este Organismo promueva ante el Órgano Interno de Control en el INER para que se instruyan los procedimientos administrativos correspondientes en contra de AR1, AR2 y AR6, enviándose a esta Comisión Nacional las constancias que le sean requeridas.

QUINTA. Se giren instrucciones para que colabore ampliamente con la Procuraduría General de la República en la AP2 para el seguimiento de la investigación que actualmente se instruye por los delitos de “Abuso de Autoridad, Intimidación y Hostigamiento Sexual”, en contra de AR6, hasta su determinación, enviándose a esta Comisión Nacional las constancias que le sean requeridas.

SEXTA. Se giren instrucciones para diseñar e impartir un curso integral de educación, formación y capacitación para el personal del INER sobre los derechos humanos que el orden jurídico nacional e internacional reconoce a las mujeres para vivir una vida libre de violencia, en el que se incluya el trato digno, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

A usted, Secretaria de la Función Pública:

PRIMERA. Se giren instrucciones para inscribir a V1, V2, V3, V4, V5 y V6 en el Registro Nacional de Víctimas, cuyo funcionamiento está a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a fin de que tengan acceso a lo previsto en la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente con esta Comisión Nacional en la queja que este Organismo promueva ante el Órgano Interno de Control de esa Secretaría, para que se instruya el procedimiento administrativo correspondiente en contra de AR3, AR4

y AR5, enviándose a esta Comisión Nacional las constancias que le sean requeridas.

TERCERA. Diseñar e impartir un curso integral de educación, formación y capacitación para el personal del Órgano Interno de Control en el INER sobre los derechos humanos que el orden jurídico nacional e internacional reconoce a las mujeres para vivir una vida libre de violencia, así como dictar las medidas necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos a los que se vieron expuestas V1, V2, V3, V4, V5 y V6, en particular, se enfatice el deber de instaurar procedimientos de investigación con perspectiva de género, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

185. 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 las conductas irregulares cometidas 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 otras autoridades competentes para que, conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

186. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de 15 días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

187. Con el mismo fundamento jurídico referido, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

188. 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 al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como a las legislaturas de las entidades federativas, que requieran su comparecencia, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ