



RECOMENDACIÓN NO. 118/2025

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER A VIVIR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, EN AGRAVIO DE QV, ATRIBUIBLES A PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, SECRETARÍA ANTICORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO Y FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; Y AL TRABAJO, ATRIBUIBLES A PERSONAL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y SECRETARÍA ANTICORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO.

Ciudad de México, a 29 de agosto de 2025.

LIC. ROSA ICELA RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ
SECRETARIA DE GOBERNACIÓN

MTRA. RAQUEL BUENROSTRO SÁNCHEZ
SECRETARIA ANTICORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO

DR. ALEJANDRO GERTZ MANERO
FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA

Apreciables Secretarías y Fiscal:

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; 1, 3, primer párrafo, 6, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 26, 41, 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/1/2025/717/Q** relacionado con el caso de QV.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad en términos de lo establecido en los artículos 6º, apartado A, fracción II, de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero y 147 de su Reglamento Interno; 64 y 115 párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como 1, 6, 7, 10, 11 y 12 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas, a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves, siglas, acrónimos o abreviaturas utilizadas, con el deber de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas son las siguientes:

Denominación	Claves
Persona Quejosa Víctima	QV
Persona	P
Persona privada de la libertad	PPL
Persona Servidora Pública	PSP

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

Denominación	Siglas, acrónimos o abreviaturas
Agente del Ministerio Público de la Federación	AMPF

Denominación	Siglas, acrónimos o abreviaturas
Entonces Centro de Investigación y Seguridad Nacional	CISEN
Centro Federal de Readaptación Social No. 1, ubicado en Almoloya de Juárez, Estado de México	CEFERESO No. 1
Entonces Comisión Nacional de Seguridad	CNS
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	CEAV o Comisión Ejecutiva
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional, Organismo Nacional o CNDH
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer	Convención de Belém do Pará
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer	CEDAW
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Federal o CPEUM
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Diario Oficial de la Federación	D.O.F.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O.F. 2 de enero de 2013, vigente al momento de los hechos	LOAPF
Ley General de Víctimas	LGV
Entonces Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social	OADPRS
Entonces Procuraduría General de la República	PGR
Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, D.O.F. 06 de mayo de 2002, vigente al momento de los hechos.	Reglamento OADPRS

Denominación	Siglas, acrónimos o abreviaturas
Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, D.O.F. 2 de abril de 2013, vigente al momento de los hechos	Reglamento SEGOB
Secretaría de Gobernación	SEGOB
Entonces Secretaría de la Función Pública	SFP
Entonces Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República	SEIDO
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

I. HECHOS

5. El 8 de enero de 2025, esta Comisión Nacional recibió la queja presentada por QV, en la que denunció presuntas violaciones a sus derechos humanos atribuibles a personal de la SEGOB, PGR¹ y SFP². Señaló que dicho personal ejerció violencia institucional en su contra. La SEGOB la cesó de su puesto, a consecuencia de ello, la entonces PGR integró de manera irregular la Averiguación Previa que dio lugar a su consignación y posterior aprehensión por el delito de evasión de presos, bajo la hipótesis de haber favorecido la evasión del procesado P1, quien se fugó el 11 de julio de 2015 del CEFERESO No. 1, además de que la SFP procedió a inhabilitarla para ocupar cargo público en la función pública por un periodo de 10 años.

6. De acuerdo con la narración de los hechos, en 2015 QV se desempeñaba como Coordinadora General de Centros Penitenciarios del OADPRS. Por este motivo, el 11

¹ Actualmente Fiscalía General de la República.

² Actualmente Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.

de julio de ese año, aproximadamente a las 22:00 horas, PSP1, titular de la OADPRS y jefe inmediato de QV, le informó vía telefónica que P1 se había evadido del CEFERESO No. 1. Por este motivo, le instruyó trasladarse a ese centro de reclusión para coordinar su operatividad y funcionamiento desde las oficinas de la Dirección General.

7. El 12 de julio de 2015, alrededor de las 06:00 horas, QV arribó al CEFERESO No. 1, coincidiendo con la llegada de personal de la PGR, que realizaría actos de investigación. En el lugar, QV atendió a PSP2, Comisionado Nacional de Seguridad; PSP3, titular del CISEN y a AR1, Secretario de Gobernación. Finalmente, aproximadamente a las 17:00 horas, QV recibió la instrucción de PSP1 de retirarse del centro de reclusión.

8. En el trayecto del CEFERESO No.1 a su domicilio, QV recibió una llamada telefónica de PSP1, quien le hizo de conocimiento que, derivado de la fuga de P1, era necesario que presentará su renuncia. Sin embargo, no atendió esta solicitud irregular debido a que le pareció una determinación injusta al no tener responsabilidad al respecto.

9. El 13 de julio de 2015, AR1 informó a la opinión pública que como parte de las acciones y avances respecto del esclarecimiento de la evasión de P1, tomó la decisión de cesar a QV, PSP1 y PSP4, Director del CEFERESO No. 1. Lo que se terminó por formalizarse el 14 de julio de 2015.

10. Es relevante señalar, que, en su narración, QV precisó que en los medios de comunicación le señalaron y difundieron desde un inicio como la persona responsable de la evasión de P1, exhibiendo su fotografía. Lo que se ajustó con la narrativa y las manifestaciones públicas acerca de su cese.

11. El 18 de agosto de 2015, QV indicó que fue requerida en la SEIDO en calidad de “persona testiga”, solicitud derivada de la Averiguación Previa de los hechos del 11 de julio. Sin embargo, de acuerdo con lo narrado, estando en el lugar se sintió constantemente intimidada y bajo un estrés al ser entrevistada de manera prepotente y altanera. Agregó que durante el desarrollo de la entrevista no le permitieron ingerir alimentos o bebidas, a pesar de estar en el lugar aproximadamente ocho horas en la diligencia. Destacó que fue amenazada de ser señalada como “indiciada” y precisó que en la misma fecha fueron citadas para testificar PSP1, PSP5 y PSP6.

12. Días más tarde, QV fue citada por la SEIDO en dos ocasiones, pero en calidad de indiciada. En el lugar, de acuerdo con su manifestación, continuaron las actitudes intimidatorias sin que existiera una certeza jurídica de las acusaciones que se le atribuían.

13. El 18 de septiembre de 2015, QV fue aprehendida en su domicilio por personal de la PGR y, con posterioridad, trasladada al Centro Federal Femenil “Noroeste”, ubicado en Tepic, Nayarit. En su narración, destacó inconsistencias y desatención en el desarrollo del proceso en materia penal, esto desde el momento de su detención.

14. Posteriormente, se le dictó auto de formal prisión por el delito de evasión de presos en la hipótesis del que favoreciere la evasión de algún procesado, sin que a PSP1, PSP5 y PSP6, así como otras personas servidoras públicas de alto rango, se les fincara responsabilidad administrativa o penal por la fuga de P1.

15. El 2 de febrero de 2016, el entonces Secretario de la Función Pública, de acuerdo con lo previamente señalado, anunció a los medios de comunicación la inhabilitación de QV para ocupar algún cargo público por un periodo de 10 años, sanción máxima de

conformidad con la normatividad aplicable al tiempo de la resolución.

16. Finalmente, el 5 de junio de 2020, tras cinco años, seis meses y ocho días de privación de la libertad, tiempo en el que destacó afectaciones a su salud, el Juez Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de México dictó sentencia absolutoria a favor de QV, al considerar que no existían elementos suficientes para acreditar la conducta típica. No obstante, aún con la existencia de una resolución favorable la sanción administrativa impuesta continúa vigente, a pesar de las acciones promovidas por QV ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

17. En consecuencia, este Organismo Nacional inició el expediente **CNDH/1/2025/717/Q**, a fin de documentar las posibles vulneraciones a derechos humanos de QV, para ello realizó un análisis diferenciado con perspectiva de género sobre la violencia institucional que recibió, así como de aquellas notas periodísticas publicadas de octubre de 2015 a marzo de 2022 en diversos medios de comunicación cuya valoración lógico-jurídica será objeto de estudio en el apartado de Observaciones y Análisis de las Pruebas de la presente Recomendación.

II. EVIDENCIAS

18. Queja presentada el 8 de enero de 2025, por QV ante esta Comisión Nacional, en la que manifestó presuntas violaciones a sus derechos humanos, derivadas de la estigmatización que sufrió por el señalamiento de la SEGOB, PGR, SFP y los medios de comunicación por la evasión de P1 del CEFERESO No. 1, en la que anexó diversa documentación, de la que por su importancia se destaca:

18.1. Oficio sin número de 16 de junio de 2014, signado por PSP1, a través del

cual designó a QV como Coordinadora General de Centros Federales.

18.2. Comparecencia de QV en calidad de persona testiga de 18 de agosto de 2015, ante la SEIDO derivado de la Averiguación Previa, la cual inició de las 10:45 a las 19:15 horas, en la que el AMPF le preguntó a QV respecto su trayectoria laboral, sus funciones como Coordinadora General de Centros Penitenciarios del OADPRS y sobre la evasión de P1.

18.3. Ratificación de declaración por escrito de 7 de septiembre de 2015, en la que QV, en calidad de indiciada, refirió ante el AMPF responsable de la Averiguación Previa que no era su función controlar el sistema geofónico del CEFERESO No. 1.

18.4. Oficio número SEGOB/CNS/225/2015 de 13 de julio de 2015, en el que personal de la SEGOB le informó a QV la terminación de los efectos de su nombramiento en el cargo de Coordinadora General de Centros Federales.

18.5. Auto de plazo constitucional de la Causa Penal de 24 de septiembre de 2015, en el que se dictó auto de formal prisión contra QV, como probable responsable en la comisión del ilícito de evasión de presos en la hipótesis de cuando el detenido está siendo procesado por la comisión de delito o delitos contra la salud.

18.6. Sentencia absolutoria de QV de 5 de junio de 2020, dictada en la Causa Penal 2, en la que se resolvió que QV no era penalmente responsable por la comisión del delito de evasión de presos.

18.7. Resolución del Toca Penal de 25 de marzo de 2021, en la que se resolvió

el recurso de apelación que interpuso el Ministerio Público contra la sentencia de la Causa Penal 2, en la que el Cuarto Tribunal Unitario del Segundo Circuito confirmó la sentencia absolutoria de QV.

18.8. Demanda de amparo directo que interpuso QV ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa el 28 de mayo de 2024, en contra de la resolución de 6 de marzo de 2024 del Juicio de Nulidad que promovió contra la resolución del Expediente Administrativo.

19. Ampliación de escrito de queja recibido en este Organismo Nacional el 3 de abril de 2025, a través del cual QV señaló que promovió Juicio de Nulidad contra el Expediente Administrativo, mismo que el 6 de marzo de 2024 fue sobreseído por extemporáneo; motivo por el cual, el 28 de mayo de 2024 interpuso demanda de amparo directo, mismo que fue radicado y resuelto por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el que la Justicia de la Unión no amparó ni protegió a QV.

20. Oficio FGR/FEMDH/USQCR/4482/2025, recibido en esta Comisión Nacional el 30 de julio de 2025, en el que personal de la Fiscalía General de la República informó que el 12 de julio de 2015, se inició la Averiguación Previa ante la entonces SEIDO, derivada de la denuncia anónima realizada por personal del CEFERESO No.1 sobre la evasión de P1, acontecida el 11 de julio de 2015; la cual fue consignada, el 14 de septiembre de 2015, en contra de QV y otras personas, ante el entonces Juzgado Cuarto de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en Toluca, Estado de México, por el delito de evasión de presos en la hipótesis del que favoreciere la evasión de algún procesado.

21. Acta Circunstanciada de 13 de agosto de 2025, mediante la cual personal de esta CNDH hizo constar la revisión de las siguientes notas periodísticas:

21.1. Nota publicada el 1° de octubre de 2015, en el Medio de Comunicación 1, en la que se indicó que QV fue la persona servidora pública federal de más alto rango encarcelada por la fuga de P1.

21.2. Nota publicada el 16 de noviembre de 2015, en el Medio de Comunicación 2, en la que se señaló que de acuerdo con fuentes de la PGR, QV fue la funcionaria con el rango más alto detenida por la evasión de P1.

21.3. Nota publicada el 2 de febrero de 2016, en el Medio de Comunicación 3, en la que se reportó que, en conferencia de prensa, el entonces titular de la SFP descartó que PSP2 tuviera responsabilidad de la fuga de P1 e informó la inhabilitación de QV para ocupar algún cargo público por el periodo de 10 años.

21.4. Nota publicada el 9 de febrero de 2018, en el Medio de Comunicación 4, en la que se indicó que en México no se había sancionado a los principales responsables de la fuga de P1, que las indagatorias apuntaban directamente a quienes operaban las cárceles federales del país desde las oficinas de la CNS y del OADPR, ambos dependientes de la SEGOB que encabezaba AR1.

21.5. Nota publicada el 8 de junio de 2020, en el Medio de Comunicación 5, en la que se señaló que QV fue la funcionaria de más alto rango que fue acusada de colaborar en el escape de P1, no obstante, quedó absuelta al no ser penalmente responsable.

21.6. Nota publicada el 28 de enero de 2021, en el Medio de Comunicación 6, en la que se reportó que las personas servidoras públicas que fueron encarcelados por la fuga de P1, en su mayoría eran custodios y elementos de la Policía Federal, siendo que la única acusada con mayor rango administrativo que PSP4 fue su jefa QV.

22. Acta Circunstanciada de 14 de agosto de 2025, mediante la cual personal de este Organismo Nacional hizo constar la revisión de las siguientes notas periodísticas:

22.1. Nota publicada el 8 de octubre de 2015, en el Medio de Comunicación 1, en la que se indicó que PSP1 y PSP5 a pesar de que inicialmente habían sido consignados por la SEIDO por ser los funcionarios de más alto rango en el manejo directo de los penales federales en el país, ambos libraron la prisión y cualquier otro proceso penal. PSP1 sólo fue cesado como comisionado del OADPRS, mientras que PSP5 se mantenía como director general de Administración del ese órgano.

22.2. Nota publicada el 29 de noviembre de 2016, en el Medio de Comunicación 2, en la que se reportó que el ex Comisionado Nacional de Seguridad, PSP2, regresó a la SEGOB para fungir como el nuevo titular de la Unidad de Gobierno de la dependencia a cargo de AR1.

22.3. Nota publicada el 19 de diciembre de 2019, en el Medio de Comunicación 7, en la que se señaló que, pese a sus antecedentes, PSP6 trabajaría como asesor en el gobierno federal, dado que cuando fue titular de la División de Inteligencia de la Policía Federal una de sus funciones consistía en estar al mando del monitoreo de las cámaras de seguridad de los centros penitenciarios,

justo cuando ocurrió la segunda fuga de P1 del CEFERESO No. 1 en 2015, por lo que fue destituido.

23. Acta circunstanciada de 14 de agosto de 2025, en la que se hizo constar la comunicación telefónica que se sostuvo con QV, en la que precisó que tuvo conocimiento del Expediente Administrativo y de su inhabilitación en 2023, cuando acudió a la otrora SFP a solicitar una constancia de no inhabilitación.

24. Acta Circunstanciada de 14 de agosto de 2025, mediante la cual personal de esta CNDH hizo constar el contenido de un vídeo del Medio de Comunicación 8, en el que se observó la conferencia de prensa que rindió AR1 el 13 de julio de 2015, referente a los detalles sobre la fuga de P1, donde comunicó que independientemente de las investigaciones cesó a PSP1, PSP4 y a QV.

25. Acta Circunstanciada de 20 de agosto de 2025, a través de la cual personal de este Organismo Nacional hizo constar la revisión de la nota publicada el 22 de marzo de 2022, en el Medio de Comunicación 9, en la que se abordó el tema de “linchamiento mediático”.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

26. El 12 de julio de 2015, se inició la Averiguación Previa ante la entonces SEIDO, derivada de la denuncia anónima realizada por personal del CEFERESO No.1 sobre la evasión de P1, acontecida el 11 de julio de 2015.

27. El 14 de septiembre de 2015, se ejerció acción penal en contra de QV y otras personas, ante el entonces Juzgado Cuarto de Distrito en Materia de Procesos Penales

Federales en Toluca, Estado de México, por el delito de evasión de presos en la hipótesis del que favoreciere la evasión de algún procesado, bajo la Causa Penal 1.

28. El 18 de septiembre de 2015, se ejecutó orden de aprehensión en contra de QV y fue puesta a disposición del Centro Federal Femenil “Noroeste”, ubicado en Tepic, Nayarit.

29. El 24 de septiembre de 2015, en el Auto de plazo constitucional de la Causa Penal 1 se dictó auto de formal prisión contra QV, como probable responsable en la comisión del ilícito de evasión de presos en la hipótesis de cuando el detenido está siendo procesado por la comisión de delito o delitos contra la salud.

30. El 29 de enero de 2016, la Dirección Adjunta de Responsabilidades de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas de la SFP determinó responsabilidad administrativa de QV y le impuso inhabilitación por el plazo de diez años para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público, dentro del Expediente Administrativo.

31. El 5 de junio de 2020, se dictó sentencia absolutoria de QV en la Causa Penal 2 (antes Causa Penal 1), en la que se resolvió que QV no era penalmente responsable por la comisión del delito de evasión de presos.

32. El 25 de marzo de 2021, en el Toca Penal se confirmó la resolución de la Causa Penal 2 por el Cuarto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, derivado del recurso de apelación que interpuso el Ministerio Público.

33. El 6 de marzo de 2024, el Juicio de Nulidad que promovió QV contra el Expediente Administrativo, fue sobreseído por extemporáneo por el Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

34. El 28 de mayo de 2024, QV interpuso demanda de amparo directo, contra la resolución del Pleno Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Juicio de Amparo que fue resuelto por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el que la Justicia de la Unión no amparó ni protegió a QV.

35. Actualmente, QV continúa inhabilitada para ejercer algún cargo en el servicio público.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

36. Del análisis realizado a los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/1/2025/717/Q**, en términos de lo dispuesto en los artículos 41 y 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección a las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que acreditan violaciones a los derechos humanos de la mujer a vivir una vida libre de violencia y al trabajo, en agravio de QV, en razón de las siguientes consideraciones.

37. Es importante destacar que el valor probatorio de la información difundida a través de los medios de comunicación es reconocido por la CrIDH. Esto se plasma en su

sentencia del “Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia” en la que señaló que “(...) los documentos de prensa (...) pueden ser apreciados cuando recojan hechos públicos y notorios o declaraciones de funcionarios del Estado, o cuando corroboren aspectos relacionados con el caso y acreditados por otros medios”³.

A. CONTEXTO DE LA SITUACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN CONTRA DE LAS MUJERES EN MÉXICO⁴

38. La violencia de género en México continúa siendo un fenómeno estructural que impacta de manera diferenciada a las mujeres, incluso en el ámbito de justicia. Por esta razón su análisis permite valorar los hechos y los derechos en cuestión dentro del contexto en que ocurren, comprender y evaluar adecuadamente los elementos para determinar la responsabilidad de la autoridad, así como establecer la procedencia de medidas de reparación y orientar la obligación de investigar los casos. En este supuesto el presente estudio se centra en la identificación del contexto estructural en el que se establecieron las afectaciones sobre QV pese al señalamiento de otras personas involucradas, todas ellas hombres y de mayor jerarquía, lo que evidencia patrones de desigualdad en la administración de justicia.

39. No obstante, con la finalidad de particularizar al caso concreto se considera relevante referir que el derecho moderno como estructura reguladora de las relaciones

³ CrIDH, *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*. “Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007”. Serie C No. 163, párrafo 59.

⁴ I(dh)eas, *Análisis de contexto en la jurisprudencia internacional de los derechos humanos*, México, CNDH-IDHEAS, 2021, pág.5. El análisis del contexto puede servir para: a) valorar ampliamente los hechos y los derechos en cuestión atendiendo al contexto dentro del cual se insertan; b) comprender y valorar adecuadamente la prueba y determinar la responsabilidad; c) determinar la procedencia de ciertas medidas de reparación, y; d) como criterio orientador respecto de la obligación de investigar los casos en cuestión. Puede verse: Recomendación 113/2023; Recomendación 109/2023 y Recomendación 108/2023.

sociales se encuentra establecidas bajo una visión androcéntrica, limitando la efectividad de los derechos y libertades para toda la población. Por esta razón, es posible identificar desde su origen, que sus objetivos centrales, como orden regulador, ha sido la igualdad jurídica y de los derechos políticos. Aunque, estos elementos no se han extendido de forma homogenea, marcando una contradicción que, en este caso, se ha venido señalando por las mujeres que buscan que el reconocimiento de derechos que realmente se traduzcan en una condición universal.⁵

40. Este reconocimiento desigual en término de derechos se identifica como discriminación histórica hacia las mujeres. Lo que motivó la adopción de instrumentos internacionales como la CEDAW (1979), que reconoce, precisamente, que la discriminación contra la mujer viola los principios de igualdad y dignidad humana, limitando su participación plena en la vida política, social, económica y cultural. De ahí se presentan señalamiento como el de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer en el que puntualiza que esta condición desigual es una forma de violencia a consecuencia de la discriminación y desigualdad estructural por motivos de género.

41. El Comité de la CEDAW ha enfatizado que la violencia de género es un fenómeno generalizado, estructural y cultural, arraigado en estereotipos sobre la supuesta inferioridad de las mujeres y, a nivel regional, la Convención de Belem do Pará (1994) refuerza la obligación de los Estados de proteger los derechos de las mujeres y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas.

⁵ Álvarez, Rosa María, "La importancia del abordaje histórico y estructural de los derechos de las mujeres en México. El caso de los derechos civiles" en Martín del Campo, María Elisa Franco *et al.* (Coords.), *Aportes de Sergio García Ramírez al Derecho y Humanismo*, vol. IV, México, IIJ-UNAM, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6838/3.pdf>.

42. En lo que respecta a México, de conformidad con el INEGI⁶, para 2021, a nivel nacional, del total de mujeres de 15 años y más, *“70.1% han experimentado al menos un incidente de violencia, que puede ser psicológica, económica, patrimonial, física, sexual o discriminación en al menos un ámbito y ejercida por cualquier persona agresora a lo largo de su vida”*, lo anterior demuestra la magnitud y la normalización de la violencia contra las mujeres en México, ya que no se trata de actos aislados, sino un fenómeno estructural y generalizado.

43. En materia de impartición de justicia, las resoluciones de la CrIDH en casos como *“Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México”* y *“Caso Fernández Ortega y otros Vs. México”* evidencian que la violencia de género tiene la cualidad de perpetuarse, además de otras formas culturales, a través de la actuación de personas servidoras públicas responsables de la investigación de los delitos, incidiendo en los resultados de los procesos judiciales como en el caso de QV.

44. Con base en lo anterior, es evidente que el contexto social y jurídico permite comprender situaciones en que la responsabilidad recae de manera desproporcionada sobre mujeres, incluso llegándoseles a hacer atribuciones indebidas de responsabilidad, mientras que otras partes involucradas, particularmente, hombres con mayor jerarquía en puestos de decisión, pueden quedar exentos. Esta lectura diferenciada de los hechos demuestra que la violencia de género y la discriminación estructural no solo son fenómenos sociales, sino que se traducen en patrones observables en la administración de justicia, afectando la aplicación de los derechos humanos de las mujeres.

45. En este supuesto la violencia se presenta de manera institucionalizada, esto al

⁶ INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)*, Edición 2021.

considerar que las prácticas de las personas servidoras públicas repercutieron de manera directa en el ejercicio de derechos. En este caso esta violencia considera formas de actuación de la autoridad que no son necesariamente ilegales, sino que su desarrollo, en un contexto estructural genera discriminación contra las mujeres⁷.

46. De conformidad con el Instituto Nacional de la Mujer⁸, la violencia institucional se caracteriza por el uso del poder del Estado para causar daño y reforzar los mecanismos establecidos de dominación contra las mujeres. Lo que puede ser evidenciado a partir de un análisis diferenciado, como se identifica en los hechos presentados por QV ante esta Comisión Nacional.

B. VIOLENCIA INSTITUCIONAL EN CONTRA DE QV

47. Previo al análisis de la violencia institucional ejercida a QV por la SEGOB, PGR y SFP y para mejor comprensión del caso, se realiza un desarrollo de las facultades y atribuciones de aquellas autoridades relacionadas, así como de aquellas que QV desempeñaba en su carácter de titular de la Coordinación General de Centros Penitenciarios.

B.1. Organigrama relacionado con el funcionamiento del CEFERESO No. 1, al momento de la fuga de P1, el 11 de julio de 2015.

48. De conformidad a lo publicado el 2 de enero de 2013, en el D.O.F, decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la LOAPF, en el

⁷ Nahuel, Matías, “¿Que entendemos por violencia institucional? Hacia una definición jurídica de la violencia institucional”. En *AB Revista institucional de Abogacía*, UNPAZ, José C. Paz, 2022, p. 104.

⁸ INMUJERES (2025), “Glosario para la igualdad”. Disponible en: <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/violencia-institucional>

que, entre otros aspectos, se encomendaron a la SEGOB las funciones en materia de seguridad pública, consistentes entre otras facultades, formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal.

49. Así como, organizar, dirigir y supervisar, bajo su adscripción, a la Policía Federal, y garantizar el desempeño honesto de su personal; auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y del entonces Distrito Federal competentes que soliciten apoyo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes, y reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran, e intervenir en situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquéllas que impliquen violencia o riesgo inminente⁹.

50. El mismo ordenamiento legal se señaló que para las facultades referidas, la persona titular de la SEGOB se auxiliaría de un Comisionado Nacional de Seguridad, que sería propuesto por la persona titular de la SEGOB, nombrado por el Ejecutivo y ratificado por el Senado de la República¹⁰.

⁹ Señaladas en el artículo 27, fracciones, XII, XIII Bis, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX y XXXI de la LOAPF.

¹⁰ "(...) Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos (...) XVI. Proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los términos que establece el párrafo final de este artículo; (...) En el ejercicio de las facultades a que se refieren las fracciones XII, XIII Bis, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX y XXXI de este artículo, el Secretario de Gobernación se auxiliará del Comisionado Nacional de Seguridad, sin perjuicio de ejercer directamente dichas facultades. El Comisionado Nacional de Seguridad y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública serán nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República.

51. Con relación a lo anterior, el 3 de abril de 2013, se publicó en el D.O.F el Reglamento SEGOB, en el que se estableció que, para el desahogo de las competencias, la SEGOB se auxiliaría de un Comisionado Nacional de Seguridad y del OADPRS.¹¹

52. De conformidad a la normatividad vigente en ese momento, la persona titular de la SEGOB tenía la facultad para designar a las personas servidoras públicas del nivel jerárquico inmediato inferior que no fueran nombrados por el Presidente de la República, así como ordenar la expedición de nombramientos y resolver sobre las propuestas que formularan las personas servidoras públicas superiores para la designación de su personal de confianza y creación de plazas.¹²

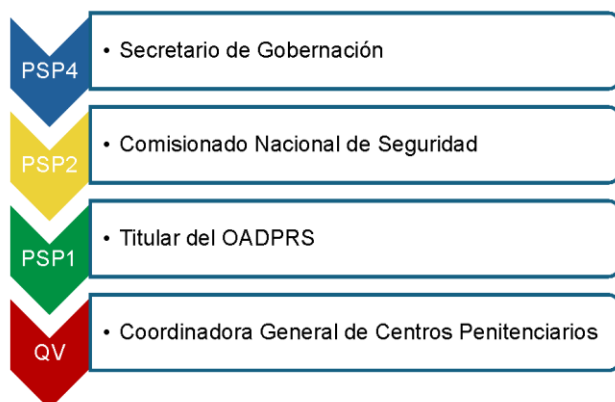
53. Por su parte, el Comisionado Nacional de Seguridad tenía la facultad de designar y remover al personal de su gabinete de apoyo, así como proponer, cuando así procediera, en términos de la normativa vigente, el nombramiento y remoción de las personas servidoras públicas de las unidades administrativas que tenían adscritas¹³, es decir, tenía la facultad para nombrar a la persona titular del OADPRS.

¹¹ “(...) Artículo 2.- Al frente de la Secretaría de Gobernación habrá un Secretario del Despacho, titular de la misma quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de: A. Los servidores públicos siguientes: VII. Comisionado Nacional de Seguridad (...) C. Los órganos administrativos desconcentrados siguientes y aquellos que le correspondan, por disposición legal, reglamentaria o determinación del Presidente de la República: (...) XIV. Prevención y Readaptación Social. (...)”.

¹² “(...) Artículo 5.- Son facultades indelegables del Secretario: (...) XVI. Designar a los servidores públicos del nivel jerárquico inmediato inferior que no sean nombrados por el Presidente de la República, así como ordenar la expedición de nombramientos y resolver sobre las propuestas que formulen los servidores públicos superiores para la designación de su personal de confianza y creación de plazas (...)”.

¹³ “(...) Artículo 6.- Los Subsecretarios y el Comisionado Nacional de Seguridad tendrán las siguientes facultades genéricas: (...) XI. Designar y remover al personal de su gabinete de apoyo, así como proponer, cuando así proceda, en términos de la normativa vigente, el nombramiento y remoción de los servidores públicos de las unidades administrativas que tengan adscritas (...)”.

54. Por su parte, la persona titular del OADPRS tenía la facultad de nombrar a la persona Coordinadora General de Centros Penitenciarios¹⁴. En atención a ello, en el caso concreto, se desprende que en 2014, AR1, el entonces Secretario de Gobernación propuso el nombramiento de PSP2 como Comisionado Nacional de Seguridad, quien fue nombrado por el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ratificado por el Senado de la República. Siendo así, PSP2 nombró a PSP1, como titular del OADPRS, quien a su vez designó a QV como Coordinadora General de Centros Penitenciarios.



55. Cabe señalar, que en el presente documento este Organismo Nacional no hará un análisis del grado de probable responsabilidad administrativa o penal de las personas servidoras públicas con obligaciones relacionadas al funcionamiento y seguridad del

¹⁴ “(...) Artículo 70.- Los titulares de los órganos administrativos desconcentrados tienen las siguientes facultades genéricas: (...) Aprobar la contratación y adscripción del personal a su cargo y los programas de desarrollo y capacitación, de acuerdo con las necesidades del servicio, así como resolver los casos de sanción, remoción, cese, rescisión de contratos y terminación de los efectos del nombramiento, según corresponda, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y en los términos de las políticas y lineamientos que determine el Oficial Mayor (...), con relación al artículo 8, fracción XIII de la Reglamenteo OADPRS, que establecía “(...) Artículo 8.- Para el cumplimiento de las funciones competencia del Órgano, el Comisionado, deberá: XIII. Proponer al Secretario, para su autorización, la estructura orgánica y funcional de las unidades administrativas del Órgano; así como aprobar la contratación y adscripción del personal del Órgano y su remoción (...)”.

CEFERESO No. 1., centro en el que el 11 de julio de 2015 se evadió P1, toda vez que esas investigaciones fueron substanciadas por las otrora PGR y SFP, en razón de competencia. No obstante, se considera relevante precisar la relación de subordinación que existía entre AR1, PSP2, PSP1 y QV.

56. Particularmente, AR1 tenía la obligación de acordar con el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el despacho de los asuntos que competencia de la CNS y OADPRS, así como requerir las acciones necesarias para dicho cumplimiento, solicitando para ello a PSP2 y PSP1 los informes correspondientes.¹⁵

57. PSP2 tenía la obligación de acordar con AR1 los asuntos de su competencia y del OADPRS, además de informar las actividades que se realizaran derivadas de su planeación, programación, organización, coordinación, control y evaluación para su funcionamiento.¹⁶

58. PSP1 tenía la obligación de planear, programar, dirigir, organizar, controlar y evaluar el funcionamiento y desempeño del órgano administrativo desconcentrado a su cargo y acordar con PSP2 o directamente con AR1, la resolución de los asuntos

¹⁵ Como se señala en el artículo 5, fracciones I y II, del Reglamento SEGOB "(...) Son facultades indelegables del Secretario: I. Acordar con el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el despacho de los asuntos que correspondan a la competencia de la Secretaría, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales de su sector coordinado; II. Coordinar, por acuerdo del Presidente de la República, a los Secretarios de Estado y demás funcionarios de la Administración Pública Federal para garantizar el cumplimiento de las órdenes y acuerdos del Titular del Ejecutivo Federal; convocar a las reuniones de gabinete; acordar con los titulares de las Secretarías de Estado, órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales las acciones necesarias para dicho cumplimiento, y requerir a los mismos los informes correspondientes (...)".

¹⁶ De conformidad con el artículo 6, fracciones I y II, del Reglamento SEGOB: "(...) Los Subsecretarios y el Comisionado Nacional de Seguridad tendrán las siguientes facultades genéricas: I. Acordar con el Secretario los asuntos de su competencia, de las unidades administrativas y de los órganos administrativos desconcentrados que les sean adscritos; II. Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que tengan adscritas, informando al Secretario de las actividades que éstas realicen (...)".

relevantes cuya tramitación correspondiera al órgano administrativo desconcentrado a su cargo.¹⁷

59. Por ello se observa que, QV tenía obligaciones principalmente administrativas como coordinar, supervisar y evaluar acciones y políticas que permitieran optimizar el funcionamiento de los centros federales, así como de criterios uniforme de operación; vigilar la aplicación de la normatividad; participar en consejos técnicos interdisciplinarios; supervisar la aplicación de estudios para el diagnóstico; vigilar la aplicación de los programas de trabajo y producción de los talleres.

60. Además de promover acciones para el mejoramiento de los núcleos familiares de las PPL; dar seguimiento a los acuerdos de los consejos técnicos interdisciplinarios; vigilar que el cumplimiento de la pena fuera conforme a la ley y los derechos humanos; verificar las licencias de uso de armas del cuerpo de seguridad de los centros federales; emitir opinión sobre solicitudes para el traslado de las PPL del fuero común a los centros federales; proponer los perfiles tipo del personal que preste sus servicios en los centros federales; participar en los subcomités de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles y autorizar el acceso a las autoridades que requirieran visitar a alguna PPL.

61. De igual manera, tenía la obligación de acordar con PSP1 lo relacionado a la coordinación de los ingresos, traslados y egresos de personas privadas de la libertad a

¹⁷ De acuerdo con el artículo 70, fracciones I y II, del Reglamento SEGOB: "(...) Los titulares de los órganos administrativos desconcentrados tienen las siguientes facultades genéricas: I. Planear, programar, dirigir, organizar, controlar y evaluar el funcionamiento y desempeño del órgano administrativo desconcentrado a su cargo; II. Acordar con el Secretario, directamente en el caso de órganos adscritos a este último o por conducto del subsecretario de la materia o del servidor público superior que el propio Secretario determine, la resolución de los asuntos relevantes cuya tramitación corresponda al órgano administrativo desconcentrado a su cargo (...)"

los centros federales, así como coordinar la homologación de los procedimientos en los cuerpos de seguridad penitenciarios federales; someter a la consideración de PSP1 los convenios con otras autoridades e instituciones en materia educativa, laboral y de salud; tener la autorización de PSP1 para proporcionar información de las PPL; proponer a PSP1 la aplicación de beneficios de las PPL.

62. Informar a PSP1 sobre las sentencias por compurgar o propuestas de libertad anticipada de PPL y sobre eventos graves y emergentes que ocurran en los centros federales; proponer a PSP1 los casos de PPL que fueran sujetos de traslado a instituciones penitenciarias de media o alta seguridad, según correspondiera, los lineamientos tipo de seguridad, técnico y de operación de los centros federales, así como la designación, remoción o rotación de los titulares de los centros federales y acordar los nombramientos del personal directivo, de mandos medios y demás personal de dichos centros¹⁸.

63. No obstante, lo relevante de lo desarrollado de manera previa, es que en atención a las atribuciones determinadas en la normatividad no solo existía una relación de subordinación en el cargo que ocupaba QV, sino que también una línea de supervisión ascendente, de la cual incluso se compartían funciones y obligaciones para el funcionamiento del sistema penitenciario.

B.2. Violación al derecho humano a una vida libre de violencia en agravio de QV, con relación a la violencia institucional.

64. El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia implica que las mujeres no sean sometidas a actos o a prácticas violentas o discriminatorias cometidas por agentes

¹⁸ De conformidad con el artículo 12 del Reglamento OADPRS.

estatales, autoridades o particulares, de igual forma a que los actos violentos cometidos en su contra se encuentren adecuadamente sancionados por la ley y a ser atendidas mediante mecanismos especializados y apropiados.¹⁹

65. Como se ha desarrollado previamente, la violencia basada en el género es aquella dirigida contra la mujer por su sexo o género que la afecta en forma desproporcionada en todo su ciclo de vida (niñez, adolescencia y vida adulta); por lo que existe la necesidad de que se evidencie como un problema colectivo más allá de su carácter individual, que exige respuestas integrales, pues atiende a temas estructurales de la sociedad²⁰.

66. Este tipo de violencia contra la mujer obstaculiza o anula el ejercicio efectivo de sus derechos humanos, reforzando el dominio y control por parte de los hombres, al tiempo que respalda normas y conductas discriminatorias en materia de género, y mantiene desigualdades sistémicas entre los hombres y las mujeres, mismas que son perpetuadas y que implican la continuación de violencia por razón de género.

67. Particularmente, la violencia institucional se presenta en acciones u omisiones de las personas servidoras públicas que tienen como consecuencia la vulneración de derechos de las mujeres. Por ejemplo, se configura en el momento en que una persona representante de la autoridad hace uso de su cargo, poder o influencia para quebrantar las leyes y poner obstáculos que impidan el acceso a la justicia a la mujer.²¹

¹⁹ CJF (2024), *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Ilustrada y comentada*, México, CJF, p. 75.

²⁰ CNDH (2024), "Recomendación por Violaciones Graves 170VG/2024", Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-10/RecVG_170.pdf.

²¹ CNDH (2018), "Violencia institucional contra las mujeres". Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/41_CARTILLA_ViolenciaContraMujeres.pdf.

68. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, define a la violencia institucional como:

*... los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen, utilicen estereotipos de género o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia (...).*²²

69. La prerrogativa de toda mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento, así como de prácticas sociales y culturales fundadas en conceptos de inferioridad o subordinación, se encuentra reconocida en el derecho a una vida libre de violencia. Este derecho tiene sustento en los numerales 2, 3 y 5 de la CEDAW, así como en los artículos 3 y 6 de la Convención de Belém do Pará.

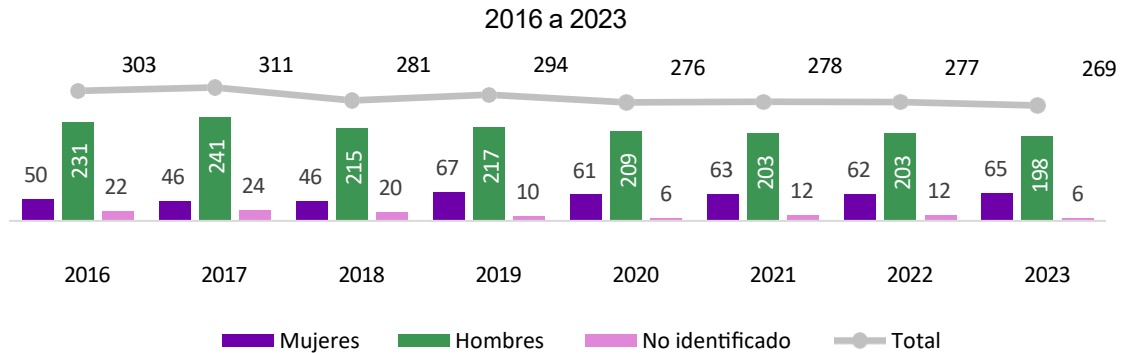
70. Debe resaltarse que, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno Federal y Estatal 2024, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía²³, al cierre de 2023, 269 titulares se encontraron al frente de las instituciones de la administración pública federal. Del total, 24.2 % correspondió a mujeres y 73.6 %, a hombres. Al comparar con 2022, la cantidad de mujeres titulares aumentó 4.8 %, mientras que la de hombres registró una disminución de 2.5 %, en 2023²⁴:

²² Artículo 18 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia. Última Reforma DOF 16-12-2024. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>.

²³ INEGI. Censo Nacional de Gobierno Federal (CNGF), 2017-2024. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2020/doc/cngspspe_2020_resultados.pdf

²⁴ Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/CNGE/CNGE2024.pdf>.

Cantidad de personas titulares de las instituciones de la Administración Pública Federal, según sexo y año^{1/}



^{1/} No se incluyen las titularidades *vacantes*, mismas que presentaron la siguiente distribución: 17 registros en 2016; 13, en 2017; 36, en 2018; 19, en 2019; 29, en 2020; 23, en 2021; 19, en 2022 y 19, en 2023.

Nota: Se incluye a la persona titular de la *presidencia de la República*. *Empresas productivas del Estado y sus subsidiarias* incluye Petróleos Mexicanos (PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Logística, PEMEX Transformación Industrial y PEMEX Corporativo), así como Comisión Federal de Electricidad (CFE Generación I, CFE Generación II, CFE Generación III, CFE Generación IV, CFE Generación V, CFE Generación VI, CFE Distribución, CFE Suministrador de Servicios Básicos, CFE Transmisión, CFE Telecomunicaciones e Internet para todos y CFE Corporativo). En algunos casos, por disposición normativa u otro motivo, una misma persona titular puede estar a cargo de más de una institución.

71. Referente al sistema penitenciario, de conformidad con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, al cierre de 2019, 2161 titulares se encontraron al frente de las instituciones de las administraciones públicas estatales. Del total de titulares, 71.0% fueron hombres y 24.7% fueron mujeres.

72. Esta información revela que, en materia de género dentro del sector público del país —incluido el sistema penitenciario— persisten brechas significativas en detrimento de las mujeres, dado que continúa prevaleciendo el nombramiento de hombres en los puestos de mayor jerarquía.

73. Para el caso de esta recomendación, QV quien se desempeñaba como Coordinadora General de Centros Penitenciarios del OADPRS, muestra condiciones para el desarrollo de violencia institucional por parte de la SEGOB, PGR y SFP, a partir de que se tuvo conocimiento de la fuga de P1 del CEFERESO No. 1, el 11 de julio de 2015, de acuerdo con las consideraciones que se desarrollan a continuación.

74. Esta CNDH vislumbró que QV fue la única mujer persona servidora pública de alto nivel cesada por AR1, el 13 de julio de 2015, pese a que la Averiguación Previa se había iniciado un día antes por una denuncia anónima presentada ante la PGR por personal del CEFERESO No. 1.

75. Cabe señalar, como se mencionó de manera previa, que las funciones y obligaciones que tenía QV como titular del área señalada como responsable eran principalmente de carácter administrativo, sin tener presencia física en el CEFERESO No. 1 al momento de la evasión de P1. Aunado a que, se identificó que existía una línea ascendente de supervisión de las funciones de QV integrada por personas servidoras públicas hombres.

76. Al momento de ser citada por la SEIDO en calidad de persona testiga, QV tuvo conocimiento que PSP1, PSP5 y PSP6, hombres todos ellos, también fueron requeridos en la misma calidad por el AMPF responsable de la Averiguación Previa. Sin embargo, QV fue la única persona servidora pública de alto nivel que posteriormente fue privada de la libertad por la probable responsabilidad penal por la evasión de P1.

77. Aunado a lo anterior, QV refirió haber recibido trato hostil del AMPF desde su primera declaración como persona testiga, quien además se sintió intimidada durante la diligencia, la cual tuvo una duración aproximada de ocho horas, en las que le negaron

ingerir alimentos y bebidas. También, indicó que el AMPF la amenazó de cambiarle su calidad de testiga a indiciada en ese momento; situación que evidenció la violencia institucional que recibió QV por la PGR.

78. Si bien es cierto que no le compete a este Organismo Nacional realizar algún pronunciamiento sobre la investigación penal que se realizó en la Averiguación Previa, en la que se consignó y se dictó sentencia absolutoria, resulta importante mencionar que antes de la emisión de la orden de aprehensión de QV, la autoridad jurisdiccional la negó en dos ocasiones anteriores a la SEIDO. Esto en atención a la falta de pruebas que acreditaran su probable responsabilidad, situación con la que se desprende que la PGR insistió en ejercer acción penal únicamente contra QV, a pesar de haber otras personas servidoras públicas de su nivel o superior que pudieron ser consignadas, mismas que en coincidencia eran hombres. Lo anterior, en base a la información obtenida en la precedente investigación

79. Además, se desprende que el personal de la PGR, aun careciendo de pruebas suficientes, de acuerdo a la autoridad jurisdiccional, insistió en la acusación penal contra QV. Este hecho adquiere particular relevancia al realizar un análisis diferenciado con perspectiva de género, ya que QV era la única mujer en un puesto de alto rango vinculada a la evasión de P1, en tanto que sus pares y superiores jerárquicos eran hombres, lo que evoca que factores relacionados con estereotipos y dinámicas institucionales pudieron influir en la decisión de responsabilizarla.

80. En el mismo sentido, el 2 de febrero de 2016, el entonces Secretario de la Función Pública anunció públicamente la inhabilitación de QV para ocupar cualquier cargo público por un periodo de diez años, derivada de su presunta responsabilidad administrativa en la fuga de P1. Este acto, desde el análisis diferenciado se vincula con

la violencia institucional iniciada por la SEGOB, dado que QV era la única persona servidora pública mujer de alto rango cesada de sus funciones, lo que evidencia la forma en que las dinámicas institucionales pueden generar impactos diferenciados sobre las mujeres en puestos de liderazgo.

81. Ahora bien, es relevante colocar en relieve que esta CNDH no es competente para analizar el fondo de la resolución del Expediente Administrativo, pero tiene la atribución para destacar que resulta inverosímil que en un análisis en que debe de primar la justicia QV hubiese sido la única persona servidora pública de alto rango sancionada a raíz de la evasión de P1. Sobre todo, si se considera que existía una línea jerárquica de supervisión de las facultades que ejercía, como se mostró en el análisis de sus atribuciones.

82. Además, no pasa inadvertido para este Organismo Nacional que varias personas servidoras públicas que también pudieron ser sujetas de responsabilidad penal o administrativa, siguieron ejerciendo cargos públicos. Por ejemplo, PSP5 mantuvo su cargo, PSP2 fue cesado, pero posteriormente regresó como funcionario público de la SEGOB, indicativo que no fue inhabilitado para ejercer algún cargo público, al igual que PSP6, quien colaboró con el gobierno federal en 2019.

83. Derivado de lo anterior, se advierte que las personas servidoras públicas de la SEGOB que determinaron el cese de QV ejercieron esta atribución sin contar con los resultados de las investigaciones pertinentes, pues como se ha destacado previamente, más allá de sustentar su actuar en elementos concretos parecieran haber basado su actuar en estereotipos de género o en una perspectiva de subordinación dirigida hacia QV por su condición de mujer, sumada a la relación de subordinación laboral. Lo anterior

derivó en que, de conformidad al análisis diferenciado, fuera víctima de violencia institucional por razón de género.

84. En consecuencia, la violencia institucional iniciada por la SEGOB, a pesar de los tramos de responsabilidad señalados en la normatividad, pudo haber influido en orientar indirectamente la línea de investigación en contra de QV por parte de la PGR y de la SFP, quienes únicamente la consignaron y sancionaron por la fuga de P1, dejando fuera a las demás personas servidoras públicas de alto rango involucradas, destacando en que estos eran todos hombres y tenían un grado de responsabilidad superior. Un patrón, que, en última instancia, refleja la manera en que las decisiones institucionales pueden generar impactos diferenciados sobre las mujeres en posiciones de liderazgo.

85. Adicionalmente, este Organismo Nacional advirtió que la violencia institucional hacía QV, mediante la atribución indebida de responsabilidad por parte de SEGOB, PGR y SFP, también le provocó un “acoso o linchamiento mediático”²⁵, ya que los Medios de Comunicación transmitieron a la sociedad en general que QV era la principal responsable de la fuga de P1, lo que suponía nexos con su grupo criminal y posibles actos de corrupción, aun cuando no concluían las investigaciones en materia penal y administrativa; el señalamiento infundado del que fue objeto QV, difundido públicamente por autoridades y medios de comunicación, tuvo consecuencias negativas en su desarrollo personal y profesional, al deteriorar su imagen pública y limitar sus oportunidades laborales.

²⁵ El acoso o linchamiento mediático es un término que se hace servir para identificar situaciones en que una persona o un grupo de personas ejercen un conjunto de comportamientos caracterizados por una violencia psicológica, aplicada de forma sistemática durante un tiempo sobre otra persona tendente a provocar el desprestigio de la misma, utilizando para ello cualquier medio de comunicación de masas. Cfr. Pares, Marina, “El acoso mediático”, en Notas: *Boletín Electrónico de Investigación de la Asociación Oaxaqueña de Psicología A.C.* Volumen 6. Número 2. 2010. Pág. 165-171.

C. DERECHO HUMANO AL TRABAJO

86. El derecho humano al trabajo es inalienable a todas las personas, consiste en que toda persona tiene derecho a trabajar para poder vivir con dignidad, es decir, por medio de éste, se busca asegurar las necesidades básicas, e incluso lograr una buena vida²⁶. En el caso de las mujeres, debe de garantizarse el ejercicio pleno de ese derecho y eliminarse la discriminación en su contra, a fin de asegurarles condiciones laborales de igualdad. En ese sentido, las mujeres deben tener las mismas condiciones de empleo o profesión que los hombres, lo cual podrán elegir libremente.²⁷

87. El artículo 5 de la Constitución Política establece que:

*a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.*²⁸

88. Del mismo modo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que: (...) *el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho (...).*²⁹

²⁶ CNDH (2016), *Derecho humano al trabajo y derechos humanos en el trabajo*, México, CNDH, p. 7.

²⁷ Artículo 11 de la CEDAW

²⁸ CPEUM. Artículo 5

²⁹ Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

C.1. Violación al derecho humano al trabajo de QV

89. De conformidad con el análisis diferenciado, la violencia institucional de la SEGOB en contra de QV, incidió en el cese de su cargo de Coordinadora General de Centros Federales, aun cuando no habían concluido las investigaciones penales y administrativas pertinentes relacionadas con la evasión de P1, lo que le provocó que la privaran del trabajo lícito que eligió ejercer.

90. El 13 de julio de 2015, AR1, dentro del proceso de esclarecimiento de los hechos y en la búsqueda y recaptura de P1, anuncio públicamente como una acción realizada el cese de QV:

Hago de su conocimiento que independientemente del resultado de las investigaciones y para facilitar su correcto desarrollo, he cesado al titular del Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social; a la Coordinadora General de CEFERESOS y al director del penal.³⁰

91. Esta CNDH evidenció que posterior a su cese y con la investigación penal en curso, a QV le fue impuesta una sanción administrativa por parte de la SFP, de inhabilitación para ocupar cargos públicos por diez años, la cual constituye la sanción máxima de conformidad con la normatividad aplicable, situación que incluso se informó a los medios de comunicación, en la que también se deslindó de responsabilidad administrativa a otras personas servidoras públicas de alto nivel que, como se ha venido reiterando, coincidentemente eran hombres y con un nivel jerárquico igual o superior al de QV.

³⁰ SEGOB (2015), “Conferencia de prensa del Secretario de Gobernación”. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/conferencia-de-prensa-del-secretario-de-gobernacion-miguel-angel-osorio-chong>

92. El cese, que posteriormente incidió en la inhabilitación de QV, carecía de un sustento jurídicamente válido y pareciera sustentarse en una desigualdad de género. Por ello se constituye como un acto de violencia institucional y laboral contra la mujer, ya que vulnera el derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia, así como el derecho al trabajo, al tratarse de una decisión fundada en estereotipos de género y no en criterios objetivos relacionados con el desempeño laboral.

93. Respecto a la sanción impuesta a QV por la SFP a pesar de que fue recurrida por las vías jurisdiccionales competentes, como se precisó en el capítulo de situación jurídica, esta Comisión Nacional considera que esa determinación administrativa se vincula a la violencia institucional iniciada por la SEGOB. Por ello se destaca que la argumentación vertida como motivación y fundamentación de parte de las autoridades, tanto para el cese como para su posterior inhabilitación, se alejó de una revisión en términos de justicia y de derechos humanos, limitándose a análisis de forma.

94. En este orden de ideas, es necesario puntualizar que QV, recurrió la decisión de la SFP mediante Juicio de Nulidad y posterior Amparo Directo, sobreseyéndose el primero y no amparando el segundo, sin embargo, debe considerarse que, en el caso concreto, tanto el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito no realizaron un estudio sobre el fondo del asunto, ya que únicamente valoraron las causales de improcedencia, por lo que en ese sentido, jurídicamente no es válido afirmar que con el sobreseimiento y confirmación de las autoridades jurisdiccionales en materias administrativa y constitucional, respectivamente, se demuestre que la SFP no vulneró derechos humanos en agravio de QV.

95. A pesar de la publicidad respecto a la inhabilitación de QV, no se le había notificado legalmente la sanción administrativa de mérito, por lo que, una vez en libertad, acudió a confirmarlo mediante la solicitud de constancia de no inhabilitación ante la SFP, ya que pretendía aplicar para ocupar un empleo o cargo público, al cual no puede tener acceso hasta que se cumpla el plazo de su inhabilitación.

96. Por lo anterior, se vulneró el derecho al trabajo de QV, ya que no puede desempeñar algún cargo o empleo público por la sanción que le fue impuesta ante la violencia institucional de la que fue objeto, pese a que, por los mismos hechos, es decir la evasión de P1 del CEFERESO No. 1 el 11 de julio de 2015, se le dictó sentencia absolutoria en la Causa Penal 2, misma que fue confirmada en la resolución del Toca Penal.

V. RESPONSABILIDAD

V.1. Responsabilidad de las personas servidoras públicas

97. La responsabilidad generada, con motivo de las violaciones a los derechos humanos analizadas y evidenciadas, corresponde a los actos realizados por AR1, por la violencia de género en agravio de QV, que derivó en violencia institucional por parte de la SEGOB, PGR y SFP, así como por vulnerar el derecho al trabajo de QV.

98. Este Organismo Nacional acreditó que AR1, haciendo uso de su cargo y superioridad jerárquica laboral sobre QV, basó su determinación de cesar a QV en estereotipos de género o en una perspectiva de subordinación dirigida hacia QV por su condición de mujer, ya que como se analizó, las funciones y atribuciones de QV eran principalmente de índole administrativo, por lo que se configuró violencia de género.

99. Aunado a lo anterior, AR1 inició un acoso o linchamiento mediático contra QV, ya que su cese como Coordinadora General de Centros Penitenciarios lo informó de manera pública a los Medios de Comunicación, quienes posteriormente la señalaron como la principal responsable de la evasión de P1, cuando iniciaban las investigaciones en materia penal y administrativa, por lo que no se contaba con los resultados de estas.

100. Del mismo modo, AR1 transgredió el derecho al trabajo de QV, ya que decidió terminar los efectos de su nombramiento como Coordinadora General de Centros Penitenciarios *“independientemente del resultado de las investigaciones”*, lo que le provocó a QV la privación del cargo público que aceptó ejercer libremente, como consecuencia de la violencia institucional que sufrió.

101. En consecuencia, esta Comisión Nacional a partir de las evidencias analizadas, acreditó la responsabilidad AR1; si bien es cierto, el procedimiento de responsabilidades administrativas prescribió por tratarse de hechos sucedidos en julio de 2015, también lo es que no resulta un impedimento para conocer de las violaciones a derechos humanos en agravio de QV, por lo que esta CNDH realizará acciones con el propósito de que los hechos violatorios como los que dieron lugar a la presente recomendación no vuelvan a ocurrir, así como para encaminar acciones que prevengan y en última instancia erradiquen la violencia institucional; las cuales se detallarán en el apartado de reparación del daño.

V.2. Responsabilidad institucional

102. Conforme a lo estipulado en el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Política:

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.

103. La promoción, el respeto, protección y garantía de los derechos humanos reconocidas en el numeral constitucional citado, también se establecen en los distintos tratados y convenciones de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano. Por ello, su cumplimiento obligatorio no deriva sólo del mandato constitucional, sino también de los compromisos internacionales adquiridos, mediante la suscripción y/o ratificación de dichos tratados. El contenido de las obligaciones y las acciones que el Estado debe realizar para cumplirlas ha sido materia de diversos pronunciamientos por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, como la CrIDH y aquellos que conforman el sistema de las Naciones Unidas.

104. Cuando el Estado incumple con esas obligaciones, faltando a la misión que le fue encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es inevitable que se genere una responsabilidad de las instituciones que lo conforman, independientemente de aquella que corresponde de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos derechos.

105. En el presente caso, la SEGOB, PGR y SFP transgredieron los numerales 2, 3 y 5 de la CEDAW; 3 y 6 de la Convención de Belém do Pará, así como el artículo 18 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia.

106. En primer lugar, en la SEGOB se tomaron decisiones y acciones institucionales que pudieron encaminar indirectamente la línea de investigación en contra de QV siendo esta la única mujer servidora pública de alto rango como responsable de la fuga de P1. Asimismo, una vez que a QV se le privó de la libertad y se le inhabilitó por esos hechos, hubo otras personas servidoras públicas que pudieron tener grado de responsabilidad por la evasión de P1, que no tuvieron detrimento en su trayectoria laboral, ya que AR1 y PSP5 mantuvieron su cargo y PSP2, a pesar de que fue cesado, posteriormente ocupó otro cargo público en la SEGOB; de lo que se advierte que QV sin elementos de convicción suficientes y aparentemente por el hecho de ser mujer, fue la única servidora pública de alto rango, que tuvo consecuencias importantes por esos hechos.

107. Por su parte, se evidenció que la PGR realizó acciones que fueron orientadas a ejercer acción penal en contra de QV, por el hecho de ser la mujer con puesto de mayor rango en el OADPRS, dado que como se precisó la PGR no contaba con las pruebas para sustentar su acusación, razón por la que QV quedó absuelta en el procedimiento que le imputaba la evasión de P1; sin embargo, QV fue la única persona servidora pública de alto rango que estuvo privada de la libertad dichos hechos, mientras que sus pares y superiores jerárquicos, quienes eran hombres, no se les consignó.

108. Es relevante señalar que la PGR cambió su denominación a Fiscalía General de la Republica a partir de la reforma constitucional publicada en el D.O.F. el 10 de febrero de 2014, mediante la cual se modificó el artículo 102, apartado A de la Constitución Federal, estableciendo la creación de la FGR como órgano constitucional autónomo, en sustitución de la PGR, la cual dejó de estar subordinada al Poder Ejecutivo Federal. El proceso de transición culminó con la publicación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República el 14 de diciembre de 2018, momento en el que inició

formalmente su operación bajo esa denominación³¹; no obstante, debe precisarse que se trata de la misma autoridad en cuanto a funciones sustantivas de procuración de justicia, aunque dotada de autonomía constitucional.

109. Del mismo modo, se vislumbró que la SFP realizó conductas institucionales que generó impactos diferenciados sobre QV, al ser la única persona servidora pública de alto rango que fue sancionada administrativamente, sin que las personas servidoras públicas de mayor jerarquía que supervisaban a QV resultaran responsables, por lo que se infiere que la SPF basó su actuar en estereotipos de género o en una perspectiva de subordinación dirigida hacia QV por su condición de mujer.

110. De igual manera, se puntualiza que la SFP por su parte sufrió una transformación enfocada hacia la prevención de la corrupción y mayor transparencia, cambiando su denominación a Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, formalizado mediante el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de noviembre de 2024. Sin embargo, se trata de la misma autoridad administrativa.

111. Lo antes mencionado se robustece con la forma en la que se dio a conocer la inhabilitación de QV a los Medios de Comunicación, en la cual, el entonces titular de la SFP hizo pública la máxima sanción administrativa que se determinó para QV por la evasión de P1, pero también, en el mismo acto, deslindó de responsabilidad administrativa a otras personas servidoras públicas de alto nivel hombres, conducta que evidenció que la SFP fue clara en informar a la opinión pública que solamente una persona servidora pública de alto rango estuvo involucrada en la fuga de P1, sin que se

³¹ Abrogada posteriormente por la Ley de la Fiscalía General de la República del 20 de mayo de 2021.

tomara en cuenta la línea jerárquica de supervisión de las facultades que ejercía QV, con lo que también se transgredió el derecho humano al trabajo de QV.

VI. REPARACIÓN DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

112. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1o., párrafo tercero, 108 y 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 65, inciso c), de la LGV, que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a una persona servidora pública, 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 del daño o perjuicios que se hubieran ocasionado, debiendo el Estado investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la ley.

113. Para tal efecto, en términos de los artículos 1o., párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones I, III y VI, 26, 27, fracciones II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65, inciso c), 73, fracción V, 74, 75, fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130 y 131 de la LGV, y demás normatividad aplicable al caso concreto en la materia, al haberse acreditado violaciones a los derechos humanos de la mujer a vivir una vida libre de violencia y al trabajo de QV, por lo cual se le deberá inscribir en el Registro Nacional de Víctimas a cargo de la CEAV a fin de que acceda a los Recursos de Ayuda,

Asistencia y Reparación Integral, para ello, este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la citada Comisión Ejecutiva.

114. Al respecto, es aplicable lo establecido en 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 diversos criterios de la CrIDH, al considerarse 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, rehabilitación, compensación, satisfacción, medidas de no repetición, obligación de investigar los hechos; así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

i. Medidas de Restitución

115. Estas medidas se establecen para buscar devolver a las víctimas a la situación previa a la configuración de un hecho constitutivo de violación a derechos humanos y la restitución de sus derechos conculcados, de conformidad con los artículos 27 fracción I y 61 fracción IV de la LGV.

116. La medida de restitución en el caso consistirá en que la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, realice las gestiones necesarias para que se le permita a QV ejercer algún cargo, empleo o comisión en la administración pública federal, en el caso de que QV decida libremente aplicar para un cargo de esa naturaleza, acorde con la ley en su disfrute del derecho humano al trabajo libre de violencia de género e institucional y en

condiciones laborales de igualdad; lo anterior para el cumplimiento del punto único recomendatorio dirigido a la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.

ii. Medidas de Compensación

117. Las medidas de compensación se encuentran dispuestas en los artículos 27, fracción III, 64, 65 y 88 Bis de la Ley General de Víctimas y consisten en reparar el daño causado material o inmaterial. El daño inmaterial, como lo determinó la CrIDH, comprende:

los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y (...) allegados, el menoscabo de valores muy significativos (...), (...) así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia.³²

118. Para tal efecto, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno y la Fiscalía General de la República deberán colaborar de manera coordinada con la CEAV, para la inscripción de QV en el Registro Nacional de Víctimas, a través de la noticia de hechos que esas autoridades realicen a la Comisión Ejecutiva con la presente Recomendación, y que esté acompañada del respectivo Formato Único de Declaración diseñado por esa Comisión Ejecutiva y, una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a los hechos y a las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento Recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño a QV, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, para lo cual esta Comisión Nacional remitirá copia de la presente Recomendación, a fin de que se proceda conforme a sus

³² *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Reparaciones y Costas, párrafo 244.

atribuciones; hecho lo cual, se deberán exhibir las constancias con que se acredite el cumplimiento del punto primero recomendatorio.

119. De conformidad con el artículo 97, 98 y 99 de la Ley General de Víctimas, la solicitud de inscripción al Registro Nacional es un trámite que podrá realizarse de manera personal y directa por las víctimas, así como a través de su representante legal o las autoridades competentes. No obstante, en aquellos casos en los cuales las víctimas acreditadas en la presente Recomendación no acudan ante la CEAV a solicitar su inscripción, o bien las autoridades competentes para realizar la inscripción no cuenten con los elementos necesarios para tal caso, se les deberá dejar a salvo sus derechos ante dicha CEAV, para cuando ésta así lo requiera, inicie con el proceso respectivo; ello en atención a que los derechos humanos son imprescriptibles, inalienables e irrenunciables.

120. De igual forma, en el caso de que las víctimas de violaciones a derechos humanos se encuentren inscritas en Registro Nacional de Víctimas a cargo de la CEAV, y éstas no hayan iniciado el proceso para acceder a los Recursos de Ayuda, asistencia y reparación integral o en su caso no continúen con el trámite respectivo, se deberá dejar a salvo los derechos de la reparación integral daño, toda vez que dicha solicitud debe de ser presentada por las víctimas, de conformidad con el artículo 144 de la Ley General de Víctimas; para que cuando éstas así lo soliciten ante la CEAV se inicie o retome el proceso correspondiente, en cumplimiento al artículo 1o., párrafo tercero de la Constitución Federal, así como el numeral 7 de la Ley General de Víctimas, toda vez que son requisitos indispensables, tanto la inscripción como la solicitud de las víctimas, para otorgar la medida de compensación ordenada en el presente instrumento recomendatorio.

iii. Medidas de Satisfacción

121. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas; de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27, fracción IV y 73 fracción I de la Ley General de Víctimas, que comprende la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de las personas testigas o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o para impedir que se produzcan nuevos delitos o nuevas violaciones de derechos humanos.

122. Asimismo, como parte de las medidas de satisfacción de la reparación del daño la Secretaría de Gobernación, en un plazo de seis meses posterior a la aceptación de la presente Recomendación, deberán realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad institucional en agravio de QV, por las violaciones a sus derechos humanos, ello mediante una disculpa institucional, la cual será realizada por la persona de esa dependencia que la Secretaría de Gobernación tenga a bien designar; y remita a esta Comisión Nacional las constancias con las que así lo acredite. Lo anterior para dar cumplimiento al punto único recomendatorio, dirigido a la Secretaría de Gobernación.

123. De conformidad con los estándares internacionales, los criterios de la CrIDH, el punto 22 de los Principios de Reparaciones de Naciones Unidas, y el artículo 73 de la Ley General de Víctimas, se considera como una medida de satisfacción a las declaraciones oficiales o las decisiones judiciales que restablezcan la dignidad de las víctimas. Por lo cual, la formulación y publicación de la presente Recomendación, en sí

misma constituye una medida de satisfacción, ya que tiene como fin dar a conocer las violaciones a derechos humanos que se cometieron en agravio de QV, para lo cual se debe conjuntar con los otros tipos de medidas que componen la reparación integral del daño a las víctimas.

iv. Medidas de no repetición

124. De conformidad con lo establecido en los artículos 27, fracción V, 74 al 78 de la LGV, éstas consisten en implementar las medidas que sean indispensables para evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención; por ello, el Estado deberá adoptar las medidas legales, administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas.

125. Al respecto, cada una de las autoridades, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno y la Fiscalía General de la República, deberán implementar en el plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, una campaña de difusión audiovisual en materia de derechos humanos que considere la visibilización y prevención de la violencia institucional contra las mujeres; campaña que además deberá tener visibilidad en las páginas de internet institucionales, la cual deberá ser efectiva para prevenir hechos similares a los del presente caso, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano, y deberá ser elaborada por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; que incluya la difusión de material audiovisual a todas las personas servidoras públicas de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno y la Fiscalía General de la República, preferentemente por medio de su correo electrónico institucional. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto segundo recomendatorio.

126. Por otra parte, en el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno y el Fiscal General de la República, deberán girar sus instrucciones a efecto de que se emita una circular dirigida al personal directivo de las unidades responsables de realizar investigación administrativa e integrar carpetas de investigación, respectivamente, quienes a su vez deberán trasmitirla al personal bajo su cargo, en la cual se exhorte a las personas servidoras públicas de abstenerse de realizar actos similares a los ocurridos en el presente documento recomendatorio, para llevar a cabo la estricta observancia de la normatividad aplicable, así como de respeto a los derechos humanos, en particular, el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y garantizar la perspectiva de género en sus determinaciones, para lo cual deberán remitir las constancias con que se acredite su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió; ello, a fin de dar cumplimiento al punto único recomendatorio dirigido a la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno y Fiscalía General de la República.

127. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que las medidas de no repetición previamente descritas constituyen una oportunidad para que las autoridades en el respectivo ámbito de sus competencias puedan fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y, en consecuencia, sumarse a una cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos que conjuntan valores, actitudes y comportamientos para su protección y garantía; así como la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, con la finalidad de evitar hechos similares a los analizados en el presente instrumento recomendatorio.

128. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular, respetuosamente las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES

A Ustedes, Secretaria de Gobernación, Secretaria Anticorrupción y Buen Gobierno y Fiscal General de la República:

PRIMERA. Giren instrucciones a quien corresponda, a fin de que se colabore en el trámite ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para la inscripción en el Registro Nacional de Víctimas de QV, a través de la noticia de hechos que esa Secretaría de Gobernación, Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno y Fiscalía General de la República realicen a la Comisión Ejecutiva con la presente Recomendación, la cual deberá estar acompañada del respectivo Formato Único de Declaración de la CEAV, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a los hechos y a las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño que se le causó a QV, por las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de QV, que incluya la medida de compensación, en términos de la Ley General de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Implementen, de manera independiente, en el plazo de seis meses, después de la aceptación de la presente Recomendación, una campaña de difusión audiovisual en materia de derechos humanos que considere la visibilización y prevención de la violencia institucional contra las mujeres; campaña que además deberá tener visibilidad en las páginas de internet institucionales, la cual deberá ser efectiva

para prevenir hechos similares a los del presente caso, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano, y deberá ser elaborada por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; que incluya la difusión de material audiovisual a todas las personas servidoras públicas de la Secretaría de Gobernación, Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno y Fiscalía General de la República, preferentemente por medio de su correo electrónico institucional. Hecho lo anterior, deberán enviar a esta Comisión Nacional, las pruebas con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Designen a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A Usted, Secretaria de Gobernación:

ÚNICA. Llevar a cabo un acto público de reconocimiento de responsabilidad institucional en agravio de QV, por las violaciones a sus derechos humanos, ello mediante una disculpa institucional, la cual será realizada por la persona de esa Secretaría que tenga a bien designar; hecho lo anterior, envíe a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

A Usted, Secretaria Anticorrupción y Buen Gobierno:

ÚNICA. Realizar las gestiones necesarias para que se le permita a QV ejercer algún cargo, empleo o comisión en la administración pública federal, en el caso de que QV

decida libremente aplicar para un cargo de esa naturaleza, acorde con la ley en su disfrute del derecho humano al trabajo libre de violencia de género e institucional y en condiciones laborales de igualdad; hecho lo anterior, envíe a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

A Ustedes, Secretaria Anticorrupción y Buen Gobierno y Fiscal General de la República:

ÚNICA. En el plazo de dos meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá emitir una circular dirigida al personal directivo de las unidades responsables de realizar investigación administrativa e integrar carpetas de investigación, respectivamente, quienes a su vez deberán trasmitirla al personal bajo su cargo, en la cual se exhorta a las personas servidoras públicas de abstenerse de realizar actos similares a los ocurridos en el presente documento recomendatorio, para llevar a cabo la estricta observancia de la normatividad aplicable, así como de respeto a los derechos humanos, en particular, el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y garantizar la perspectiva de género en sus determinaciones. Hecho lo anterior, se envíen a esta CNDH las constancias de su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

129. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de hacer una declaración respecto a las conductas irregulares cometidas por las personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1°, párrafo tercero, constitucional, la

investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

130. 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, en su caso, la respuesta sobre la aceptación de la presente Recomendación se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

131. Con base en el fundamento jurídico previamente señalado, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la presente Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

132. Finalmente, me permito recordarle que cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, éstas deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, 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, ante ello este Organismo Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

CEFM