



**RECOMENDACIÓN 32/2018**

**SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, A LA LIBERTAD DE REUNIÓN, AL TRATO DIGNO E INTEGRIDAD PERSONAL Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN, ASÍ COMO AL DERECHO A LA JUSTICIA, EN SU MODALIDAD DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN AGRAVIO DE PERSONAS PENSIONADAS Y PERIODISTAS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.**

Ciudad de México, a 28 de septiembre de 2018

**LIC. MIGUEL ÁNGEL YUNES LINARES  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO DE VERACRUZ.**

**DR. HILARIO BARCELATA CHÁVEZ  
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO  
DE PENSIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ.**

**LIC. JORGE WINCKLER ORTIZ  
FISCAL GENERAL DEL ESTADO DE VERACRUZ.**

Distinguidos señores:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado

B, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º; 3º, párrafo segundo, 6º, fracciones I, II y III; 15, fracciones VII y VIII; 24, fracciones II, IV y V; 41, 42, 44, 46, 51, y 60 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 14, 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente **CNDH/6/2016/1/Q** sobre los hechos ocurridos en las ciudades de Veracruz, Xalapa, Orizaba y Coatzacoalcos del Estado de Veracruz, el 23 de diciembre de 2015, donde se observaron violaciones a derechos humanos cometidos en agravio de personas pensionadas y periodistas.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 3, 11 fracción VI, 16 y 113 fracción I párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. La 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 utilizadas, previo compromiso de que éstas dicten las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. A efecto de facilitar la lectura y evitar su repetición, y que en reiteradas ocasiones se hace referencia a instituciones públicas de Veracruz, se presenta la siguiente lista de abreviaturas y siglas:

Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Estado de Veracruz
---	--------------------

Instituto de Pensiones del Estado	Instituto de Pensiones
Secretaría de Finanzas y Planeación	Secretaría de Finanzas
Secretaría de Seguridad Pública del Estado	Secretaría de Seguridad Pública
Secretaría de Gobierno del Estado	Secretaría de Gobierno
Subsecretaría de Gobierno del Estado	Subsecretaría
Fiscalía General del Estado del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Fiscalía General
Contraloría General del Estado	Contraloría General
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	Comisión Estatal
Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Órgano de Fiscalización
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH

## I. HECHOS.

4. La mañana del 23 de diciembre de 2015, en las ciudades de Xalapa, Orizaba, Coatzacoalcos, así como en el Puerto de Veracruz, tuvieron lugar diversas movilizaciones frente a las principales oficinas de los gobiernos, estatal y municipales, donde se manifestaron grupos de personas mayores por la falta del pago oportuno de sus pensiones y haber recibido del Instituto de Pensiones, cheques que no pudieron ser cobrados debido a la falta de fondos en las correspondientes cuentas bancarias.

5. Diversas notas periodísticas aparecieron en medios electrónicos e impresos señalando que en Xalapa, elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, algunos cubiertos del rostro, desalojaron de forma violenta a personas pensionadas y jubiladas, quienes se manifestaban

en las inmediaciones del Palacio de Gobierno frente a la Plaza Lerdo, por la falta de pago oportuno de sus pensiones y los cheques sin fondos que les fueron entregados por el Instituto de Pensiones, y con bastones y toletes, con excesivo uso de la fuerza, agredieron a varios periodistas, resultando lesionados QV1 y QV2.

**6.** El 23 de diciembre de 2015, este Organismo Nacional emitió un acuerdo de atracción, a efecto de investigar los hechos que fueron del conocimiento de la Comisión Estatal, donde se iniciaron diversas quejas, debido al impacto en la opinión pública nacional, y que son materia de la presente Recomendación.

**7.** La investigación emprendida por este Organismo Nacional documentó la afectación a los derechos humanos de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, así como a la libertad de expresión en contra de QV1 y QV2. No obstante, para este Organismo Nacional no pasa desapercibido que el número de personas afectadas por la falta de pago oportuno de sus prestaciones de seguridad social fue aún mayor, como se documentó en la Recomendación 16/2016, emitida por la Comisión Estatal; en virtud de lo anterior, tratándose de derechos sociales y de un grupo de atención prioritaria como son las personas mayores, el presente pronunciamiento va dirigido a que las autoridades competentes solucionen la problemática de fondo para todas las personas pensionadas afectadas, cuyos casos hayan sido o no documentados por la instancia local de protección no jurisdiccional de los derechos humanos o por este Organismo Nacional.

8. El Acuerdo de atracción del 23 de diciembre de 2015 de esta Comisión Nacional, refiere que mediante notas periodísticas, esta Comisión Nacional tuvo conocimiento de que personas pensionadas del Estado de Veracruz al momento de realizar el cobro de los cheques emitidos por el Instituto de Pensiones, por prestaciones de seguridad social y de fin de año, éstos no tenían fondos suficientes; lo que motivó diversas manifestaciones llevadas a cabo por los afectados, en Coatzacoalcos, Orizaba, Xalapa y el Puerto de Veracruz, desalojos arbitrarios de pensionados y jubilados, así como excesivo uso de la fuerza pública afectando a periodistas, los cuales resultaron agredidos con bastones y toletes; acciones que también fueron del conocimiento de la Comisión Estatal donde se iniciaron diversas quejas. Debido al impacto que el asunto pudiera tener en la opinión pública, esta Comisión Nacional atrajo el caso, a efecto de investigar los hechos materia de la presente Recomendación.

9. Luego de la atracción de referencia, se procedió a la integración del expediente de investigación CNDH/6/2016/1/Q, en el cual se realizaron diligencias para allegarse de testimonios, documentos y se solicitó información a diversas autoridades e instituciones de esa entidad federativa, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta Recomendación.

## **II. EVIDENCIAS.**

### **A. Evidencias de la Comisión Nacional.**

10. Notas periodísticas del 22 y 23 de diciembre de 2015, recabadas por esta Comisión Nacional, del diario electrónico *“Al Calor Político”* titulada: *“Denuncian pensionados ante la CNDH falta de Fondos en*

*cheques de Instituto de Pensiones*"; así como del portal *Milenio.com*, titulada: "*Granaderos desalojan a jubilados en Xalapa*", las cuales sirvieron como base a este Organismo Nacional para emitir el acuerdo de atracción.

**11.** Ochenta y cuatro notas periodísticas recabadas por esta Comisión Nacional, publicadas en el periodo del 10 de diciembre de 2015 al 20 de junio de 2017 en diversos medios de comunicación electrónica, en los que se divulgaron los hechos que afectan a personas mayores pensionadas de Veracruz.

**12.** Videos recopilados por esta Comisión Nacional, extraídos de la plataforma de "*Internet*" conocida como "*YouTube.com*", en los que se documentaron diversos momentos del desalojo violento de algunas vialidades como Avenida Juan de la Luz Enríquez (Avenida Enríquez) esquina Doctor Rafael Lucio, así como repliegue a la Plaza Lerdo en Xalapa, el 23 de diciembre de 2015, por parte de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública contra las personas manifestantes y dos personas periodistas.

**13.** Once Actas Circunstanciadas y evidencias fotográficas de 26, 27, 28 y 29 de diciembre de 2015, en las cuales esta Comisión Nacional recogió los testimonios de Q, QV1, QV2, V14, V15 y V16, los cuales dan constancia del desalojo violento del 23 de diciembre de 2015 de manifestantes y representantes de medios de comunicación que se encontraban documentando los hechos.

**14.** Veintidós Actas Circunstanciadas de 9, 10, 11, 12 y 13 de enero de 2016, en las que esta Comisión Nacional hizo constar los testimonios

de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20 y V21.

**15.** Veintiún certificados médicos de estado físico practicados a QV1, QV2, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19 y V21, elaborados por personal especializado de este Organismo Nacional el 9, 11, 12 y 13 de enero de 2016, por los cuales se hicieron constar las condiciones físicas en que se encontraban, específicamente V1, V3 y V15.

**16.** Dieciséis opiniones psicológicas de 3, 9, 10, 16, 18, 19 y 26 febrero de 2016, realizadas por personal especializado de este Organismo Nacional a V1, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V11, V12, V13, V14, V16, V17, V18 y V19, en las cuales se concluyó que V7, V8, V9 y V16 sufrieron afectaciones a la estabilidad emocional y ameritaban tratamiento psicoterapéutico en la modalidad individual.

**17.** Acta Circunstanciada del 12 de abril de 2016, en la que esta Comisión Nacional hizo constar que se recibió un escrito de queja suscrito por V3, V4, V13, V31, V32, V33, V34 y V35.

**18.** Acta Circunstanciada del 16 de febrero de 2018, suscrita por personal de este Organismo Nacional, mediante la cual se hizo constar que se agregan al expediente, entre otros, informes públicos del Órgano de Fiscalización, especialmente el "*Informe del Resultado de la Fiscalización Superior Cuenta Pública 2015 y 2016 Fase de Comprobación (Instituto de Pensiones del Estado)*".

**19.** Oficio de este Organismo Nacional V6/23215 del 17 de abril del 2018, mediante el cual se hizo del conocimiento de las autoridades

administrativas y militares de Veracruz, la presencia de su personal en dicha entidad federativa con la finalidad de realizar diversas diligencias en relación con la integración del expediente CNDH/6/2016/1/Q.

**20.** Acta Circunstanciada del 20 de abril de 2018, suscrita por personal de este Organismo Nacional, mediante la cual se hace constar la solicitud de colaboración hecha a la Fiscalía General para acceder al Acta Circunstanciada y a la Carpeta de Investigación 2.

**21.** Consulta de la Instrucción del Secretario de Seguridad Pública, denominada "*Prohibición sobre el uso de bastones paralizadores eléctricos o cualquier instrumento que inmovilice las funciones sensoriales y motoras del sistema nervioso de los seres humanos a consecuencia de una descarga eléctrica*".

**22.** Oficio V6/40228 del 27 de junio de 2018, por el cual se dio vista a la Contraloría General en relación con la entrega incompleta y extemporánea de información requerida a la Secretaría de Gobierno en atención a las acciones de cumplimiento de medidas cautelares por parte de la Secretaría de Finanzas.

#### **B. Evidencias proporcionadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos.**

**23.** Oficio DAM-2193/2015 del 31 de diciembre de 2015, mediante el que remitió 18 escritos de queja de personas mayores documentados con Actas Circunstanciadas, fotografías y dos videos.

**24.** Oficio DAM/0076/2016 del 7 de enero de 2016, al que se anexó la comparecencia de V15, y el escrito de queja de V24, quienes refirieron

la falta de pago oportuno de sus pensiones y el desalojo con uso de la fuerza de que fueron objeto por parte de integrantes de la Secretaría de Seguridad Pública, el 23 de diciembre de 2015 en la Plaza Lerdo en la ciudad de Xalapa, Veracruz.

**25.** Oficio DAM/098/2016 del 12 de enero de 2016, mediante el cual se anexó escrito de queja de V27 y se acompañaron copias de los siguientes documentos:

**25.1.** Oficio SSP/DGJ/DH/1224/2015 del 23 de diciembre de 2015, mediante el cual AR1 hizo del conocimiento de la Comisión Estatal, la aceptación de las medidas precautorias o cautelares que solicitó.

**25.2.** Oficio SP/DJ/DH/1239/2015 del 30 de diciembre de 2015, mediante el que AR1 hizo del conocimiento de la Comisión Estatal, la emisión de una circular para que se tomaran medidas cautelares en favor de personas adultas mayores.

**26.** Oficio DAM/0168/2016 del 13 de enero de 2016, mediante el cual se anexaron los escritos de queja de V22 y V23, en los que refieren los hechos.

**27.** Oficio DAM/0268/2016 del 25 de enero de 2016, mediante el cual se anexaron los escritos de queja de V25 y V26, quienes refirieron presuntas violaciones a sus derechos humanos derivadas de la falta de pago oportuno de pensiones por parte del Instituto de Pensiones.

**28.** Oficio DAM/0319/2016 del 27 de enero de 2016, mediante el cual se anexó un escrito de queja de V28, quien refirió presuntas violaciones

a derechos humanos derivadas de la falta de pago oportuno de pensiones por parte del Instituto de Pensiones.

**29.** Escrito de queja del 7 de marzo de 2016, suscrito por 695 personas donde señalan la falta de pago oportuno en prestaciones de seguridad social, presentado ante la Comisión Estatal, que inició los expedientes de queja DAM-0264/2016 y sus acumulados, mismos que fueron concluidos con la emisión de la Recomendación 16/2016 el 18 de julio de ese mismo año, por el caso “*Retraso injustificado en el pago de las pensiones de 707 derechohabientes del Instituto de Pensiones del Estado*”.

**30.** Oficio DAM/1196/2016 del 17 de mayo de 2016, mediante el cual se rindió informe a esta Comisión Nacional sobre el referido expediente de queja DAM-264-2016, anexando los siguientes documentos:

**30.1.** Oficio SJ/1041/2016 de 14 de abril de 2016, por el cual el Instituto de Pensiones informó por medio de AR4, lo relativo al proceso de pago de prestaciones de seguridad social mediante cheque.

**30.2.** Oficio SJ/1073/2016 del 21 de abril de 2016, por el que el Instituto de Pensiones informó a través de AR4, que efectivamente se había presentado retraso en el pago a las personas pensionadas en diciembre de 2015.

**30.3.** Oficio SJ/1101/2016 de 28 de abril de 2016, por el cual el Instituto de Pensiones por medio de AR4 informó a la Comisión Estatal que “*En el caso del pago a través de cheques, éstos*

*presentaban fecha de pago del día 18 de diciembre de 2015 y se empezaron a pagar a partir del 22 del mismo mes y año...”.*

**30.4.** Oficio SFP/280/2016 del 21 de abril de 2016, mediante el cual la Secretaría de Finanzas, informó sobre las transferencias hechas al Instituto de Pensiones.

### **C. Evidencias recabadas del Gobierno del Estado.**

**31.** Oficio SG-DGJ/3891/09/2017 del 1 de septiembre de 2017, mediante el cual se anexaron los informes del Instituto de Pensiones, la Secretaría de Seguridad Pública y la Contraloría General del Estado:

**31.1.** Oficio DG/6000/837/2017 del 14 de agosto de 2017, mediante el cual señaló que no existía evidencia de que se hubiera iniciado una investigación relacionada con los retrasos en los pagos de pensiones y aguinaldos que derivó en los hechos ocurridos el 22 y 23 de diciembre de 2015.

**31.2.** Oficio SSP/DGJ/DH/818/2017 del 14 de agosto de 2017, por el cual informó que se encontró el expediente de Investigación Administrativa, con motivo del operativo en Xalapa.

**31.3.** Oficio CG/DJ/636/2017 del 30 de agosto de 2017, de la Contraloría General, por el cual rindió informe la Contraloría Interna del Instituto de Pensiones sobre los hechos del 23 de diciembre de 2015.

#### **D. Evidencias recabadas del Instituto de Pensiones.**

**32.** Oficio SJ/0124/2016 del 8 de enero de 2016, por el que se informan las fechas en las que se hicieron los depósitos en diciembre de 2015, y la responsabilidad de la Secretaría de Finanzas en relación con la transferencia de recursos para que el Instituto de Pensiones cumpliera con sus obligaciones.

**33.** Oficio SJ/486/2017 del 3 de julio de 2017, por el cual se informó la relación de pagos y el monto de los mismos, pendientes a esa fecha.

**34.** Oficio DG/6000/1232/2017 del 8 de noviembre de 2017, mediante el cual se informó el monto del depósito que se hizo en las instituciones bancarias y el pago de la pensión correspondiente para que éste fuera transferido a cada una de las personas beneficiarias mediante depósito o la entrega de un cheque.

#### **E. Evidencias recabadas de la Secretaría de Finanzas.**

**35.** Oficio SPAC/DACG/3444/D/2016 del 7 de junio de 2016, mediante el cual, se anexó el similar DGA/2126/2016 del día 1º del mismo mes y año, emitido por AR3, en el cual se señala que la obligación de pagar las pensiones se encuentra a cargo del Instituto de Pensiones, ya que a esa Secretaría, solo le *“...compete aplicar la deducción correspondiente a las cuotas de trabajadores en activo...”*.

**36.** Oficio SPAC/DACG/6518/D/2017 del 12 de septiembre de 2017, mediante el cual se remitió diverso TES/2277/2017 del 30 de agosto de 2017, en el cual se informó que esa administración no tenía

conocimiento de los atrasos existentes durante la anterior administración.

#### **F. Evidencias recabadas de la Secretaría de Seguridad Pública.**

**37.** Oficio SP/DGJ/DH/042/2016 del 11 de enero de 2016, mediante el cual adjuntaron los diversos SSPO/DJ/DH/045/2015 y SS/DGFC/DJ/0174/2016 de 6 y 12 de ese mismo mes y año, respectivamente, por los cuales se anexó información relacionada con las acciones de sus agentes durante el repliegue y desalojo de las personas mayores que se manifestaron en las inmediaciones de la Plaza Lerdo en Xalapa, donde se adjuntaron las siguientes documentales:

**37.1.** Diverso S.O./CDPE/9286/2015 del 23 de diciembre de 2015, suscrito por AR7, servidor público al mando de AR42, AR43, AR44, AR45, AR46, AR47, AR48, AR49, AR50, AR51, AR52, AR53, AR54, AR55, AR56, AR57, AR58, AR59, AR60, AR61, AR62, AR63, AR64, AR65, AR66, AR67, AR68, AR69, AR70, AR71, AR72, AR73, AR74, AR75, AR76, AR77, AR78, AR79, AR80, AR81, AR82, AR83, AR84, AR85, AR86, AR87, AR88 y AR89 que participaron en el operativo el día de los hechos, quien señaló que los elementos a su mando, asistieron debidamente uniformados, sin portar armas de fuego, ni equipo táctico, únicamente fueron dotados de bastones tipo “bo” a los varones y PR-24 para las mujeres.

**37.2.** Oficio SSP/DGFC/DJ/0174/2016 del 6 de enero de 2016, por el que AR12 informó que el 23 de diciembre de 2015, a solicitud de la Secretaría de Gobierno, elementos de la Secretaría de Seguridad

Pública participaron en el operativo para replegar a las personas que se manifestaron en la Avenida Enríquez de Xalapa.

**37.3.** Tarjeta informativa del 23 de diciembre de 2015, elaborada por AR8, servidor público al mando de AR23, AR24, AR25, AR26, AR27, AR28, AR29, AR30, AR31, AR32, AR33, AR34, AR35, AR36, AR37, AR38, AR39, AR40 y AR41, quien manifestó que el día de los hechos, recibió la orden de la Secretaría de Gobierno de reabrir la circulación, sin precisar de quien.

**38.** Oficio SSP/DGJ/DH/764/2017 del 26 de julio de 2017, por el cual se informó a esta Comisión Nacional, entre otras cuestiones, que derivado de los hechos ocurridos el 23 de diciembre de 2015, en Xalapa, no se tenía registro de personas detenidas.

**39.** Oficio SSP/DGJ/DH/1160/2017 del 8 de noviembre de 2017, mediante el cual se anexó el diverso SSP/AI/6441/2017 de 7 de noviembre de 2017, de la Dirección General de Asuntos Internos que contiene copia certificada de la Investigación Administrativa, a la que recayó acuerdo de archivo el 3 de mayo de 2016, señalando como motivos de dicha resolución, no contar con más elementos para aportar a la investigación. Destacando de su integración:

**39.1.** Acta Circunstanciada del 4 de enero de 2016, en la que se dejó constancia de la comparecencia de AR8, quien manifestó que *“...tras no llegar a un acuerdo con los manifestantes...”* AR10 *“...nos indicó que abriéramos el flujo de Vialidad, por lo que di la orden a mi personal de avanzar en línea para posterior abrirse hacia el lado derecho como izquierdo, trabajamos en coordinación de Policía Estatal que también se encontraban en el mismo lugar, por lo que*

*juntos sumábamos un aproximado de ciento veinte elementos lo que nos desplazamos...”.*

**40.** Oficio SSP/DGJ/DH/1189/2017 del 9 de noviembre de 2017, al que se le anexó el diverso S.O./CDPE/9685/2017 del 8 de ese mismo mes y año, en el que se informó que fue por solicitud de AR9 acudir al lugar de los hechos, porque algunas personas se encontraban obstruyendo la Avenida Juan de la Luz Enríquez, en Xalapa.

#### **G. Evidencias recabadas de la Fiscalía General.**

**41.** Oficio FGEV/FCEAIDH/143/2016-V del 26 de enero de 2016, al que se adjuntaron diversas evidencias, entre las que se destaca la copia certificada del Acta Circunstanciada, iniciada con motivo de los hechos del 23 de diciembre de 2015.

**42.** Oficio FGE/FESP/950/2017 del 17 de julio de 2017, mediante el cual se informó a esta Comisión Nacional que en relación con la Carpeta de Investigación 1, en fecha 1 de diciembre de 2016, la Coordinación de Fiscales Especializados en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y Cometidos por Servidores Públicos, la turnó para dar inicio a la Carpeta de Investigación 2.

**43.** Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/2783/2017-V del 24 de julio de 2017, mediante el cual se informó que, por las notas periodísticas del 23 de diciembre de 2015, se inició Acta Circunstanciada, a efecto de garantizar los derechos de las víctimas; sin embargo, que a esa fecha no había acudido persona alguna manifestando alguna situación relacionada con los hechos.

**44.** Oficio FGEV/FCEAIDH/CDH/3585/2017-V del 19 de septiembre de 2017, mediante el cual se remitió diverso FGEV/FESP/1020/2017 de fecha 12 de septiembre de 2017, suscrito por AR20, el cual contiene copia simple de la Carpeta de Investigación 2.

**45.** Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/4389/2017-V del 10 de noviembre de 2017, mediante el cual se remitió diverso FGEV/FESP/1092/2017 del 6 del mismo mes y año, en el que se rindió informe por parte de la Fiscalía General relacionado con la integración de la Carpeta de Investigación 2; señalando que a AR8 y AR7, fueron entrevistados en calidad de testigos.

**46.** Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/4551/2017-V del 21 de noviembre de 2017, mediante el cual se informó que no se contaba en ese momento con registro de otra investigación respecto de servidores públicos, distintos al personal operativo que participó en los hechos investigados y tampoco se tenía registro de Acta Circunstanciada o inicio de Carpeta de Investigación en relación con la emisión de cheques sin fondos por parte del Instituto de Pensiones, o en contra de algún servidor público que haya pertenecido o perteneciera a dicho Instituto.

**47.** Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/4605/2017-V del 27 de noviembre de 2017, mediante el cual se remitió diverso UIPJ/DXI/FIS23<sup>o</sup>/2421/2017 del 22 de noviembre de ese año, por el cual se informó que en relación con los datos de prueba contenidos en el Acta Circunstanciada, hasta ese momento, éstos no eran idóneos, pertinentes y suficientes para elevarla a Carpeta de Investigación y que hasta ese momento no se tenían datos de personas que en dicha Acta Circunstanciada se investigara algún hecho delictivo con motivo de las notas periodísticas publicadas en medios electrónicos.

**48.** Oficio FGE/FCEAIDH/CDH/1533/2018-V del 26 de abril de 2018, por el cual se anexó, entre otros, el diverso FGE/FESP/194/2018/IX del 23 de enero de 2018, por el cual se enunciaron las documentales que se encuentran contenidas en la Carpeta de Investigación 2, sin quedar precisadas las fechas de las actuaciones.

#### **H. Evidencias recabadas de la Contraloría General.**

**49.** Oficio CG/1392/11/2017 del 8 de noviembre de 2017, por el cual se informó:

**49.1.** Mediante diverso OIC/Instituto de Pensiones/1071/2017 del 6 de noviembre de 2017, se informó que en relación con la Queja 2, interpuesta por personas pensionadas contra servidores públicos del Instituto de Pensiones, se advertían posibles omisiones por parte de AR16.

**49.2.** Mediante diverso OIC/SFP/1557/2017 de 7 de noviembre del 2017 que, en relación con la queja interpuesta por diversos pensionados en contra de servidores públicos de la Secretaría de Finanzas, ésta se radicó como Queja 1, el 19 de octubre de 2016, a la cual recayó Acuerdo de Archivo el 11 de julio de 2017.

**50.** Oficio CGE/0231/2018 del 18 de abril de 2018, por el cual se anexó diverso CGE-DGTAyFP-1884-04/2018 del 17 del mes y año en cita, así como acuerdo de inicio del Procedimiento Disciplinario Administrativo de fecha 6 de marzo de 2018, en contra de AR16.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA.**

**51.** Carpeta de Investigación 1 iniciada con motivo de la denuncia presentada por D; indagatoria que fue remitida por incompetencia en razón de la materia por AR17 a la Fiscalía Novena Especializada en Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción y Cometidos por Servidores Públicos, y en la que el 1º de diciembre de 2016, se acordó el registro de la Carpeta de Investigación 2; misma que actualmente se encuentra en integración, de acuerdo con el informe de 26 de abril de 2018, rendido por la Fiscalía General a este Organismo Nacional.

**52.** Acta Circunstanciada iniciada de manera oficiosa por los hechos suscitados el 23 de diciembre de 2015, que mediante diverso UIPJ/DXI/FIS23º/897/2018 del 23 de abril del 2018, se informó que a esa fecha no se tenía dato alguno de personas que se hubieran presentado por algún hecho delictivo relacionado con las notas periodísticas publicadas en medios virtuales, y que no existían diligencias pendientes por desahogar, sin embargo continuaba en trámite.

**53.** Investigación Administrativa, donde se investigó la conducta de los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública de esa corporación que participaron en los hechos materia de la presente Recomendación, acordándose el 3 de mayo de 2016 su archivo por no acreditarse falta administrativa alguna.

**54.** Queja 1, interpuesta el 30 de septiembre de 2016, por un grupo de personas con motivo de la falta de pago oportuno de sus pensiones, en contra de servidores públicos de la Secretaría de Finanzas, misma que el 11 de julio de 2017 se acordó archivar por carecer de elementos

suficientes para dar inicio a procedimiento disciplinario en contra de servidores públicos.

**55.** Expediente de Queja 2, interpuesta el 30 de septiembre de 2016, por un grupo de personas en contra de servidores públicos del Instituto de Pensiones, por la falta de pago oportuno de sus pensiones. El Órgano Interno de Control, informó en noviembre de 2017 que, de la integración de dicha queja, se advirtieron posibles omisiones por parte de AR16, en su calidad de ex titular de dicho Órgano Interno de Control.

**56.** El Órgano Interno de Control del Instituto de Pensiones remitió a la Contraloría General las constancias con las cuales consideró debía revisarse la conducta de AR16. A su vez, la Contraloría General informó a este Organismo Nacional que inició Procedimiento Disciplinario Administrativo el 6 de marzo de 2018 en contra de AR16, quien al momento de los hechos era el titular del Órgano Interno de Control del Instituto de Pensiones, por omitir llevar a cabo la investigación correspondiente por probables responsabilidades administrativas de AR2 e integrantes del Consejo Directivo del Instituto de Pensiones, con motivo de los atrasos en los pagos de las pensiones y aguinaldos en favor de las personas jubiladas y pensionadas. No obstante, previo al referido Procedimiento Disciplinario Administrativo, mediante oficio CG/DJ/636/2017 del 30 de agosto de 2017, la Contraloría General informó que la Contraloría Interna del Instituto de Pensiones le había indicado que no existían procedimientos disciplinarios con motivo de hechos del 23 de diciembre de 2015, que tampoco se tenía antecedente de alguna promoción de fincamiento de responsabilidad administrativa, y que las áreas desconcentradas de la Contraloría General del Estado se encontraban aun realizando las investigaciones correspondientes.

#### **IV. OBSERVACIONES.**

**57.** Del análisis lógico-jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/6/2016/1/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, los precedentes emitidos por esta Comisión Nacional, así como los criterios jurisprudenciales aplicables, tanto del Poder Judicial de la Federación, como de la CrIDH y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) se acreditan violaciones a los derechos humanos a la seguridad social, a la libertad de reunión, al trato digno e integridad personal y al derecho a la justicia en su modalidad de procuración de justicia en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, así como a la libertad de expresión en contra de QV1 y QV2, de igual forma como a todas las personas que acrediten haber sido afectadas por la falta de pago oportuno de sus prestaciones de seguridad social y personas agraviadas en la Recomendación 16/2016 de la Comisión Estatal.

**58.** Previo al análisis de las afectaciones a los derechos humanos, y como un elemento crucial para esclarecer el sentido y alcance de las mismas, este Organismo Nacional destaca la importancia de abordar el contexto en el cual se encontraban las personas pensionadas que se manifestaron el 23 de diciembre de 2015, y que fueron replegadas por parte de agentes de la Secretaría de Seguridad Pública.

- **Contexto y consideraciones previas.**

**59.** En nuestro país, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) señaló que el grupo de las personas de 60 años o más, es uno de los grupos etarios de mayor crecimiento en el mundo, que pasará de un crecimiento a razón del 12% para 2015 a un 16% en 2030, situación que deberá generar en los países a anticipar y planificar para garantizar el bienestar de las personas mayores. De acuerdo con estadísticas del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), para 2010, en México había 10,055,379 personas de 60 años, y una de las tres entidades federativas con mayor porcentaje de personas mayores fue Veracruz, con 10.4% de dicho total.

**60.** La encuesta intercensal elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para 2015, arrojó un estimado de 8,112,505 personas en Veracruz, de las cuales 5.3% son jubiladas o pensionadas. Conforme con cifras del Instituto de Pensiones, 124,919 personas componen la totalidad de personas derechohabientes, de las cuales 28,377 son pensionadas, es decir el 23.8% son personas que gozan de un tipo de pensión, las cuales pueden ser por causa de muerte, incapacidad, invalidez, jubilación o vejez.<sup>1</sup>

**61.** En relación con los hechos que motivan la emisión del presente instrumento recomendatorio, es conveniente indicar que en diversos municipios de Veracruz, se presentaron manifestaciones el 21 y 22 de diciembre de 2015, por personas pensionadas en relación con atrasos en los pagos de sus prestaciones de seguridad social, las cuales debían pagarse el 18 de ese mes y año; sin embargo, en el caso específico de Xalapa, el 22 de diciembre de 2015, AR10 se comprometió por escrito

---

<sup>1</sup> Información disponible en "Internet".

con un grupo de personas pensionadas a que en esa misma fecha se les pagaría.

**62.** No obstante que AR10 se comprometió por escrito a que el 22 de diciembre de 2015 se les pagaría a las personas mayores afectadas, al día siguiente, el 23 de diciembre de 2015, muchas de las personas pensionadas aún continuaban sin recibir del Instituto de Pensiones sus prestaciones, por transferencia o bien sin poder cobrar los cheques que tenían en su poder. Algunos de ellos, en su calidad de representantes de otras personas pensionadas, fueron citados a las 11:00 horas en la Sala de Juntas del Edificio de Palacio de Gobierno a fin de reunirse con AR9 y AR10 y servidores públicos en representación de la Secretaría de Finanzas y del Instituto de Pensiones, con la intención de establecer acuerdos con las personas afectadas. Sin embargo, pasarían algunos minutos antes de que, como lo relataron algunas de las personas ahí presentes, AR10 tomó una llamada, dejó la reunión y no regresó. Con lo cual no sólo incumpliría el compromiso firmado y entregado a las personas pensionadas el día previo, sino que más tarde, de forma paralela con AR9, llamaría a la Secretaría de Seguridad Pública, para retirar de Palacio de Gobierno y de la Avenida Enríquez a las personas mayores que ahí se manifestaban.

**63.** De conformidad con la normatividad aplicable al Estado de Veracruz, los artículos 14, 17 y 18 de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, señalan, que la Secretaría de Gobierno tiene a su cargo la coordinación de la política interna de la entidad, así como las atribuciones de quienes detenten la titularidad de las Subsecretarías.

**64.** Esta Comisión Nacional reitera<sup>2</sup> que la posición de toda autoridad debe ser la de privilegiar el diálogo y tener como última opción el sometimiento o uso de la fuerza, con mayor razón si AR10 se comprometió con personas pensionadas al pago de sus prestaciones de seguridad social, mismo servidor público que trunció la gestión de interlocución de las personas pensionadas con el Instituto de Pensiones y la Secretaría de Finanzas, solicitaría la intervención de la Secretaría de Seguridad Pública.

**65.** El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Asimismo, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales en la materia; favoreciendo en todo momento la protección más amplia de esos derechos, por lo 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.<sup>3</sup>

**66.** En relación con los principios de progresividad y universalidad, resulta de la mayor importancia hacer notar que este Organismo Nacional en colaboración con el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México, elaboraron

---

<sup>2</sup> CNDH, Recomendación No. 5/2016, 26 de febrero de 2016, p. 99.

<sup>3</sup> CNDH, Recomendaciones 53/2017 de 9 de noviembre de 2017, p. 29; 23/2017 de 31 de mayo de 2017, pp. 98-99 y 28/2017 de 25 de julio de 2017, p. 85.

el estudio “*Presupuesto Público y Derechos Humanos: Por una Agenda para el Rediseño del Gasto Público en México*”,<sup>4</sup> en el cual se señala que el manejo adecuado de los recursos públicos repercute de forma directa en el cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

**67.** El adecuado manejo y transparencia del presupuesto público, se vincula directamente con el bienestar de las personas y el ejercicio de sus derechos humanos: “*La relación entre presupuesto y derechos pasa por la determinación de las capacidades de financiamiento de las políticas y acciones necesarias para la consecución de los derechos. Lo ideal es definir las necesidades de gasto para garantizar el cumplimiento de los DH [derechos humanos] y con ello establecer las metas de ingreso que gradualmente permitan alcanzar el nivel de recursos indispensables para dar plena vigencia a los DH [derechos humanos] Bajo el esquema actual, al definirse primero el ingreso y la capacidad de endeudamiento, toda política pública se construye bajo la restricción presupuestal que se define desde la determinación del ingreso. No obstante, aún con ello, es importante contar con un horizonte de ingresos públicos ideal para dar cabida a todas las acciones que hagan realidad la garantía constitucional en materia de Derechos Humanos y con esa meta, adoptar acciones para acercarse a ese monto ideal de recursos*”<sup>5</sup>. En atención a los hechos que motivan la emisión de la presente Recomendación, se señala puntualmente que los servidores públicos, deben prevenir violaciones a los derechos humanos y, a su vez, evitar obstaculizar a las personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

---

<sup>4</sup> “*Presupuesto Público y Derechos Humanos: Por una Agenda para el Rediseño del Gasto Público en México*”, página 7, julio de 2017.

<sup>5</sup> *Supra.* 4, pág. 7.

**68.** La afectación a los derechos humanos resulta aún más preocupante cuando se da contra personas que forman parte de grupos de atención prioritaria, como lo son las personas mayores, que en esa etapa de la vida requieren de la satisfacción de los beneficios de la seguridad social, a través de una pensión que pueda proveerles del denominado *mínimo vital*<sup>6</sup>.

**69.** En el presente caso, debido a las características de las personas agraviadas, este Organismo Nacional de forma paralela a la investigación de los hechos, solicitó se proveyeran medidas cautelares en favor de las personas pensionadas en relación con el pago oportuno de sus prestaciones de seguridad social, así como que en el supuesto de ejercer su derecho a la libre expresión y manifestarse en las calles de dicha entidad federativa, se les proveyera de seguridad para salvaguardar su integridad física y se evitara en todo momento la repetición de los hechos ocurridos el 23 de diciembre de 2015.

**70.** En relación con las medidas cautelares solicitadas, éstas fueron aceptadas y parcialmente atendidas. En algunos casos, los informes entregados a esta Comisión Nacional no fueron completos o se refirieron a hechos diversos, por lo cual este Organismo Nacional tuvo que reiterar las solicitudes de información, acudir directamente a las

---

<sup>6</sup> *El mínimo vital o mínimo existencial es el conjunto de condiciones para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado, ello permite que las personas adopten las decisiones que quieran con libertad, y a través de él se aseguran condiciones elementales de existencia como la educación, vivienda, salud, salario digno, seguridad social, medio ambiente, como base para la igualdad personas. Tesis Constitucional, "DERECHO AL MÍNIMO VITAL. CONCEPTO, ALCANCES E INTERPRETACIÓN POR EL JUZGADOR.", febrero de 2013, Registro 2002743.*

instituciones a requerirla y, finalmente, dar vista a la instancia correspondiente por tales omisiones.

**71.** De lo antes expuesto y derivado de la investigación realizada por este Organismo Nacional, en los apartados subsecuentes se pronunciará sobre las violaciones acreditadas a los derechos humanos de las personas pensionadas de Veracruz, así como en relación con los hechos ocurridos en Xalapa, el 23 de diciembre de 2015; sin embargo, el 7 de marzo de 2016, diversas personas pensionadas de la entidad federativa, presentaron escrito de queja ante la Comisión Estatal por la falta oportuna de pago de sus prestaciones de seguridad social y agresiones que sufrieron por parte de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública. Adicional a la emisión del Acuerdo de Atracción de esta Comisión Nacional el 23 de diciembre de 2015, dicha Comisión Estatal emitió la Recomendación 16/2016, por el “*Retraso injustificado en el pago de las pensiones de 707 derechohabientes del Instituto de Pensiones del Estado*”, pronunciándose únicamente en relación con acciones y omisiones del Instituto de Pensiones y de la Secretaría de Finanzas.

**72.** En ese sentido, de las 707 personas agraviadas en la Recomendación de referencia, 16 casos, esto es, los de: V1, V2, V3, V4, V5, V6, V9, V10, V11, V12, V13, V19, V22, V23, V25 y V26, son a su vez considerados como personas agraviadas en la presente Recomendación, el resto de las víctimas en este mismo pronunciamiento, esto es, V7, V8, V14, V15, V16, V17, V18, V20, V21, V24, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, QV1 y QV2, no se encuentran contemplados en la referida Recomendación de la CEDHV. Tratándose de derechos sociales y de un grupo de atención prioritaria como son las personas mayores, el presente pronunciamiento tiene el

propósito de que las autoridades competentes solucionen la problemática de fondo para todas las personas pensionadas afectadas, cuyos casos hayan sido o no documentados por la instancia local de protección no jurisdiccional de los derechos humanos o por este Organismo Nacional.

#### **A. Violación al derecho a la seguridad social.**

**73.** El artículo 123 constitucional, al señalar en el apartado A, fracción XXIX el carácter de utilidad pública de la Ley del Seguro Social, enuncia los seguros que recoge ese ordenamiento, como son invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores<sup>7</sup>.

**74.** Por su parte, el Apartado B, dedicado a los trabajadores del Estado, señala en su fracción XI, las bases mínimas de la seguridad social, los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, invalidez, vejez y muerte.

**75.** En relación con el acceso al goce de la pensión, como parte de los derechos de seguridad social, la CrIDH considera que: “...una aspiración natural de un trabajador cesante o jubilado es disfrutar de la libertad y el descanso que supone cumplir con el tiempo de prestación laboral, contando con la garantía y seguridad económicas que representa el pago de la pensión íntegra a la que aquél se hace acreedor a partir de sus aportaciones.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> CNDH, Recomendación 2/2017, 31 de enero de 2017, p. 220.

<sup>8</sup> “Caso Acevedo Buendía y Otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú”, Sentencia de 1 de Julio de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), p. 131.

**76.** Adicionalmente, en el mismo caso, la CrIDH señaló el impacto que existió en las personas que vieron limitado el acceso a sus derechos de seguridad social por la falta de cumplimiento a cargo de las autoridades a quienes correspondía su atención “(las víctimas)... *se vieron obligados a obtener nuevos trabajos, a comprometer su patrimonio y persona a través de préstamos o venta de sus bienes, o a adaptarse a una nueva realidad socioeconómica precisamente en la etapa de su vida en la que podrían prescindir de un empleo y en la que el derecho a la pensión adquirida garantizaría cierta tranquilidad en lo económico.*”<sup>9</sup>; con ello, se establecieron algunas de las probables consecuencias de carácter material que pueden afectar a las personas pensionadas, cuando los representantes del Estado encargados de la entrega de sus prestaciones de seguridad social, no llevan a cabo dicha actividad de forma oportuna y transparente.

**77.** En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que la seguridad social se debe organizar conforme a bases mínimas donde se ubiquen las relativas a accidentes, enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez, muerte; y el derecho a asistencia médica y medicinas de los familiares de los trabajadores<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> *Ídem.*

<sup>10</sup> Tribunales Colegiados de Circuito, *Tesis Constitucional, “Trabajadores al servicio del Estado de Jalisco por tiempo y obra determinada. El artículo 33 de la Ley del Instituto de Pensiones de la Entidad, al excluirlos de los beneficios de la seguridad social, viola los numerales 1° y 123 apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, México”*, Semanario Judicial de la Federación, noviembre de 2015, registro 2010461.

**78.** La SCJN también ha señalado en materia de prestaciones de seguridad social, que la pensión *“...no es una concesión gratuita, sino un derecho generado durante su vida productiva [de las personas trabajadoras] con el objeto de garantizar, en alguna medida, la subsistencia de sus beneficiarios”*<sup>11</sup> e incluso que en algunos casos constituye el único recurso para satisfacer el mínimo vital de la persona.

**79.** La Constitución Política del Estado de Veracruz, en su artículo 74 mandata que: *“Corresponde a las autoridades del Estado impulsar, coordinar y orientar el desarrollo económico, para lo cual llevarán al cabo, dentro del marco de libertades que otorgan la Constitución Federal y las leyes que de ellas emanen, la regulación y fomento de las distintas áreas productivas, empresariales, comerciales y de servicios en su territorio. Con la finalidad de generar fuentes de trabajo, proporcionar seguridad social, y promover el bienestar social, el Gobierno fomentará la inversión pública, privada y social, conforme a las leyes.”*

**80.** En el Estado de Veracruz, el artículo 2 de la Ley de Pensiones establece que *“...tendrán el carácter de obligatorias las prestaciones siguientes: I. Jubilación; II. Pensión por vejez; III. Pensión anticipada; IV. Pensión por incapacidad; V. Pensión de invalidez; VI. Pensión por causa de muerte...”*, prestaciones cuyo cumplimiento tiene a su cargo el Instituto de Pensiones.

---

<sup>11</sup> Tesis constitucional y laboral *“Pensión por viudez. El artículo 130, párrafo segundo, de la Ley del Seguro Social, al condicionar su otorgamiento a que el viudo o concubinario acredite la dependencia económica respecto de la trabajadora asegurada fallecida, viola el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*, Semanario Judicial de la Federación, febrero de 2009, registro 167887. Problemática retomada en la Recomendación 28/2017 de la CNDH, pp. 168-169.

**81.** El artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en concordancia con el artículo 2º del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, refiere que dicha Secretaría forma parte de la administración pública centralizada; además, puntualiza en su artículo 19 que la Secretaría de Finanzas *“...es la dependencia responsable de... coordinar la evaluación estratégica de los programas presupuestarios... y el control del ejercicio de los recursos financieros...”*.

**82.** El artículo 20 de la ley en comento dispone que algunas de las atribuciones del titular de la Secretaría de Finanzas incluyen *“vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter financiero aplicables en el Estado”* y *“distribuir, a través del Sistema Integral de Administración Financiera (...) los recursos financieros a las dependencias centralizadas y entidades paraestatales, de conformidad con el presupuesto autorizado”*, así como *“diseñar, implementar y actualizar un sistema de programación del gasto público bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, acorde con los objetivos y necesidades de la administración pública estatal, asesorando y apoyando a las dependencias y entidades en la integración de sus programas presupuestarios y actividades institucionales”*, entre otras.

**83.** El artículo quinto del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas prevé que: *“La Secretaría deberá conducir sus actividades conforme a las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas del Plan Estatal de Desarrollo y programas de gobierno, establezca el Gobernador del Estado; se sujetará a la planeación estatal y presupuestación, bajo criterios de racionalidad y disciplina fiscal, así como a la contabilidad, evaluación, información*

*periódica, auditoría interna y control de gestión que dispongan las leyes de la materia.”.*

**84.** De conformidad con el artículo 1º de la Ley de Pensiones, el Instituto de Pensiones es un organismo descentralizado dotado de autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de dar cumplimiento al régimen de prestaciones de los trabajadores de base y confianza de Veracruz; para ello, debe administrar sus recursos humanos, materiales y financieros de manera eficiente. De conformidad con el artículo 75 de la Ley de Pensiones relacionado con el 4º del Reglamento Interno del Instituto de Pensiones, éste tiene, entre otras, las siguientes funciones: *“I. Otorgar y administrar diversos servicios a su cargo, II. Vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás ingresos del Instituto, III. Satisfacer las prestaciones a su cargo, IV. Otorgar jubilaciones y pensiones...”.*

**85.** En informe remitido a este Organismo Nacional, el Instituto de Pensiones informó que financieramente correspondía a la Secretaría de Finanzas realizar la retención y envío al Instituto de Pensiones de los montos provenientes de cuotas y aportaciones, en términos de lo previsto en los artículos 20 fracciones I y IV de la Ley de Pensiones y 230 inciso b) del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Código Financiero); además informó, que esa Secretaría no envió oportunamente al Instituto de Pensiones los recursos para pagar el 18 de diciembre, sino que el recurso les fue transferido hasta el 22 de diciembre de 2015 por la tarde, continuando el 23; y, posteriormente, el 28 de diciembre de ese año por acuerdo sostenido con el Consejo Directivo del Instituto de Pensiones, AR11 fijó compromiso para transferir al Instituto, el recurso correspondiente al pago por concepto de pensión móvil.

**86.** La Secretaría de Finanzas informó a esta Comisión Nacional que, la obligación de cubrir las prestaciones de seguridad social, correspondía únicamente al Instituto de Pensiones, señalando para ello los artículos 1 y 75 fracción III de la Ley de Pensiones; agregó que en términos de lo previsto por los artículos 30 fracción IX y 60 fracción VI, de la Ley Estatal del Servicio Civil para el Estado de Veracruz en relación con el numeral 30 del Reglamento Interior de esa Secretaría, únicamente le correspondía aplicar la deducción correspondiente a las cuotas de los trabajadores en activo, las que se enteraron de forma inmediata a la Tesorería y al Instituto de Pensiones.

**87.** Sobre las aportaciones por conceptos de subsidios y recursos extraordinarios al presupuesto asignado, la Secretaría de Finanzas informó que estaban sujetas a las transferencias que realiza el Gobierno Federal, es decir, a los ajustes presupuestales de las participaciones que a dicha entidad federativa correspondían, esto fundamentado en el Presupuesto de Egresos del Ejercicio Correspondiente y los Lineamientos para el Control y la Contención del Gasto Público; y que, durante los periodos de 2015 y 2016 llevó a cabo anticipos a presupuesto al Instituto de Pensiones y le transfirió en el ejercicio 2015 un monto por \$4,894,838,658.67 y en el ejercicio 2016 un monto de \$4,911,001,495.21.

**88.** El Instituto de Pensiones informó a esta Comisión Nacional la Aplicación de Recursos que le fueron transferidos por la Secretaría de Finanzas, los cuales ascendieron a \$5,230,389,969.38 para 2015 y de \$5,809,551,691.54 para 2016.

**89.** Conforme a los hechos investigados por este Organismo Nacional, se advirtió que las víctimas gozaban de una pensión la cual recibían de manera periódica mediante cheque o a través de un depósito bancario; anualmente se entrega a las personas pensionadas la prestación correspondiente al aguinaldo, consistentes en cuarenta días de pago y la actualización del monto de la pensión denominado pensión móvil, después de la actualización de los sueldos de las personas en activo; sin embargo, de acuerdo con las manifestaciones hechas por personas pensionadas agraviadas, en noviembre de 2015 no recibieron su pensión mensual y en diciembre no habían recibido la pensión correspondiente a esa mensualidad, el aguinaldo y las actualizaciones anuales a su pensión (pensión móvil).

**90.** De acuerdo con los testimonios de las personas agraviadas, las notas periodísticas publicadas en diversos medios de comunicación, así como los informes rendidos por el propio Instituto de Pensiones, dicho Instituto tenía pendientes de pago a esa fecha, 192 pensiones por no haberse acreditado la “revista de supervivencia”, entre otros motivos, y que se habían hecho 123 pagos retroactivos, de manera que a esa fecha quedaban pendientes 35 pagos correspondientes a febrero de 2017. En estos casos el Instituto de Pensiones argumentó que se realizaría el cumplimiento de las obligaciones pendientes hasta que contara con “*disposición presupuestal*”.

**91.** El Órgano de Fiscalización, de la revisión al Instituto de Pensiones en el periodo de 2015, publicó en su informe en una de sus observaciones que, al 31 de diciembre de ese año, ese Instituto no había cubierto un monto de \$192,824,868.00 por concepto de pensiones.

**92.** En ese sentido, la disponibilidad de las prestaciones de seguridad social<sup>12</sup>, significa que las instituciones públicas en el marco del derecho nacional deben contar con un sistema que garantice su entrega, incluso en casos de riesgos e imprevistos sociales, asumiendo la responsabilidad de administrar y supervisar su eficacia, para asegurar que generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho.

**93.** Consta en el expediente de investigación del presente instrumento recomendatorio que, debido a los retrasos en la entrega de las prestaciones de seguridad social de las personas pensionadas, AR10 en su calidad de representante de la Secretaría de Gobierno, se involucró como autoridad interlocutora entre las personas afectadas y el Instituto de Pensiones, comprometiéndose por escrito a que se pagarían los adeudos por los conceptos de pensión y aguinaldo el 22 de diciembre de 2015. El documento fue fechado y entregado el mismo día a un grupo de representantes de las personas pensionadas.

**94.** La promesa escrita de pagarles a las personas pensionadas el 22 de diciembre de 2015, no fue cumplida. Debido a ello, las personas afectadas se presentaron el día siguiente a la cita que AR10 convocó a las 11:00 horas en la Sala de Juntas del Palacio de Gobierno de Xalapa; sin embargo, AR10, de acuerdo con el dicho de las personas afectadas que estaban ahí, truncó la reunión pues aproximadamente a las 11:15 horas, tomó una llamada telefónica y, sin llegar a establecer a través del diálogo con la interlocución de los representantes del Instituto de Pensiones, la Secretaría de Finanzas y los propios pensionistas, una posible resolución del conflicto que se presentaba en esos momentos,

---

<sup>12</sup> Cfr. ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Opinión General 19, "El derecho a la seguridad social (artículo 9)", párrafo 11.

salió del sitio de la reunión y no regresó. De acuerdo con las declaraciones contenidas en la Carpeta de Investigación 2, AR8 declararía que más tarde se puso a las órdenes de AR10, quien le indicó que abriera paso porque los manifestantes estaban obstruyendo la vialidad de la Avenida Enríquez.

**95.** En los informes que AR4 rindió a la Comisión Estatal como representante del Instituto de Pensiones, informó que el Instituto de Pensiones enviaba los cheques por anticipado mediante la Oficina de Correos de México, excusándose de que las personas pensionadas cobraran sus cheques antes de la fecha indicada en el título de crédito. No obstante, este Organismo Nacional tuvo conocimiento de que el Instituto de Pensiones informó que la fecha que tenían los cheques entregados era diciembre 18 de 2015; sin embargo, por los hechos antes descritos, como lo refiriera el Instituto de Pensiones, éstos empezaron a pagarse en la tarde del 22, continuando el 23 de ese mes y año, atendiendo a que fue la fecha en la que Secretaría de Finanzas inició la transferencia de recursos.

**96.** El 8 de enero de 2016, el Instituto de Pensiones informó que el que no cumpliera con sus obligaciones de forma oportuna había sido por falta del recurso que debía entregarle la Secretaría de Finanzas; no obstante, negó que hubiera existido una omisión de pago a las personas pensionadas y apuntó que *“...el retraso en el mes de diciembre fue porque es el mes en que el Gobierno del Estado realiza el pago de aguinaldos, y si no recibe el recurso federal en forma oportuna retrasa el cumplimiento de las obligaciones”*. Adicionalmente, como ya se ha mencionado, las personas pensionadas agraviadas manifestaron a la Comisión Estatal y a este Organismo Nacional, que la falta de pago oportuno ya se había presentado con anterioridad en noviembre.

**97.** Conforme a los artículos 3 y 16 de la Ley de Pensiones, los recursos para cubrir el costo de las prestaciones establecidas en dicha ley, y que con ello el Instituto de Pensiones cumpla con sus obligaciones normativas, se obtendrán de las cuotas y aportaciones que están obligados a pagar los trabajadores y el patrón. Las cantidades que no se ejerzan deberán destinarse a la *“reserva técnica”*, que es el *“fondo económico que se crea mediante contrato de fideicomiso y se constituye con los recursos en efectivo o en especie que se integran, invierten y administran para garantizar las prestaciones y servicios que emanan de dicha Ley”*. Adicionalmente, se mandata que *“los recursos que ingresen al Instituto por concepto de cuotas y aportaciones y la reserva técnica, se podrán utilizar para cubrir las prestaciones establecidas en la Ley a favor de los pensionistas”*.

**98.** Esta Comisión Nacional destaca que, de los informes rendidos, en ningún caso dicho Instituto de Pensiones acreditó o expuso el uso de la *“reserva técnica”*, no sólo como una opción ante el argumento de que la Secretaría de Finanzas no le transfirió el recurso necesario para hacer frente a sus obligaciones, sino como parte de la normatividad que están obligados a observar. Este Organismo Nacional reitera que la falta de pago oportuno de las prestaciones, puso en riesgo el acceso a otros derechos, por lo cual esta Comisión Nacional manifiesta su preocupación y señala enfáticamente que, en caso de afectaciones financieras, disminuciones o recortes, las instituciones no deben afectar a los grupos de atención prioritaria, especialmente al tratarse de personas mayores.

**99.** Por las acciones y omisiones antes descritas realizadas por AR2, AR11 y AR15, se aprecia que éstos incumplieron con las normas antes

citadas, dejando de atender sus obligaciones sobre el sistema de seguridad social, especialmente al tratarse de personas mayores las beneficiarias, omitieron observar los principios que garantizaran la cobertura y disponibilidad de las mismas en su modalidad de participación e información, lo cual se reflejó en la falta de certeza que tuvieron las personas pensionadas en relación con las fechas en las que se cubrirían sus pagos, y en los cheques que no pudieron cobrar, constituyendo con ello una violación a su derecho humano de seguridad social.

**100.** Adicionalmente, en relación con las acciones de investigación llevadas a cabo por este Organismo Nacional, de conformidad con los artículos 113 y 115 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz (Ley de Fiscalización), el Órgano de Fiscalización tiene como función principal la Fiscalización de las Cuentas Públicas. En ese sentido, la evaluación que realizó en el ejercicio de 2015 al Instituto de Pensiones, se observó que “...*de la revisión efectuada a las obligaciones del Instituto, se determinaron pensiones por pagar al 31 de diciembre de 2015 por un monto de \$192,824,868.00...*”. Con lo cual quedó expuesto que el Instituto de Pensiones al finalizar 2015, no cumplió en su totalidad con las obligaciones correspondientes al pago de pensiones.

**101.** La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, vigente al momento de los hechos, disponía en el supracitado artículo 19, que la Secretaría de Finanzas “*es la dependencia responsable de coordinar la administración financiera y tributaria de la Hacienda Pública, de proyectar con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, la planeación, programación, presupuestación y evaluación estratégica de los programas*

*presupuestarios, en el marco del sistema de planeación democrática, y de difundir la información correspondiente, así como de llevar el control administrativo de los recursos humanos y materiales, y el control del ejercicio de los recursos financieros...”.*

**102.** El 7 de julio de 2015, se publicaron en la Gaceta Oficial de dicha entidad los Lineamientos Generales que Establecen las Políticas del Ejercicio del Presupuesto, Modernización de la Gestión Administrativa y Austeridad del Gasto Público para los Ejercicios Fiscales 2015 y 2016, de carácter obligatorio para las instituciones de dicha entidad federativa en la administración de los recursos públicos, en el cual se indicó que conforme al artículo 134 de la Constitución Federal y el artículo 72, párrafo tercero de la Constitución de dicha entidad, *“las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó”*, así como que *“las finanzas públicas del Estado deberían estar apegadas a un criterio de racionalidad y de estricta disciplina fiscal, de manera que para cada año el nivel del gasto que se establezca en el presupuesto de egresos, sea igual o inferior a los ingresos previstos, para el mismo ejercicio fiscal.”*

**103.** La Secretaría de Finanzas informó a la Comisión Estatal, a través de AR11, que había *“...efectuado los pagos conforme al presupuesto asignado y registrado por el Organismo, por lo que a lo que va del año... (2016) ...si se han efectuado pagos por parte de esta Dependencia que corresponden al Subsidio y Cuotas, por lo tanto, se reitera, esta Secretaría no realiza la dispersión directa a los pensionados...”*; lo cual resulta preocupante para esta Comisión Nacional, pues aunque normativamente no corresponde a la Secretaría de Finanzas hacer la dispersión de las prestaciones de seguridad social a las personas

pensionadas, sino al Instituto de Pensiones, dicha Secretaría no clarifica si entregó oportunamente la totalidad de los recursos que le correspondía entregar a dicho Instituto, dejando abierta la posibilidad de que pudieran aplicarse criterios discrecionales para la transferencia de los mismos.

**104.** Posteriormente, la Secretaría de Finanzas informó a este Organismo Nacional que, sobre los procedimientos para la entrega de recursos al Instituto de Pensiones, se normaban en el Código Financiero, específicamente en los artículos 185 primer párrafo y 186 en relación a las obligaciones de las dependencias, entidades y organismos autónomos.

**105.** Que en el ejercicio 2015, la Secretaría de Finanzas le transfirió al Instituto de Pensiones un monto por \$4,894,838,658.67; cantidad, que en desglose anexo al diverso, contiene los siguientes conceptos: *“relación de pagos de pensión con el fin de dar en cumplimiento a lo establecido en la ley 240 otorgamiento pensión a deudos integrantes fuerza armada caídos en cumplimiento de su deber”, “relación pago pensión con fin dar cumplimiento establecido ley 290 para otorgamiento beneficios deudos integrantes instituciones seguridad pública caído en cumplimiento en su deber”, “pago retenciones mpios (sic) por cuotas aportaciones compra casas prestamos corto mediano plazo junio” y “anticipo a presupuesto 2015”.*

**106.** En ese mismo informe, la Secretaría de Finanzas indicó que para 2016 había hecho una transferencia al Instituto de Pensiones por la cantidad de \$4,911,001,495.21; sin embargo, en el desglose anexo se establece un total de \$4,656,293,926.28. Adicionalmente a los anteriores conceptos en las transferencias realizadas en el periodo de

2015, en el informe de 2016 se detallaron rubros adicionales como “*pago patronal al Instituto de Pensiones*”, “*Instituto de Pensiones QNA...*” situación que en el desglose de 2015 no se encontró.

**107.** El Decreto de Egresos del Gobierno de Veracruz se publica anualmente en la Gaceta Oficial. Los ejercicios 2015 y 2016, éstos fueron publicados mediante los Decretos 319 y 623, de 30 de diciembre de 2014 y 29 de diciembre de 2015, fijándose para ambas anualidades, bajo el rubro de pensiones, una cantidad de \$750,000,000.00, información contenida también en uno de los informes de la Secretaría de Finanzas.

**108.** Esta Comisión Nacional encontró que no existían coincidencias entre las cantidades informadas por ambas instituciones, pues el Instituto de Pensiones informó en relación con la aplicación de recursos que le fueron entregados en 2015 por la Secretaría de Finanzas, que ascendían a \$5,230,389,969.38 y en 2016 a \$5,809,551,691.54. Asimismo, ninguna de las dos instituciones señaladas, fundaron y motivaron la razón de que existieran a lo largo de ambos periodos conceptos de transferencia de la Secretaría de Finanzas al Instituto de Pensiones por concepto de “*anticipo*” a presupuesto. Todo lo antes señalado, deberá ser investigado por las autoridades competentes, para ello se remitirá una copia de la presente Recomendación al Congreso de Veracruz, conforme al artículo 3 de la Ley de Fiscalización en relación con la facultad de revisión de las Cuentas Públicas originaria del Congreso, referida en los artículos 33, fracción XXIX; y 67, fracción III, bases 1 a 8, de la Constitución del Estado.

**109.** Esta Comisión Nacional hace un especial pronunciamiento en relación con las acciones que deben desarrollar los órganos internos de

control, sobre un presunto inadecuado cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos del Instituto de Pensiones, informó al Gobierno del Estado que no contaba con evidencia de que se hubiera iniciado una investigación relacionada con los retrasos en los pagos de pensiones y aguinaldos que derivó en los hechos ocurridos el 22 y 23 de diciembre de 2015.

**110.** En ese sentido, la Contraloría General informó a este Organismo Nacional durante la integración del expediente de investigación, que ni el Órgano Interno de Control del Instituto de Pensiones, ni el de la Secretaría de Finanzas en relación con las Quejas 1 y 2, habían encontrado elementos para responsabilizar a ningún servidor público por la falta de pago oportuno de las prestaciones de seguridad social de las personas pensionadas de Veracruz. No obstante, la Contraloría General informó además que se inició Procedimiento Disciplinario Administrativo, en contra de AR16. Con ello, esta Comisión reitera la necesidad de que se inicien y continúen las investigaciones ante las autoridades competentes.

**111.** De presentarse el caso de escasez de recursos económicos que impidiera a instituciones del Estado hacer efectivos y oportunos los derechos de seguridad social, existe, no obstante, la obligación vital de satisfacerlos mediante políticas financieras alternas. Para evaluar los progresos efectuados hacia la plena efectividad de los derechos humanos, los Estados deben supervisar su avance. Un programa razonable debe ser: integral, coherente y coordinado; capaz de facilitar el ejercicio del derecho en cuestión; dar prioridad a las necesidades de aquellos en las situaciones más desesperadas; asegurar la disponibilidad de suficientes recursos financieros y humanos; equilibrado y flexible; proveer debidamente a las necesidades a corto,

medio y largo plazo; concebirse y aplicarse de forma razonable, y ser transparente<sup>13</sup>.

**112.** Si bien no corresponde a la Secretaría de Finanzas el pago de las prestaciones de seguridad social de las personas pensionadas de dicha entidad federativa, el Instituto de Pensiones dependía de que ésta realizara con oportunidad, transparencia y responsabilidad sus deberes de programación del ejercicio presupuestal para cumplir con sus obligaciones. Con independencia de la responsabilidad institucional de la Secretaría de Finanzas, por la falta de oportunidad en las transferencias presupuestales hechas al Instituto de Pensiones, es indispensable señalar que AR3 y AR11, incumplieron las obligaciones de proteger y cumplir los mandatos de los citados artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, vigente al momento de los hechos, en conexión con el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y el Código Financiero, lo cual encuentra relación directa con la violación a los derechos de seguridad social de las personas pensionadas, pues de sus acciones y omisiones se obstaculizó el acceso a personas mayores a recursos que pueden ser vitales para su subsistencia, como lo son el pago oportuno de su pensión, aguinaldo y actualización del monto de la pensión, denominado "*pensión móvil*", todo esto también en contravención de los artículos 1º y 123, apartado B, fracciones XI y XIII derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1º de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos

---

<sup>13</sup> Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, "*Exigibilidad de los derechos humanos al agua y al saneamiento*", 2017, pág. 52.

Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“*Protocolo de San Salvador*”), y el Convenio 102 sobre Seguridad Social (norma mínima) de 1952 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

## **B. Violación al derecho de reunión, en relación con la protesta social pacífica.**

**113.** El artículo 9 de la Constitución Federal contempla el derecho de reunión, y establece que “*No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito (...) No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee*”. Este derecho también se encuentra previsto en los artículos 4, párrafos 8 y 9 y, 5 párrafo 3, de la Constitución de Veracruz.

**114.** La Constitución Federal prevé que el ejercicio de la libertad de reunión pacífica no sea obstaculizado por los agentes del Estado; mandata limitaciones específicas, precisamente para no dejar a discreción la acción de los elementos de seguridad y/o autoridades que pudieran intervenir, como en los casos en que se puedan ver afectados “*la seguridad nacional o la integridad de la población, el orden público, la protección de la salud o la moral pública o la protección de los derechos y libertades de terceros*”.<sup>14</sup> Una sociedad democrática permite

---

<sup>14</sup> ONU, “Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, 2018, p. 15.

que los derechos y libertades se ejerzan plenamente, por ello este Organismo Nacional puntualiza que la libertad es la regla y su restricción la excepción

**115.** Los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 5 inciso d) y numeral IX de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 20 de la Declaración Universal de Derecho Humanos, XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en términos generales establecen el derecho de las personas a la libertad de reunión y asociación pacíficas<sup>15</sup>.

**116.** La CrIDH<sup>16</sup> ha sostenido que los derechos a la libertad de expresión y de reunión, son pieza clave para el desarrollo de la democracia y que *“la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse”*<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-Instituto Nacional de Derechos Humanos, *“Protesta social y derechos humanos: Estándares internacionales y nacionales”*, Santiago de Chile, diciembre de 2014.

<sup>16</sup> Corte Interamericana, *“Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”*, sentencia de 6 de agosto de 2008, párrafo 140.

<sup>17</sup> Opinión Consultiva OC 5/85, *“Colegiación Obligatoria de Periodistas”*, del 13 de noviembre de 1985, párr. 69.

**117.** El derecho internacional de los derechos humanos<sup>18</sup> reconoce que los derechos citados, esto es, la libertad de expresión<sup>19</sup> y de reunión,<sup>20</sup> se materializan en el derecho a la manifestación y a la protesta social pacífica.

**118.** “*Las Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas Sociales*”<sup>21</sup> consideran que la reunión es el género y las manifestaciones y las protestas son la especie, lo cual no impide que sean analizadas conjuntamente. “*El término manifestación hace referencia a la acción de expresar públicamente una opinión determinada, mientras que la protesta, dice relación con tomar y dar a conocer una postura contraria a un orden determinado*”.

**119.** El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,<sup>22</sup> establece tres obligaciones que deben observar los representantes del

---

<sup>18</sup> “*La promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*”, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/25/L.20, 24 de marzo de 2014.

<sup>19</sup> ... “*A través de su ejercicio, la ciudadanía puede buscar, recibir y difundir información, y plantear interponer sus ideas por cualquier medio de difusión sin limitación de fronteras, sea individual o colectivamente.*”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “*Directrices para la observación de manifestaciones y protestas sociales*”, 2 de diciembre de 2016, p. 14.

<sup>20</sup> “*Sin su reconocimiento, difícilmente cualquier tipo de aglomeración podría llevarse a cabo. Se entiende por ‘reunión’ toda concurrencia temporal y deliberada en un espacio público o privado, con una finalidad concreta, que puede adoptar la forma de manifestaciones, encuentros, huelgas, procesiones, asambleas, concentraciones, campañas o sentadas (sic), con el propósito de expresar quejas y aspiraciones o facilitar celebraciones.*”, *Op. cit. supra* 20, pp. 14-15.

<sup>21</sup> Elaboradas por la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en conjunto con Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Defensorías del Pueblo de la región, “*Definiciones*”, p. 10.

<sup>22</sup> “*Resumen de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones pacíficas*”, Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/19/40, 19 de diciembre de 2011, p. 14.

Estado para garantizar el adecuado ejercicio del derecho a la manifestación o protesta social y son las siguientes:

**119.1.** *“Abstenerse de atentar, en particular mediante el uso excesivo de la fuerza y contra las personas que ejercían sus derechos de reunión pacífica, expresión y asociación;*

**119.2.** *Proteger a quienes ejercían éstos derechos de los abusos de los agentes, y*

**119.3.** *Asegurar el cumplimiento estos derechos adoptando medidas positivas para prevenir las violaciones [a derechos humanos] y velar por que toda persona pudiera ejercer libremente y efectivamente esos derechos.”.*

**120.** La protesta social es un derecho de las personas para manifestar o expresar sus opiniones e ideas, para evidenciar públicamente la problemática que afecta a una sociedad para que las autoridades asuman su responsabilidad de dar atención a sus demandas y necesidades, la libertad de reunión es uno de sus principales fundamentos constitucionales, tanto es así que sin el reconocimiento de este derecho, la protesta social pacífica no tendría bases sólidas, ya que la libertad de expresión, por sí sola, no sería suficiente para protegerla.

**121.** La protesta social pacífica es un medio legítimo de presión hacia la autoridad y una forma de control democrático legítimo y las autoridades tienen la obligación de escuchar las necesidades expresadas y de buscar vías adecuadas para responder a ellas efectivamente.

**122.** De ahí que *“Los Estados tienen la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas. Esta obligación abarca la protección de los derechos de los participantes en reuniones pacíficas (...) por personas aisladas o grupos de personas”*, incluidos los casos contra manifestantes.<sup>23</sup> La protesta social pacífica y otros derechos correlativos como la vida, libertad de expresión y circulación, se configuran como la más alta prioridad del ser y quehacer de las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Por su parte, *“Los gobernados, en sus reclamos, (demandas y protestas sociales ante las autoridades), tienen el deber de no vulnerar la ley, y si derivado de una manifestación pública los manifestantes cometen delitos, tales ilícitos deberán ser investigados y sancionados”*<sup>24</sup>.

**123.** En ese sentido, la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas<sup>25</sup>, ha sostenido que una reunión dejará de ser pacífica cuando existe un nivel importante y generalizado de violencia, que represente una amenaza inminente para la seguridad e integridad de los manifestantes o de bienes materiales, empero si la violencia es ejercida por un grupo aislado, no se considera suficiente para que se estime a una manifestación como violenta.

**124.** Un Estado democrático de derecho, no sólo se sustenta en el reconocimiento de las normas jurídicas, sino en el goce y ejercicio de sus derechos humanos, sin que pase desapercibido que con motivo de

---

<sup>23</sup> *“Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai de las Naciones Unidas”*, 21 de mayo de 2012, p.33.

<sup>24</sup> CNDH, Recomendación 2VG/2014, 11 de septiembre de 2014, p. 217.

<sup>25</sup> *“Directrices para la Observación de Manifestaciones y Protestas Sociales”*, Naciones Unidas, Derechos Humanos, pág. 13.

las manifestaciones o protestas se pueden afectar derechos de otras personas, por las molestias que se pudieran generar, por ello el estado debe diseñar planes, tácticas para afectar en la menor medida de lo posible el derecho de personas que no intervienen en la manifestación, sobre todo cuando tuvo conocimiento previo que se realizaría dicha manifestación, por lo que debió tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos de las personas.

**125.** Así, en relación con los hechos de la queja, la mañana del 23 de diciembre de 2015, en Xalapa, un grupo de personas mayores pensionadas, se reunieron en las inmediaciones del Palacio de Gobierno, algunas de ellas se encontraban en dicho recinto que, como refirieron algunas víctimas como V4 y V16 estaban ahí a las 11:00 horas por convocatoria de AR10 quien, como manifestó V17, entró a la reunión a la Sala de Juntas de la Secretaría de Gobierno en compañía de personal del Instituto de Pensiones y, posteriormente, salió a atender una llamada telefónica sin que regresara. AR10, se comprometió con un grupo de personas pensionadas a que el Instituto de Pensiones pagaría el mismo 22 de diciembre, las prestaciones de seguridad social adeudadas como pensión y aguinaldo e incremento por concepto de pensión móvil.



Imágenes 1 y 2. Participación de la División de Fuerza Civil y de la Policía Estatal. Las personas pensionadas que se manifestaron el día de los hechos, en muchos casos contaban con algún tipo de limitación física. No obstante, como se puede apreciar en el avance de los elementos de la Fuerza Civil, entraron con equipo antimotines.

Fuente: Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**126.** De acuerdo con Acta Circunstanciada elaborada por personal de la Comisión Estatal del 28 de diciembre de 2015, que consta en el expediente de la presente Recomendación, V1 narró que “...cuando llegaron muchos elementos de la policía estatal uniformados de azul... yo fui una de las personas que empecé a dialogar con ellos para que no nos quitaran, enfatizando las condiciones de vulnerabilidad que tenemos al ser jubilados y personas de la tercera edad. Yo pensé que no iban a avanzar y entonces se fueron en contra del contingente que estábamos manifestados donde se dieron forcejeos, para desplazarnos.”



**Imagen 3.** V1 vestido con camisa blanca, siendo empujado por elementos de la Policía Estatal. Se aprecia en la imagen a tres agentes, portando arma larga con el rostro cubierto, se observa un bastón eléctrico y un “bastón bo”.  
Tres agentes de seguridad armados, rodeando a una persona mayor.  
Fuente: Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**127.** Continúa la narración de V1, a quien se observa en la imagen superior estar rodeado por tres elementos de seguridad, percibiéndose un arma de descargas eléctricas. *“En uno de esos momentos un policía que tenía una pistola eléctrica, me agarró con violencia, me torció la mano y el brazo como aplicándome una llave y me dio descargas eléctricas con esa pistola que llevaba, ya que un policía me agarraba y el otro que estaba encapuchado y con casco me daba en la parte del costado y en la parte baja de la espalda toques eléctricos. Esto que manifiesto lo puedo comprobar con fotografías que están en internet y que proporciono en este acto... muchos de los que estábamos manifestándonos en ese momento que somos jubilados padecemos enfermedades relacionadas con la presión. En lo personal que yo padezco de presión alta y una arritmia cardíaca lo que en ese momento me alteró mi salud...”*



Imágenes 4 y 5. Fuente: V1 rodeado por los policías, que al momento de ocurridos los hechos, en otro ángulo se aprecia como uno de ellos empuja el bastón eléctrico en la espalda de V1.  
Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**128.** En una visión más amplia de la imagen 4 y de una fotografía que se toma de la parte trasera de V1, (Imagen 5) detallan en conjunto las acciones que los policías llevaron a cabo en contra de personas pensionadas que se manifestaron el 23 de diciembre de 2015. Se observa el uso de armas eléctricas, y la portación de armas largas como se aprecia en la imagen 2.

**129.** También consta en el expediente, la manifestación realizada por V2, quien declaró: *“...cuando empezaron a avanzar (elementos de la Secretaría de Seguridad Pública) se les pidió que se detuvieran, estando al frente muchos compañeros de edad avanzada pidiendo no usar la fuerza, siendo oídos sordos y empezó la agresión con descargas eléctricas comenzaron a agredir y abrir paso con órdenes de [...] sin poder defenderse comenzaron a ser agredidos, cayendo al suelo donde siguieron los maltratos físicos. Los arrinconaron en la acera del Palacio. Uno de ellos por micrófono exhortaba a los manifestantes a no exponerse, pero muchos de ellos con muletas y andaderas no podían moverse con rapidez y fueron más agredidos. Justificándose con tener orden de despejar la calle de Enríquez para la circulación vehicular. Se les invitó al dialogo, pero no estuvieron dispuestos a escuchar...”*



Imagen 6. Elementos de la Fuerza Civil empujando con los escudos a las personas mayores hacia las inmediaciones de Palacio de Gobierno y a la explanada de la Plaza Lerdo. Fuente: Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**130.** La Secretaría de Seguridad Pública, informó a este Organismo Nacional que acudió en atención del apoyo solicitado por la Secretaría de Gobierno, para dar seguridad y mantener el orden público, particularmente, para reabrir la circulación de la avenida donde se manifestaban las personas. Dicha dependencia proporcionó los informes de AR7 a cargo de 48 elementos de la Policía Estatal y AR8 quien estuvo a cargo de 19 elementos de la Dirección General de la Fuerza Civil, donde se reportó que se había provocado un congestionamiento vehicular que generó la molestia de los automovilistas, por lo cual, se les instruyó replegar a los manifestantes para liberar dicha vía, por cuanto hacía a la Policía Estatal y que la intervención de la Fuerza Civil se dio debido a que se encontraban “*ante un acto probablemente constitutivo de delito flagrante*”.

**131.** La Secretaría de Seguridad Pública, informó también que fue AR9 quien solicitó la intervención de la Policía Estatal el 23 de diciembre de 2015, pues algunas personas se encontraban obstruyendo la vía de circulación de la Avenida Juan de la Luz Enríquez, de lo cual derivó que AR13 en su calidad de “*escalón de mando superior inmediato*” ordenara a AR14, ambos superiores jerárquicos de AR7, quien ejecutó la instrucción de reabrir la circulación de la mencionada vía, informando que esta situación se debió a que se indicó a la Secretaría de Seguridad Pública que las personas que se manifestaban estaban incurriendo en un delito flagrante al obstaculizar la libre circulación, indicando expresamente: “*...desconocer la conducta que pudo catalogarse como probable delito flagrante de las personas manifestantes*”.



Imagen 7. Fuente: Elementos de la Fuerza Civil con equipo anti motín empujando a las personas mayores para replegarlas con uso de la fuerza hacia las inmediaciones de Palacio de Gobierno en Xalapa, Veracruz. Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**132.** En el expediente de la Investigación Administrativa, instruida ante la Dirección General de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad Pública, en el Acta Circunstanciada de 4 de enero de 2016, AR8 manifestó, por su parte, que quien solicitó su intervención había sido AR10. En ambos casos AR7 y AR8 operaron por la solicitud de AR9 y AR10, situación expuesta en las comparecencias de las personas agraviadas ante este Organismo Nacional, quienes señalaron

coincidentalmente a AR10 como el funcionario que llamó a la Secretaría de Seguridad Pública para intervenir en su contra.

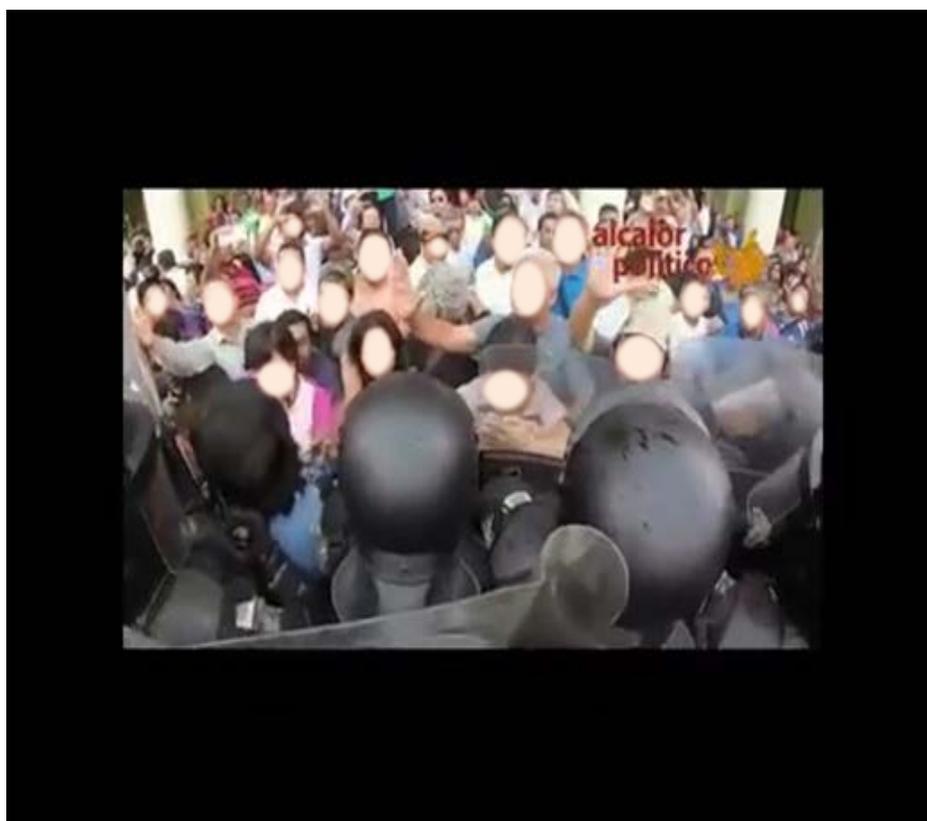


Imagen 8. Fuente: Elementos de la Fuerza Civil equipados con cascos y escudos, replegando a las personas con el uso de fuerza.  
Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**133.** La intervención de la Secretaría de Seguridad Pública quedó documentada en fotografías y videograbaciones, observándose el despliegue de acciones por sus elementos; en dichas evidencias se pudo apreciar el empleo de bastones y toletes, uso de la fuerza física que desplegaron en contra de personas mayores, pues en algunas imágenes hay personas mayores tiradas al piso o empujadas con los bastones y toletes que llevaban los agentes; situación que fue confirmada por las personas agraviadas.



Imagen 9. En la imagen, se aprecia el uso por parte de elementos de la Policía Estatal de “*bastones bo*”, para golpear a las personas mayores que se manifestaban.  
Fuente: Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**134.** En ese sentido, V1 y V16 manifestaron haber recibido descargas eléctricas, V14 dijo haber sufrido empujones por los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública y V15 quien señaló haber recibido un golpe en la muñeca con un tolete, por lo cual se observó que la actuación de los policías contravino el derecho de reunión pacífica de los manifestantes al hacer uso de la fuerza para retirarlos del espacio público y, en consecuencia, evitar expresar sus inconformidades por la falta de pago de sus pensiones, sin que existieran riesgos que

justificaran su intervención, como la seguridad de terceros y/o daños materiales.



Imagen 10. Se aprecia el uso por parte de elementos de la Policía Estatal de bastones largos “bo” para golpear a las personas mayores que se manifestaban, se aprecia la imagen de una persona mayor en el piso sujetando el bastón “bo” del elemento de la policía estatal.

Fuente: Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**135.** En el caso de V1, refirió en la revisión médica de esta Comisión Nacional que *“...en 3 ocasiones le aplican descargas eléctricas en la espalda del lado derecho. Al día siguiente estuvo adolorido y con contracturas musculares, ante esto se auto medicó y tomó Celebrex (Celecoxib) y Aspirina, asimismo, menciona que tuvo mucha sed por lo cual estuvo ingiriendo abundante cantidad de agua por 3 o 4 días.”*

**136.** Por cuanto hace a V16, dijo a esta Comisión Nacional que *“los elementos policiacos avanzaron con toda su fuerza contra los asistentes obligándolos a retroceder, cuando de repente sintió una descarga en el brazo derecho y escuchó el sonido que, hacia el bastón al contacto, también comenzaron a golpear a las personas con los tubos (bastones) utilizando palabras agresivas y altisonantes contra algunos de los manifestantes”*.

**137.** V14, aseguró a este Organismo Nacional que *“fueron empujados con la protección de los escudos que portaban los policías hacia la esquina, posteriormente cruzaron la calle y se dirigieron hacia la plaza Lerdo ya sobre la banqueta, menciona que realizaron un despliegue innecesario, haciendo uso de exceso de fuerza, que observó que el jefe de la fuerza civil insultó a los periodistas que cubrían la fuente...”*

**138.** En la manifestación del día de los hechos, no se registraron actos de disturbio o cualquier conducta que se haya investigado posteriormente como probable causa de un delito. En ese caso, especialmente al tratarse de personas mayores, la intervención de agentes estatales debió garantizar el ejercicio de los derechos de las personas manifestantes, especialmente al tratarse de personas mayores.

**139.** En los casos de manifestaciones pacíficas, debe ser clara la participación del Estado protegiendo, como regla general, a las personas, no llevando a cabo acciones que las inhiban y mucho menos reprimirlas. *“Este Organismo Nacional reitera<sup>26</sup> que no se opone a las acciones que las autoridades de los diversos ámbitos de gobierno lleven*

---

<sup>26</sup> Cfr. CNDH, Recomendación 57/2017, 10 de noviembre de 2017, p. 534.

*a cabo para garantizar la seguridad pública de las personas, ni rechaza el empleo de la fuerza cuando los cuerpos policiales enfrentan situaciones en las cuales la única opción es repeler una agresión real, actual e inminente en defensa de su integridad física o de otras personas y/o sus derechos; circunstancia que no los exime del respeto irrestricto a los derechos humanos”,* por lo cual, los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública debieron emplear tácticas y mecanismos en los que se protegiera la integridad de las personas, una vez que se les había dado la instrucción de liberar la vialidad de Avenida Enríquez.

**140.** Ello no exime a los representantes de la Secretaría de Gobierno el deber de implementar un mecanismo de diálogo, antes de la solicitud, arribo y acción en contra de las personas mayores por parte de los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública. Esta Comisión Nacional declara enfáticamente que AR9 y AR10 no solo no privilegiaron el diálogo ante las personas inconformes, sino además, fueron los servidores públicos que generaron las condiciones en las cuales fueron agredidas las personas mayores que se manifestaron el 23 de diciembre de 2015 en Xalapa, al llamar a los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública, lo cual deberá ser investigado por las autoridades competentes.



Imagen 11. Portación de arma de fuego por elemento de la Secretaría de Seguridad Pública.  
Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**141.** Si las personas, comunidades o grupos sociales no cuentan por parte de las autoridades con información oportuna, veraz, completa, accesible y comprensible; si no existen canales adecuados de comunicación y diálogo entre el gobierno, la ciudadanía y la población en general; si no se contemplan mecanismos eficaces e incluyentes de participación ciudadana en los asuntos públicos; o si no tienen las personas garantizados sus derechos de expresión, manifestación o protesta; es claro entender que, como en el presente caso, la ciudadanía haga uso de la protesta social. La consecuencia de la ausencia de los mecanismos preventivos referidos, concluye en muchas ocasiones con la intervención de los cuerpos de seguridad y el uso de la fuerza en contra de personas a quienes no se dejó opción para hacer valer sus legítimas inconformidades.

**142.** El día de los hechos, los agentes operativos de la Secretaría de Seguridad Pública, pertenecientes a la división de Fuerza Civil, AR23, AR24, AR25, AR26, AR27, AR28, AR29, AR30, AR31, AR32, AR33, AR34, AR35, AR36, AR37, AR38, AR39, AR40 y AR41, y de la Policía Estatal AR42, AR43, AR44, AR45, AR46, AR47, AR48, AR49, AR50, AR51, AR52, AR53, AR54, AR55, AR56, AR57, AR58, AR59, AR60, AR61, AR62, AR63, AR64, AR65, AR66, AR67, AR68, AR69, AR70, AR71, AR72, AR73, AR74, AR75, AR76, AR77, AR78, AR79, AR80, AR81, AR82, AR83, AR84, AR85, AR86, AR87, AR88 y AR89, se encontraron ante manifestantes que, en su mayoría eran personas mayores, algunos con limitaciones motrices, lo que no impidió que emplearan escudos anti motines, bastones largos, cortos y eléctricos en contra de ellas, personas de tan vulnerable grupo poblacional.



**Imagen 12.** Elementos de la Secretaría de Seguridad Pública replegando con uso de la fuerza a las personas manifestantes hacia las inmediaciones de Palacio de Gobierno de Xalapa.  
Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**143.** No obstante, los referidos agentes de la Secretaría de Seguridad Pública, específicamente AR7 a cargo de AR42 a AR89 y AR8 a cargo de AR23 a AR41, como operativos encargados de la supervisión inmediata del personal a su cargo, quienes fueron testigos de las condiciones de las víctimas que se manifestaron el día de los hechos, no hicieron nada para evitar que hubiera un mal manejo del equipo con que contaba el personal a su cargo, y que fue empleado de forma indebida en contra de las personas manifestantes.

**144.** Por su parte, AR12, AR13 y AR14 como mandos superiores, instruyeron los operativos antes señalados, teniendo conocimiento de las características del contingente que se agrupó en la Avenida Enríquez, aun así dieron la instrucción de replegarlos y, finalmente, AR5 y AR6, quienes tendrían entre sus atribuciones supervisar las acciones operativas de campo de AR7 y AR8, todos ellos violentaron el derecho de las personas a la libertad de reunión, en relación con la protesta social pacífica, contemplados en los ordenamientos nacionales e internacionales supracitados, motivo por el cual deberá investigarse por la autoridad competente quién o quiénes ordenaron, toleraron o consintieron tales circunstancias, la particularidad del caso al tratarse de personas mayores.

### **C. Violación al derecho al trato digno e integridad personal.**

**145.** El artículo 1º constitucional prevé que las autoridades, en el ejercicio de sus atribuciones tienen la obligación de respetar los derechos humanos, así como los reconocidos en tratados internacionales; asimismo, procurar su protección más amplia y, desde el ámbito de su respectiva competencia, evitar que se atente contra la dignidad humana con un énfasis particular en las personas que se

encuentran en situación de vulnerabilidad como es el caso de las personas mayores<sup>27</sup>.

**146.** Asimismo, el trato digno<sup>28</sup> se encuentra reconocido en los artículos 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 11.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el numeral V, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que disponen que toda persona tiene derecho 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 degradantes.

**147.** Esta Comisión Nacional ha sostenido que el derecho al trato digno se refiere a los derechos 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. Implica por un lado, el derecho para el 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, 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<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. CNDH, Recomendación 02 /2017, 31 de enero de 2016, p. 131.

<sup>28</sup> Cfr. CNDH, Recomendación 66/2017, 4 de diciembre de 2017, p. 222.

<sup>29</sup> Cfr. CNDH, Recomendaciones 18/2015, 16 de junio de 2015, p.105; 36/2015, 29 de octubre de 2015, p. 73 y 05/2016, 26 de febrero de 2016, p. 80.

**148.** Este Organismo Nacional ha reconocido que el derecho a la integridad personal es aquél que tiene toda persona para no sufrir tratos que afecten su estructura corporal, sea física, fisiológica o psicológica, o cualquier otra alteración en el organismo que deje huella temporal o permanente, que cause dolor o sufrimiento con motivo de la injerencia o actividad dolosa o culposa de un tercero<sup>30</sup>.

**149.** La integridad física o personal, debe ser entendida como “*plenitud corporal del individuo*”<sup>31</sup>, es decir, toda persona tiene derecho a ser protegida contra agresiones que puedan afectar o lesionar su cuerpo (...) causándole dolor físico o daño a su salud.

**150.** En ese sentido, los artículos 5, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos; y I, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, consagran el derecho a la integridad personal, entendido como el derecho que tiene toda persona de no sufrir ningún maltrato físico, psíquico y moral, es decir, a que se respete su integridad en todos los sentidos.

**151.** Por su parte, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de la Organización de las Naciones Unidas, en cuyo numeral 4 se establece que “*los encargados de hacer cumplir la ley (...), utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza [y sólo podrán utilizarla] cuando otros*

---

<sup>30</sup> Cfr. CNDH, Recomendaciones 36/2015, 29 de octubre de 2015, p. 73; 5 /2016, 26 de febrero de 2016, p. 78; y 74/2017, 28 de diciembre de 2017, p.114.

<sup>31</sup> María Isabel Afanador C., “*El derecho a la integridad personal. Elementos para su análisis*”, Convergencia Revista de Ciencias Sociales, Vol. 9 N° 30, 2002, Universidad Autónoma del Estado de México, México, p. 147.

*medios resulten ineficaces*”, es decir, los servidores públicos sólo deberán utilizar la fuerza cuando sea estrictamente necesario, en la medida en que lo requiera el desempeño de las tareas de manera proporcionada y mesurada, y cuando el uso de sus armas sea inevitable -así fueren no letales-, deberán reducir al mínimo los daños y lesiones que puedan producir, respetando y protegiendo en todo momento los derechos humanos de las personas involucradas<sup>32</sup>.

**152.** La Organización de las Naciones Unidas (ONU), en un esfuerzo por fijar los estándares desde los cuales pueden construirse mejores cuerpos de seguridad estatal, reconoce<sup>33</sup> que los elementos policíacos deben conducirse de forma lícita y ética, indicando que:

*“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto nivel de responsabilidad exigido por su profesión.*

*Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y defenderán y harán respetar los derechos humanos de todas las personas.*

*Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley informarán sobre las violaciones de las leyes, los códigos y los conjuntos de principios que promueven y protegen los derechos humanos.*

---

<sup>32</sup> CNDH, Recomendaciones 5/2016, 26 de febrero de 2016, p. 101 y 63/2016, 16 de diciembre de 2016, p. 42.

<sup>33</sup> Cfr. “Normativa y práctica de los derechos humanos para la policía. Manual ampliado de derechos humanos para la policía.” Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2003, págs. 2 y 3.

*En todas las actividades de la policía se observarán los principios de legalidad, necesidad, no discriminación, proporcionalidad y humanidad.”*

**153.** La ONU considera también como obligación de dichos servidores públicos la inscripción en programas de capacitación en el servicio para comprender mejor sus atribuciones legales y sus limitaciones; que, mediante el ejemplo y buenas prácticas de mando y gestión, vele por que todos los agentes de policía mantengan el respeto a la dignidad de todas las personas.

**154.** En concordancia con la normatividad internacional de los derechos humanos, esta Comisión Nacional ha puntualizado que *“el uso legítimo de la fuerza y de las armas por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, tiene principios comunes y esenciales que rigen el uso de las mismas, como son la legalidad, congruencia, oportunidad y la proporcionalidad. La legalidad se refiere a que los actos que realicen dichos servidores públicos deben estar expresamente previstos en las normas jurídicas. La congruencia es la utilización del medio adecuado e idóneo que menos perjudique a la persona y a la sociedad. La oportunidad consiste en que dichos funcionarios deben actuar inmediatamente, con su mejor decisión, rapidez y eficacia cuando la vida u otro bien jurídico de alto valor estén en grave e inminente peligro y no haya más remedio que neutralizar con la fuerza o con las armas rápidamente al causante del mismo. Mientras que la proporcionalidad significa la delimitación en abstracto de la relación de adecuación entre medio y fin en las hipótesis imaginables*

*de uso de fuerza y armas y la ponderación de bienes en cada caso concreto.*<sup>34</sup>

**155.** De acuerdo con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030, uno de los compromisos que tiene el Estado Mexicano, es la construcción de sociedades pacíficas e inclusivas, teniendo como meta la reducción de todas las formas de violencia.

**156.** En ese sentido, la Constitución Política de Veracruz en su artículo 49, fracción IV, refiere que entre las atribuciones del Gobernador se encuentra la de *“Velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado, disponiendo al efecto de las corporaciones policiales estatales, y de las municipales en aquellos casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público; así como impedir los abusos de la fuerza pública a su cargo en contra de los ciudadanos, haciendo efectiva la responsabilidad en que aquélla incurriera”*.

**157.** Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública, informó que el Protocolo de Actuación Policial para el Uso de la Fuerza Pública del Estado de Veracruz, empleado el día de los hechos, define como uso de la fuerza *“el instrumento legal, legítimo y necesario mediante el cual los integrantes de las corporaciones policiales contienen las situaciones, actos y hechos que afectan o ponen en riesgo el orden, la paz, la libertad, la integridad física, el patrimonio de las personas, al tiempo que preservan la vida y los Derechos Humanos de toda persona involucrada”*

---

<sup>34</sup> Recomendación General 12, *“Sobre el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley”*, de 26 de enero de 2006, apartado A de Observaciones, p. 3.

Señalando que “se entiende por:

*Congruencia: la fuerza sólo será aplicada equilibradamente en presencia de un riesgo.*

*Proporcionalidad: el nivel de fuerza debe corresponder a la dimensión del riesgo.*

*Oportunidad: la intervención, de ser necesaria, será inmediata para neutralizar un daño o amenaza.*

*Racionalidad: hacer uso de la fuerza debe ser una decisión razonada y justificada, con un objetivo específico, evaluación de capacidades de la persona a controlar y de la policía. Cuando no haya otra opción.*

*Excepcionalidad: usar la fuerza siempre debe ser el último recurso.*

*Progresividad: el uso de la fuerza escala de nivel en la medida que aumenta la dimensión del riesgo.”*

**158.** Dicho Protocolo señala que, para emplear el uso de la fuerza, existen niveles que los elementos de seguridad deben atender para su ejecución, a saber:

*“Nivel 1. Presencia: acción de hacerse presente en el lugar de los hechos, con proporcional número de elementos, empleando de forma adecuada el uniforme, la actitud y el equipo, a fin de disuadir la comisión de un delito.*

*Nivel 2. Verbalización: frases directas que el policía comunica a una persona, con el propósito de cumplir con todas las medidas de seguridad. Se dirigen para controlar verbalmente a quienes provocan situaciones tensas, por trastornos de carácter o por efecto de sustancias.*

*Nivel 3. Control de contacto: neutralización de los movimientos de una persona, a fin de minimizar el riesgo que representa o al que está expuesto. Por ninguna causa debe generar daños físicos injustificables.*

*Nivel 4. Reducción física de movimientos: hacer del conocimiento de la persona, con tiempo razonable, que de no obedecer la instrucción verbal, se le neutralizará físicamente.*

*Nivel 5. Utilización de fuerza no letal: de no obedecer, pasado el tiempo razonable, se emplearán armas no letales (gas pimienta, gas lacrimógeno, proyectiles de pintura o balas de goma).*

*Nivel 6. Utilización de fuerza letal: tácticas y técnicas de mayor intensidad para la neutralización física de una persona, que se emplearán excepcionalmente cuando los anteriores niveles hallan fallado o no sean aplicables. Este nivel estrictamente se justificará en legítima defensa propia o de terceros, cuando esa persona o personas constituyan un peligro mortal real o inminente.”*

**159.** Como es visible, en la intervención de los agentes de seguridad del Estado, la graduación en el empleo de fuerza física, instrumentos y

armas, debe ser conforme al principio de proporcionalidad<sup>35</sup>; éste se encuentra previsto en el artículo 3 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley emitido por las Naciones Unidas que establece: *“los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”*.



**Imagen 13. Se aprecia en la imagen a un agente de la Policía Estatal, haciendo uso de “bastón bo” para empujar con uso de la fuerza a dos personas mayores.  
Fuente: Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.**

---

<sup>35</sup> Cfr. CNDH, Recomendación 58/2017, 13 de noviembre de 2017, p. 99.

**160.** En nuestro país, las personas mayores cuentan con los derechos constitucional e internacionalmente reconocidos, específicamente, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, hace énfasis sobre los derechos que deben atenderse de forma prioritaria para este grupo de personas; en ese sentido, el artículo 5 decreta, de forma enunciativa más no limitativa, que se deberán garantizar a las personas mayores su integridad, dignidad y preferencia (de atención), esto es que las instituciones públicas garanticen el ejercicio de sus derechos; al disfrute pleno sin discriminación ni distinción alguna; a una vida libre sin violencia; al respeto a su integridad física y psicoemocional; y a recibir protección por las instituciones federales, estatales y municipales.

**161.** *“Si bien los agentes estatales pueden recurrir al uso de la fuerza (...) el poder del Estado no es ilimitado para alcanzar sus fines, independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de sus autores”*<sup>36</sup>. En tal sentido, esta Comisión Nacional ha advertido que en cumplimiento de sus funciones de seguridad y orden público, *“el Estado debe minimizar cualquier riesgo (...) a la integridad física y adecuarse en todo momento a los principios y estándares internacionales.”*<sup>37</sup>

**162.** En la revisión médica de esta Comisión Nacional, V15 manifestó que *“uno de los uniformados la insulta verbalmente y la trata de aventar con el tolete, ella levanta la mano y se lo detiene para evitar recibir el golpe, en ese momento recibe un golpe directo en el brazo cerca de la muñeca derecha, con otro tolete por parte de otro elementol policiaco*

---

<sup>36</sup> Cfr. Corte Interamericana, “Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 17 de abril de 2015, párrafo 262.

<sup>37</sup> Cfr. CNDH, Recomendación 65/2016, del 22 de diciembre de 2016, p. 94.

*que se encontraba junto al primero, a pesar de sentir dolor ella siguió intentando que no los empujaran, cuando un tercer policía la abraza y le dice que se retiraran, llevándola rumbo al Palacio de Gobierno, conduciéndola al interior del mismo, donde fue revisada por una médica de la Secretaría de Gobierno, la doctora le vendo la mano y le revisa la presión arterial, misma que se encontraba alta en ese momento. Posteriormente fue revisada por médico particular quién prescribe tratamiento farmacológico y uso de soporte de mano (neopreno) y muñeca derecha, se encuentra en espera de recibir terapia física de rehabilitación.”*



Imágenes 14 y 15. Se observa en la imagen 14 uno de los momentos en los cuales los agentes de la Policía Estatal rodean a V15 y en la imagen 15, las lesiones que sufrió debido al uso de la fuerza de los elementos de seguridad.  
Fuente: Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**163.** Conviene subrayar que la participación de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, sin exentarlos de su responsabilidad, derivó de las ordenes que recibieron de AR9 y AR10, como se mencionó ya en la presente Recomendación.

**164.** Esta Comisión Nacional reitera que las acciones emprendidas por AR10 al firmar un acuerdo el 22 de diciembre de 2015, no cumplirlo,

citar a las personas afectadas en la Sala de Juntas del Palacio de Gobierno al día siguiente, pues no se pudo pagar las pensiones, atender dicha reunión por espacio de 15 minutos y abandonarla para posteriormente llamar a la Secretaría de Seguridad Pública, provocando los hechos que dan sustento a la emisión de la presente Recomendación, permitió que el conflicto con las personas pensionadas y las instituciones que participaban en la búsqueda de acuerdos, escalara causando que la problemática se tornara de mayor complejidad, disminuyendo las posibilidades de resolverla de manera positiva para las personas afectadas.

**165.** De las evidencias con que esta Comisión Nacional cuenta, del análisis a los hechos ocurridos el 23 de diciembre de 2015, se concluye que no fueron atendidos los principios internacionales, nacionales y locales de ejecución en el uso de la fuerza; informes rendidos por las autoridades responsables de la Secretaría de Seguridad Pública que participaron el día de los hechos, desconocían sus obligaciones en el uso de la fuerza pública, al realizar acciones de repliegue sin que mediaran acciones verbales efectivas para protección de las personas manifestantes y transeúntes, empleando de forma directa la fuerza física con “*bastones bo*”, bastones PR-24 y armas eléctricas en su contra.

**166.** De acuerdo con la información de la página “*web*” de la Secretaría de Seguridad Pública, el bastón policial PR-24 “...es sólo para neutralizar al oponente con llaves, presas, arrastres, inmovilizaciones, puntos de presión; es un arma de distancia cuya función es tener capacidad de hacer daño sin necesidad de mantenerse dentro del rango de alcance del agresor...”, armas que, no obstante, producen daños físicos y se deben emplear únicamente en casos en los que, como

indica la normatividad, exista una acción física en la cual pueda verse comprometida la integridad de los propios agentes de seguridad o bien de otras personas, es decir, de forma defensiva, circunstancia que no se actualizó en el caso en concreto, pues las personas pensionadas eran superadas en fuerza física y equipo.

**167.** Participaron como 120 elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, como AR8 declaró en la Investigación Administrativa, quienes intervinieron el día de los hechos contra las personas pensionadas que protestaban pacíficamente, y quienes en su mayoría tienen limitaciones físicas, incluyendo algunas que usaban bastones, muletas y sillas de ruedas; con padecimientos como hipertensión o simplemente movilidad limitada por su propia condición etaria.

**168.** Esta Comisión Nacional ha señalado que *“el uso de la fuerza por parte de las autoridades encargadas de cumplir y hacer cumplir la ley en una manifestación pública tiene límites. En este contexto (...), la transgresión del derecho de las personas a recibir un al trato digno por parte de agentes policiacos en una protesta social pacífica constituye una práctica que se traduce en negar cualquier posibilidad de diálogo”* entre los representantes del Estado y las personas, con una alta posibilidad de poner en riesgo los derechos de éstas últimas<sup>38</sup>.

**169.** La Secretaría de Seguridad Pública, de conformidad con el artículo 12 de su Reglamento Interior de 2014, vigente al momento de los hechos, fija la obligatoriedad de observar las *“instrucciones generales”* giradas por su titular, como es el caso de las relativas a la *“Prohibición sobre el uso de bastones paralizadores eléctricos o*

---

<sup>38</sup> Recomendación No. 1VG/2012, de 27 de marzo de 2012, p. 156.

*cualquier instrumento que inmovilice las funciones sensoriales y motoras del sistema nervioso de los seres humanos a consecuencia de una descarga eléctrica*”; sin embargo, de las manifestaciones hechas por personas agraviadas, y de las videograbaciones del día de los hechos, en los cuales se puede evidenciar que se hizo uso de este tipo de arma en contra de las personas manifestantes.



Imágenes 16, 17 y 18. Elemento de la Secretaría de Seguridad Pública captado ocultando un bastón eléctrico, se observa que se reúne con otros elementos de seguridad a fin de guardar totalmente dicha arma prohibida. Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**170.** Este Organismo Nacional reconoce<sup>39</sup> que “*no se opone a la prevención, investigación y persecución de los delitos [o faltas administrativas] por parte de las autoridades*”, sino a que con motivo de ello o so pretexto de ello, se vulneren derechos humanos, pues es obligación de todas las autoridades vigilar el respeto irrestricto de los mismos, especialmente cuando se está en presencia de grupos de atención prioritaria, como son las personas mayores, lo que implica de forma directa establecer medidas y mecanismos que permitan erradicar cualquier tipo de violencia de los servidores públicos.

<sup>39</sup> Cfr., CNDH, Recomendación General 10, de 17 de noviembre 2005. Apartado A de Observaciones.

**171.** Por su parte, la Ley para el Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz, aplicable al presente asunto, en su artículo 3 informa que *“...la seguridad pública es una función a cargo de la entidad y los municipios, por conducto de la Secretaría y la Procuraduría General, en su respectivo ámbito de competencia, que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción del individuo”*.

**172.** El artículo 8 de la Ley citada, refiere que *“las Instituciones Policiales serán de carácter civil, disciplinado y profesional; y su actuación se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución General, en los tratados internacionales de los cuales México sea parte y en la Constitución local; asimismo, fomentarán la participación ciudadana y la rendición de cuentas en términos de ley”*.

**173.** En sus artículos 118 y 119 la Ley también refiere que *“la disciplina comprende el aprecio por sí mismo, la pulcritud, los buenos modales, el rechazo a los vicios, la puntualidad en el servicio, la exactitud en la obediencia, y el escrupuloso respeto a las leyes, los reglamentos y los derechos humanos, en cuyo caso, “las instituciones policiales exigirán de sus integrantes el más estricto cumplimiento del deber, a efecto de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos y lograr los objetivos y fines de la seguridad pública”*.

**174.** Conforme a su Código de Conducta, la Secretaría de Seguridad Pública de 2015 tiene como misión “*Conservar la paz y el orden público con la finalidad de que prevalezca un ambiente de tranquilidad social, procurando siempre la protección de la integridad física, patrimonial de las personas y el fortalecimiento del Estado de Derecho dentro del territorio veracruzano*”.

**175.** De acuerdo con el dicho de V3, V4, V11 y V13, siendo las 11:15 horas aproximadamente del día de los hechos, se encontraban en la sala de juntas en Palacio de Gobierno, como integrantes de una comisión citada por AR10 para establecer un diálogo con representantes de la Secretaría de Finanzas y el Instituto de Pensiones, cuando AR10 tomó una llamada en su teléfono celular, salió de dicha oficina y no regresó; las personas pensionadas que ahí se encontraban fueron informados por mensajes de texto a sus celulares que habían llegado a la Avenida Enríquez agentes de la Secretaría de Seguridad Pública, quienes estaban replegando con toletes, escudos, bastones eléctricos a las personas que se manifestaban y, que incluso, algunos portaban armas de fuego, situación de la cual quedó constancia en las videograbaciones y fotos que integran el expediente de investigación.

**176.** De acuerdo con las manifestaciones de las personas agraviadas, se encontraron en un escenario de indefensión por su propia condición física ante los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública, quienes les aplicaron descargas con armas eléctricas y los empujaron con bastones, siendo objeto de diversas agresiones físicas y verbales, no obstante que en los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales, específicamente de Veracruz se ordena el manejo responsable, profesional y eficiente de sus equipos y la prohibición de bastones eléctricos, como ya se ha referido.

**177.** Contrario a los informes que remitió la Secretaría de Seguridad Pública a esta Comisión Nacional, las declaraciones de AR12, y lo observado en la Investigación Administrativa, como en la Carpeta de Investigación 1, los agentes de esa dependencia que participaron en los hechos no actuaron conforme al referido Protocolo de Actuación Policial para el Uso de la Fuerza Pública de Veracruz, ni conforme a su Código de Conducta, pues su participación en los hechos del 23 de diciembre de 2015, fue lo opuesto a sus declaraciones, tales como que su actuación *“estuvo ajustada a derecho”*, *“no hubo uso excesivo de la fuerza”* y que *“las armas que se emplearon no eran de fuego o eléctricas”*; sin embargo, del análisis a las evidencias que obran en el expediente de investigación se advierte que los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública intervinieron con armas largas y sus cargadores, con armas eléctricas paralizantes; cubiertos del rostro sin datos que permitieran su identificación<sup>40</sup>, los mandos policiacos vestidos de civil, como es el caso de AR12, así como el despliegue de uso de la fuerza física sin justificación alguna.

---

<sup>40</sup> En ese sentido, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, ante la Asamblea General de Naciones Unidas en el 20º período de sesiones del 21 de mayo de 2012, destacó *“...la importancia de que los agentes de policía porten visiblemente sus números de identificación en sus uniformes. Según comunicó la Oficina del Comisionado de Derechos Fundamentales de Hungría, durante una protesta que fue violentamente reprimida en el país no fue posible identificar a muchos agentes de policía, pues no llevaban visibles sus números de identificación.”*, p.79.



Imagen 19. Elementos de la Secretaría de Seguridad Pública jalando de la playera, a la altura del pecho, a un manifestante y empleando fuerza para replegar a las personas hacia las inmediaciones del Palacio de Gobierno en Xalapa, Veracruz.  
Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**178.** Este Organismo Nacional ha patentizado que *“no se respeta la dignidad humana [por parte de las autoridades] cuando se emplea la fuerza contra personas que no oponen resistencia alguna, o cuando la integridad física o la vida del funcionario encargado de hacer cumplir la ley o de terceras personas no se encuentran ante una agresión real, actual o inminente y sin derecho.”*<sup>41</sup>

<sup>41</sup> CNDH, Recomendación 58/2017, p. 106.

**179.** En ese sentido, los dichos de las personas pensionadas recabados por este Organismo Nacional, y por la Comisión Estatal, coinciden con videos grabados el día de los hechos, 23 de diciembre de 2015, publicados en la plataforma electrónica de *“Internet”* conocida como *“YouTube”*.

**180.** En los videos denominados *“Con toques eléctricos policías desalojan a pensionados que exigían el pago de sus pensiones”* y *“Granaderos de la Fuerza Civil repliegan nuevamente a pensionados”* se puede observar que agentes de la Fuerza Civil y de la Policía Estatal caminan sobre la Avenida Enríquez de Xalapa, y una vez frente a las personas manifestantes, hacen uso de la fuerza replegándolos con escudos, bastones largos y bastones cortos conocidos como toletes (PR-24), así como bastones eléctricos, a quienes ahí se encontraban.

**181.** El operativo de la Secretaría de Seguridad Pública quedó registrado así con diversos videos e imágenes, de los cuales se exponen algunas de ellas en el presente instrumento recomendatorio. Se aprecia en ellos que los agentes policiales de esa Secretaría hicieron uso de la fuerza en contra de las personas mayores, empleando armas que se encuentran prohibidas como los bastones eléctricos y portando armas largas que no se informaron a esta Comisión Nacional; se pudo apreciar también que en las inmediaciones del Palacio de Gobierno y de Plaza Lerdo, se golpeó a las personas manifestantes con bastones para que se colocaran en la acera, se les empujó por la fuerza a personas con movilidad limitada, apreciándose un uso de la fuerza indebido e innecesario en contra de todas las víctimas.



Imágenes 23 y 24. Personas lesionadas el día de los hechos. Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**182.** Esta Comisión Nacional elaboró revisiones psicológicas a algunas de las personas que estuvieron el día de los hechos. En una, V7 refirió que *"...Al otro día me enferme del estómago, yo dije yo no me espante, yo ahí estuve, yo no me quite, y bueno se supone que el jueves 06 de enero, hubo una manifestación de apoyo, pero en esos tres días quede agotada, deshidratada, desilusionada, el día que fui a presentar la queja, tenía ganas de llorar y no llore, tengo ganas de llorar y no he llorado, yo me retiro como a las 3:00..."*

**183.** V8 refirió: *"...un hombre policía llegó cuando ya teníamos casi a los policías enfrente, pero este se adelantó al contingente de policías para retirarnos pero ya con malas palabras, incluso amenazó a dos de nuestros compañeros eso lo escuché yo dijo: "quítate de aquí hijo de la chingada, porque a ustedes dos me los voy a llevar" y trataron de llevarse al maestro Humberto y a María Rene, hubo forcejeo ahí, yo trate de acercarme pero nos repliegan con palabras, empujones, en algunos casos golpes, a mi nada más me tocó un toletazo en el brazo no fuerte,*

*pero sí empujones, pero hubo maestras a las que les dieron empujones y golpes y eso yo lo vi también, el 23 de diciembre era el 3er día que nos manifestábamos, en esa ocasión estaba la firma de una minuta por parte del Secretario de Gobierno, quien se comprometía por cuarta, quinta vez en el año a no retardar los pagos, pero también que pagaría la pensión de diciembre y el aguinaldo entre el 14 o 15 de diciembre, como 11:40, 11:45 aproximadamente empieza el choque con policías, a mi edad no pensé resistir esto ....(Sic)”*

**184.** Esta Comisión, una vez analizado el cúmulo de evidencias audiovisuales, fotográficas y declaraciones de las personas agraviadas, particularmente el daño físico que recibieron V1, V3 y V15, esta última recibió un golpe en la muñeca con un tolete, así como las opiniones psicológicas en las cuales se concluyó que V7, V8, V9 y V16 sufrieron afectaciones a la estabilidad emocional y ameritaban tratamiento psicoterapéutico, las manifestaciones de V1 y V16 quienes señalaron haber recibido descargas eléctricas, así como V14 quien manifestó haber sufrido empujones, evidencias que obran en el expediente de investigación, con lo cual se concluye que se violentó el derecho al trato digno e integridad personal de las personas que se manifestaron el 23 de diciembre de 2015 en Xalapa.

**185.** Por las razones expuestas, esta Institución, en términos de lo dispuesto en el artículo 72, párrafo segundo de la Ley de esta Comisión Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, dará vista a la instancia correspondiente en el Estado de Veracruz, de las consideraciones referidas, a fin de que se inicie procedimiento administrativo de investigación correspondiente en contra de AR1, AR5, AR6, AR7, AR8, AR12, AR13 y AR14, en su calidad de mandos medios y superiores de los agentes operativos de la Secretaría de Seguridad Pública,

pertenecientes a la división de Fuerza Civil AR23, AR24, AR25, AR26, AR27, AR28, AR29, AR30, AR31, AR32, AR33, AR34, AR35, AR36, AR37, AR38, AR39, AR40 y AR41, así como los agentes de la Policía Estatal AR42, AR43, AR44, AR45, AR46, AR47, AR48, AR49, AR50, AR51, AR52, AR53, AR54, AR55, AR56, AR57, AR58, AR59, AR60, AR61, AR62, AR63, AR64, AR65, AR66, AR67, AR68, AR69, AR70, AR71, AR72, AR73, AR74, AR75, AR76, AR77, AR78, AR79, AR80, AR81, AR82, AR83, AR84, AR85, AR86, AR87, AR88 y AR89, involucrados en los hechos ocurridos el 23 de diciembre de 2015, en las inmediaciones del Palacio de Gobierno de Xalapa. En caso de que se determine que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en cuestión, hubiese prescrito, conforme a los procedimientos internos, se anexe copia de la presente Recomendación, en sus expedientes laborales.

#### **D. Violación al derecho a la libertad de expresión en contra de QV1 y QV2.**

**186.** El derecho a la libertad de expresión está reconocido en el artículo 6º constitucional, en cuyo párrafo primero se menciona que: *“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, a la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público...”*

**187.** El artículo 7º, párrafo primero constitucional ordena: *“Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y*

*aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones”.*

**188.** A nivel internacional, este derecho se reconoce en los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que disponen que toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión, de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio. En consonancia con estos artículos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el numeral 19.2, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los puntos 1, 2 y 3 del artículo 13, consideran que todas las personas tienen *“derecho a la libertad de expresión”*, el cual comprende *“la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”*, cuyo ejercicio *“no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley...”*

**189.** Como se advierte, tanto la Constitución como los citados documentos internacionales, reconocen la importancia fundamental de la libertad de expresión, sobresaliendo para el presente caso, la prohibición de una restricción por medios indirectos de cualquier tipo, dentro de los que se encuentra el uso del derecho penal para inhibir el ejercicio de dichos derechos. Al respecto, la CIDH menciona que *“(...) el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y expresión en una sociedad democrática comprende el derecho a no ser perseguido ni*

*molestado a causa de sus opiniones, denuncias o críticas contra funcionarios públicos (...)*<sup>42</sup>.

**190.** En 2010, después de una visita a nuestro país, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, emitió el “*Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*”, y observó que entre 2000 y julio de 2010, 64 periodistas fueron asesinados y 11 desaparecidos, ubicando a México como el país más peligroso para el ejercicio del periodismo en las Américas<sup>43</sup>, señalando entre otros, los casos ocurridos en Veracruz, retomando los casos registrados por este Organismo Nacional.

**191.** En relación con el derecho a la libertad de expresión y el contexto de violencia contra periodistas que se vivían en el país, este Organismo Nacional emitió la Recomendación General 20, postulando que “...*la libertad de expresión no es una concesión del Estado, sino un derecho humano mediante el cual los ciudadanos ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información, por lo que la censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información deber ser prohibida*”<sup>44</sup>.

**192.** Como una de las consecuencias del “*Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*”, de la CIDH, se creó el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos

---

<sup>42</sup> CIDH. Informe No 20/99. “Caso Rodolfo López Espinoza e hijos vs. Perú”. Sentencia de 23 de febrero de 1999, párr. 148.

<sup>43</sup> Cfr. CIDH. 7 de marzo de 2011.

<sup>44</sup> CNDH, “*Sobre los agravios a periodistas en México y la impunidad imperante*”, de 15 de agosto de 2013, p. 47.

Humanos y Periodistas, de la Secretaría de Gobernación, el cual emitió en 2015 el *“Diagnóstico sobre la situación de las y los periodistas en el Estado de Veracruz. Sistema de alerta temprana y plan de contingencia”*, ello debido a que el Estado de Veracruz es la entidad que registró el segundo lugar en número de personas periodistas protegidas por el Mecanismo; y el segundo lugar en número de indagatorias iniciadas por la Procuraduría General de la República.<sup>45</sup>

**193.** En 2016, debido a la continuidad en las agresiones que vivían los periodistas, esta Comisión Nacional emitió la Recomendación General 24, identificando a Veracruz como una de las cinco entidades federativas con mayor número de violencia a periodistas,<sup>46</sup> *“...en Veracruz(...), se cometieron en 2014 más de tres homicidios en promedio cada día, y es el Estado en el que más periodistas fueron asesinados, con 16 homicidios contabilizados desde 2005. Es también la tercera entidad con más secuestros, con 239 casos del 1° de enero de 2014 al 31 de agosto de 2015”*.

**194.** En atención a la violencia contra la prensa en aquella entidad, periodistas de Veracruz solicitaron a la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas la realización de un diagnóstico sobre esta situación. Como resultado, el 30 de octubre de 2015 la Junta de Gobierno del Mecanismo aprobó un *“Diagnóstico sobre la Situación de las y los Periodistas en el Estado de Veracruz. Sistema de Alerta Temprana y Plan de Contingencia”*, el cual tuvo por objeto implementar acciones de política pública para hacer frente a esta situación y cuyos

---

<sup>45</sup> 30 de octubre de 2015.

<sup>46</sup> *“Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México”* de 8 de febrero de 2016, p. 22 y 24.

avances están siendo reportados al Mecanismo con el objeto de supervisar la implementación de las políticas ahí propuestas.

**195.** La situación antes descrita da cuenta de un contexto de violencia muy grave contra periodistas y medios de comunicación en aquella entidad presente desde ya hace varios años, que si bien no puede desligarse del incremento de la violencia contra otros sectores de la población y de la presencia del crimen organizado, resulta necesario que para atender la situación en específico de dicha entidad contra comunicadores y medios, se tomen medidas específicas para que quienes ejercen un cargo público actúen en estricto apego a la legalidad.

**196.** Como ejemplo pueden mencionarse los comentarios públicos que realizan los funcionarios cuando se comete una agresión contra un periodista, los comunicados de prensa que las instituciones dan a conocer cuando suceden hechos como los descritos, o bien la actuación ministerial cuando se investigan agresiones contra este colectivo. Factores todos ellos que, si se llevan a cabo de manera deficiente o empleando descalificativos o estereotipos de género, incrementan el nivel de riesgo vulnerando con ello la libertad de expresión y los derechos humanos de los comunicadores.

**197.** En ese contexto, la ONU y la CIDH apuntaron que “...*México enfrenta una profunda crisis de seguridad que afecta gravemente los derechos humanos de su gente. Al origen de la crisis se encuentra una descompostura del estado de derecho y la gobernanza en niveles locales a lo largo del país, que simultáneamente lleva y es exacerbada por asesinatos, desapariciones y tortura. El sufrimiento es generalizado,*

*sin embargo, la violencia frecuentemente ha señalado a aquellos que son esenciales para contar la historia de conflicto e inseguridad, corrupción y criminalidad: los periodistas. La violencia, tiene un objetivo político en particular, es un ataque generalizado en las raíces de la vida democrática en México, a niveles local, estatal y nacional. Durante nuestra semana en México, escuchamos historias repetidas de asesinatos y desapariciones, ataques físicos y psicológicos en contra de los medios y otras formas de interferencia designados no sólo para dañar a los periodistas como individuos sino el derecho del público a saber”<sup>47</sup>.*

**198.** El 23 de diciembre de 2015 en Xalapa, se vio actualizada una triple violencia contra las personas periodistas que se encontraban cubriendo la manifestación de las personas pensionadas. Se vulneró su derecho de expresarse mediante la difusión de sus ideas, opiniones e información; se vulneró su derecho a buscar y recibir información y finalmente se puede desprender de estas limitaciones a sus derechos, que existió una consecuencia personal y grupal, pues la acción estatal en contra de las personas periodistas “*genera un efecto amedrentador, de silenciamiento y autocensura*”<sup>48</sup>.

---

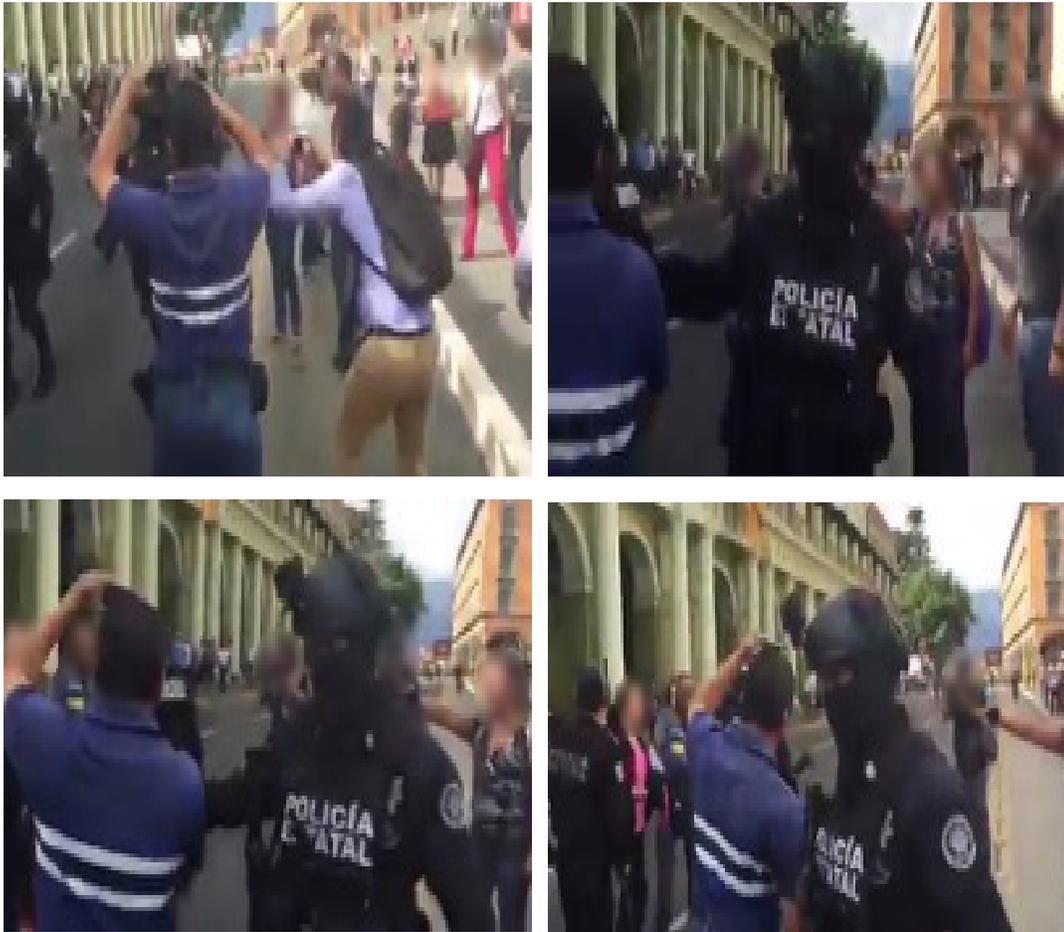
<sup>47</sup> “Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México, 27 de noviembre – 4 de diciembre 2017”, México, 4 de diciembre del 2017, p. 8.

<sup>48</sup> Cfr. Silvia Chocarro, “Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina”, Center for International Media Assistance National Endowment for Democracy, Washington, Estados Unidos, p. 12.



Imágenes 25, 26 y 27. En el video del cual se extraen las imágenes, se observa a un agente de la policía estatal embistiendo a la persona que se encontraba grabando.  
Fuente: Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**199.** En los hechos del 23 de diciembre de 2015, este Organismo Nacional tiene registro en el expediente de investigación de la participación de personas que manifestaron dedicarse a la labor periodística, siendo el caso de QV1, quien informó a esta Comisión Nacional, que estaba dando cobertura a la manifestación de las personas pensionadas, con cámara y teléfono celular, cuando agentes de la Secretaría de Seguridad Pública al replegar a las personas manifestantes, la amenazaron y lesionaron con un tolete, así como a QV2, quien refirió ser parte de una organización que da seguimiento a las agresiones contra periodistas y también se encontraba cubriendo el evento, quien fue agredido física y verbalmente por uno de los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública.



Imágenes 28, 29, 30 y 31. En el video del cual se extraen las imágenes, se observa a un agente de la policía estatal empujando a una persona de playera azul y rayas blancas que tiene una cámara en sus manos.  
Fuente: Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**200.** Como ya se ha mencionado, de las evidencias audiovisuales con las que se cuenta en el expediente de investigación son coincidentes los testimonios recabados por este Organismo Nacional y la Comisión Estatal sobre el uso de la fuerza para replegar a las personas manifestantes.



Imagen 32. Agente de la policía estatal utilizando “bastón bo” en contra de una persona que se encontraba grabando. Se aprecia que empuja su bastón en el área de la axila de la persona.  
Fuente: Expediente de Investigación CNDH/6/2016/1/Q.

**201.** Adicionalmente, en el video denominado “*Con toletes eléctricos granaderos violentan a pensionados*”<sup>49</sup> quedó registrado que AR12, quien fuera en ese momento titular de la Fuerza Civil, expresó a un grupo de personas y periodistas que le cuestionaron su intervención y arribó al lugar vestido de civil, en un ejercicio, no de fuerza física, aunque si de intimidación hacia quienes cuestionaban los hechos ocurridos previo a su llegada: “*No tengo que venir uniformado... Abrimos la vialidad y lo hicimos con todo el respeto. ¿Por qué me estoy lavando las manos? ¿Me estás viendo tú a mí? Mal uso de la fuerza, ¿Dónde están las personas golpeadas? A ver yo ya me identifiqué, no me puedes estar agrediendo, porque yo no te estoy diciendo nada, tú me lanzas proclamas, vengo de civil, así como me estas grabando y no te estoy agrediendo, en que momento te estoy agrediendo, pero tú no*

<sup>49</sup> El video se encuentra disponible en “Internet”, declaración a partir del minuto cuatro de la grabación.

*me puedes estar gritando ni faltando al respeto, porque yo no te estoy faltando al respeto, te estoy viendo...”*

**202.** Contrario al informe que rindió la Secretaría de Seguridad Pública a este Organismo Nacional, AR7 refiere que la actuación de los servidores públicos involucrados en los hechos, estuvo ajustada a derecho, no hubo uso excesivo de la fuerza y las armas que se emplearon no eran de fuego o eléctricas; AR8, por su parte, informó que el personal a su cargo de la Fuerza Civil, acudió al llamado de la Secretaría de Gobierno con equipo anti motín.

**203.** Del análisis del cúmulo de evidencias del expediente de investigación, por el cual se emite la presente Recomendación, se advierte que los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública acudieron al operativo con armas largas y sus cargadores, armas eléctricas paralizantes, y desplegaron un uso desproporcionado de la fuerza ante la situación que se presentaba. La Secretaría de Seguridad Pública en su calidad de revisora de todas y cada una de las divisiones o fuerzas especializadas, autorizó el llamado de un equipo o división especializada para participar en contra de personas mayores que protestaban por la falta de pago oportuno de sus prestaciones de seguridad social, punto que habrá de retomarse en la responsabilidad institucional de dicha Secretaría.

**204.** Así como ha sido manifiesto, las acciones tendentes a “*evitar la labor informativa de los comunicadores, no solo limita la libertad de expresión de los agraviados, sino también el derecho de terceros a recibir información (...) y a conocer la expresión del pensamiento ajeno,*

*si se considera la labor del periodista como escrutador social de la función pública*<sup>50</sup>.

### **E. Violación al derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia.**

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

**206.** La CrIDH se ha pronunciado insistentemente respecto de la importancia de que las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia lleven a cabo una adecuada investigación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como se invoca en los casos: “*López Álvarez vs. Honduras*” de 1 de febrero de 2006, párrafo 126; “*García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*” de 25 de noviembre de 2005, párrafo 148; “*Tibi vs. Ecuador*” de 7 de septiembre de 2004, párrafo 167; y “*Acosta Calderón vs. Ecuador*” de 24 de junio de 2005, párrafo 103,

---

<sup>50</sup> CNDH, Recomendación 19/2016, de 2 de mayo de 2016, p. 73.

en los que el tribunal interamericano explica la necesidad de que las autoridades actúen con diligencia, con el objeto de tutelar eficazmente los derechos humanos de víctimas, ofendidos y los probables responsables.\*

**207.** La CrIDH ha sostenido que *“la obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad, 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...”*<sup>51</sup>. Sobre los criterios de apreciación de la prueba en materia de derechos humanos, la misma CrIDH refiere que se deben aplicar *“...las reglas de la lógica y con base a la experiencia”*<sup>52</sup>.

**208.** Esta Comisión Nacional en la Recomendación General 14, *“Sobre los Derechos de las Víctimas de Delitos”*, estableció que el trabajo de investigación del delito durante la integración de una averiguación previa o carpeta de investigación, constituye *“una etapa medular en la fase de procuración de justicia, porque de ésta dependen el ejercicio de la acción penal en contra del probable responsable, o bien, para ubicarlo y lograr la solicitud de la reparación del daño”*<sup>53</sup>.

---

\* CNDH, Recomendación 19/2016 de 2 de mayo de 2016, p. 48.

<sup>51</sup> “Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México”, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, pp. 289 y 290.

<sup>52</sup> “Caso Blake vs. Guatemala”, Fondo, Reparaciones y Costas, 24 de enero de 1998, p. 50.

<sup>53</sup> CNDH, de 27 de marzo de 2007, pág. 12.

**209.** La Fiscalía General, informó que AR21 inició el 23 de diciembre de 2015 Acta Circunstanciada, con motivo de las publicaciones hechas en periódicos electrónicos por las agencias de noticias “*Al Calor Político*” y “*Plumas Libres*”, en razón de “...*aparecen advirtiendo el cierre de la circulación de las vialidades del primer cuadro de esta (sic) ciudad capital, así como la manifestación por personas de la tercera edad (sic), siendo al parecer por reclamos en contra del gobierno estatal...*”

**210.** La Fiscalía General informó, también, que el 24 de diciembre de 2015, D presentó, integrante de la Barra de Licenciados en Derecho de Veracruz, A.C., “*formal denuncia de hechos contra los servidores públicos que participaron en los deplorables acontecimientos, violando los derechos humanos de los manifestantes...*” por lo cual, el 31 de diciembre de 2015, con fundamento en el artículo 131 fracción II del Código Nacional de Procedimientos Penales, inició la Carpeta de Investigación 1 de los hechos, pues “...*se tiene una noticia criminal y que probablemente tales hechos son de los que la Ley señala como delito...*”.

**211.** La Fiscalía General informó, además, entre otras cuestiones, que sólo se había recibido una denuncia por la cual se inició la Carpeta de Investigación 1, por el probable hecho delictivo de abuso de autoridad.

**212.** Esta Comisión Nacional tuvo conocimiento que el 1º de diciembre de 2016, AR17 turnó la Carpeta de Investigación 1 a AR19, quien acordó el inició de la Carpeta de Investigación 2 y que se entrevistaría a AR7, AR8, AR9, AR12, AR14 y otro.

**213.** El 10 de noviembre de 2017, la Fiscalía General informó que AR20, asignado a la revisión de la Carpeta de Investigación 2, no

contaba con registro de alguna otra investigación respecto de otros servidores públicos distintos del personal operativo que participó en los hechos del 23 de diciembre de 2015; no obstante, en las entrevistas que se tenían programadas cuando se dio inicio a la Carpeta de Investigación 1, se acordó que rindieran declaración AR9 y AR12, AR14; lo cual se considera como una implícita protección a servidores públicos que son mandos medios y superiores, evitando con ello la determinación de responsabilidades y el conocimiento de la verdad de los hechos.

**214.** Informó también que a AR7 y AR8, sólo se les entrevistó en su calidad de testigos, que sin eximir los tramos de su responsabilidad quienes tenían de forma directa al mando del personal operativo que, como ya se ha señalado previamente, agredió física y verbalmente a las personas mayores que se manifestaron el día de los hechos. Asimismo, se programó entrevistar a AR9, no así a AR10 quien tenía un tramo mayor de responsabilidad ante los hechos acontecidos.

**215.** Ligado a lo anterior, la Fiscalía General el 21 de noviembre de 2017, informó que no se tenía registro de Acta Circunstanciada o inicio de Carpeta de Investigación en relación con la emisión por parte del Instituto de Pensiones de cheques aparentemente sin fondos fechados en 18 de diciembre de 2015, o en contra de algún servidor público que haya pertenecido a dicho Instituto que tuviera relación con los hechos. También que AR18 informó que no se contaba en ese momento con registro de otra indagatoria respecto de los hechos del 23 de diciembre de 2015 en Xalapa, en el que sufrieron afectaciones personas mayores pensionadas de dicha entidad federativa.

**216.** El 27 de noviembre de 2017, la Fiscalía General informó que en relación con los datos de prueba contenidos hasta ese momento en el Acta Circunstanciada, eran valorados como no idóneos, pertinentes y suficientes para que pudiera ser elevada a Carpeta de Investigación, informando que hasta ese momento nadie se había presentado para denunciar actos que pudiera constituir un delito y que tuvieran relación con las notas periodísticas del 23 de diciembre de 2015 por las cuales se dio inicio al Acta Circunstanciada.

**217.** En ese sentido, este Organismo Nacional preguntó expresamente a la Fiscalía General sobre la existencia de Actas Circunstanciadas o Carpetas de Investigación relativas, no sólo a los lamentables hechos de referencia, sino además sobre servidores públicos del Instituto de Pensiones y la probable investigación por la emisión de cheques sin fondo, informando que no contaban con registros de otras investigaciones diversas al Acta Circunstanciada y a la Carpeta de Investigación 2.

**218.** En el Estado de Veracruz, la reforma constitucional de 2008, relacionada con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral, entró en vigor en 2013; una de las modificaciones dentro de sistema de procuración de justicia fue la figura del Ministerio Público como Representación Social, la que actualmente se encuentra depositada en la Fiscalía General.

**219.** En ese sentido, la Ley Orgánica de la Fiscalía General reformada el 8 de noviembre de 2016, en el 2º artículo disponía que *“el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General como organismo autónomo del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir*

*las reglas conforme a las cuales sistematizará la información bajo su resguardo; estará a cargo de un Fiscal General, quien será el encargado de su conducción y desempeño, de conformidad con la normatividad aplicable, y superior jerárquico de todo el personal integrante de la misma.”*

**220.** En el artículo 7, fracciones V y VI de dicha normatividad, se establecen las atribuciones que tiene el Ministerio Público en la investigación las cuáles implica *“que se practiquen las diligencias necesarias para la plena comprobación de un hecho que la ley señale como delito”* [así como] *“hacer comparecer, cuando sea necesario, a los denunciantes, querellantes, testigos y demás personas, a fin de que complementen o pudieran complementar datos que se consideren faltantes y sean relevantes para la debida integración de la carpeta de investigación”*.

**221.** De acuerdo con los datos contenidos en el Índice Global de Impunidad México 2016 (IGI-MEX 2016), Veracruz<sup>54</sup> registró el grado más alto de impunidad a nivel nacional. En relación con el sistema de justicia, se detectó *“un ejercicio del presupuesto en materia de procuración de justicia [menor al ejercido a nivel nacional, incidiendo en variables] como el personal destinado a cada proceso de la cadena penal”*, por lo cual se estaba ante un sistema de justicia con mayores condiciones favorecedoras de la impunidad.

---

<sup>54</sup> *“La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2016”*, Juan Antonio Le Clercq Ortega, Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coordinadores), Universidad de las Américas Puebla, Jenkins Graduate School y el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.

**222.** Para el año 2018, el Índice Global de Impunidad México 2018, consideró a Veracruz<sup>55</sup> en la posición 25 a nivel nacional de las entidades federativas, con un grado de impunidad muy alto, en relación con la procuración de justicia y seguridad pública, lo que se traduce en una carencia y deficiencia en niveles funcionales y estructurales.

**223.** La información que proporcionó la Fiscalía General en relación con la Carpeta de Investigación 2, hace constar que sólo se contaba con el acuerdo de inicio de la misma con fecha 1 de diciembre de 2016, no existiendo constancias de que se haya buscado integrar nuevas diligencias que permitieran el esclarecimiento de los hechos. Las actuaciones de AR19 y de AR20, en el momento en que les correspondía la integración de la mencionada indagatoria, debió ser supervisada y observada por AR17 y AR18, respectivamente; sin contar con alguna constancia de que esto haya ocurrido.

**224.** En el mismo sentido, en la integración del Acta Circunstanciada participaron primero, AR21 y posteriormente AR22. A la fecha en la que se emite el presente instrumento recomendatorio, se informó a esta Comisión Nacional que los datos contenidos en dicha Acta Circunstanciada no resultaban idóneos para elevarla a Carpeta de Investigación, sin informar cuáles eran las razones de hecho y de derecho por las que se llegó a esa conclusión, pues tampoco había una determinación sobre la continuidad de su integración.

**225.** En ambos casos, el superior jerárquico de todo el personal integrante de la Fiscalía General, como en los casos de los servidores

---

<sup>55</sup> Índice Global de Impunidad México 2018, “*La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*”, Juan Antonio Le Clercq Ortega, Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coordinadores), Universidad de las Américas Puebla, Jenkins Graduate School y el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.

públicos que integraron y que integran la Acta Circunstanciada y la Carpeta de Investigación 2, así como sus superiores revisores, como se mandata en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, recae en el Titular de la Fiscalía General del Estado, por lo cual esta Recomendación se le dirige, con la finalidad de que atienda las recomendaciones correspondientes.

**226.** En ambos casos, el superior jerárquico de todo el personal integrante de la Fiscalía General, como en los casos de los servidores públicos que integraron y que integran la Acta Circunstanciada y la Carpeta de Investigación 2, así como sus superiores revisores, como se mandata en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, recae en el Titular de la Fiscalía General del Estado.

**227.** La dilación en la procuración de justicia consiste en el retardo en las funciones investigadora y persecutoria de los delitos. Para esta Comisión Nacional se acreditó que AR19, AR20, AR21 y AR22 no cumplieron con las funciones a las cuales se encuentran obligados, lo que ha provocado un retraso significativo en agravio de las víctimas.

**228.** Esta Comisión Nacional considera que existe una inadecuada procuración de justicia<sup>56</sup> en aquellos casos en que los servidores públicos encargados de la investigación y persecución de los delitos no actúan con la debida diligencia, omiten realizar las acciones pertinentes para el esclarecimiento de los hechos delictivos, o las realizan de manera deficiente, generando que los hechos denunciados continúen impunes, como es el caso de los contenidos en la Carpeta de Investigación 2.

---

<sup>56</sup> Cfr. CNDH, Recomendación 04/2018, de 28 de febrero de 2018, p. 48.

**229.** Adicionalmente, en el artículo 31 sobre el Acceso a la Justicia de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, se estipula el respeto a los derechos jurídicos en igualdad de condiciones, garantizando los Estados *"la debida diligencia y el tratamiento preferencial (...) para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en procesos administrativos y judiciales"*, debiendo además fortalecer políticas públicas que incluyan la *"capacitación del personal (...) [de] administración de justicia, (...) personal policial (...) sobre la protección de los derechos de la persona mayor"*.

**230.** La Fiscalía General remitió copia de la Carpeta de Investigación 2, en la cual se pudo constatar meses de inactividad en la integración de la misma. Asimismo, se pudo observar que en la Carpeta de Investigación 1, existían diligencias a las cuales no se les dio continuidad, como la solicitud al Centro de Alta Especialidad *"Doctor Rafael Lucio"* de la Secretaría de Salud de dicha entidad federativa para que proporcionara datos en relación con las personas que el día de los hechos pudieran haberse presentado por algún tipo de lesiones.

**231.** Esta Comisión Nacional ha apuntado previamente en relación con la integración de una averiguación previa o, como en el presente caso, de las carpetas de investigación que: *"los servidores públicos del Estado deben llevar adelante, con rigor y escrúpulo, la investigación que permita la apertura de un proceso, y no confiar en que habrá siempre una "segunda oportunidad" para reparar los errores, vacíos o deficiencias de la investigación inicial, y que mientras esa oportunidad llega y se aprovecha la seguridad queda en suspenso y se retarda la procuración de justicia (...)"*.

**232.** Asimismo, ha señalado que *“en relación con el tiempo en el que debe integrarse, si bien no existe un término los plazos para la integración de una averiguación previa sólo existen generalmente cuando la libertad de una persona está sujeta al resultado del procedimiento, circunstancia contraria a la que ocurre en las averiguaciones previas sin detenido, laguna legal que esta Comisión Nacional considera debe ser subsanada, en virtud de que el resultado del procedimiento puede derivar en la afectación de los bienes jurídicos, como es el caso del derecho a la libertad personal (probable responsable) o a la reparación del daño (víctima u ofendido).”*. Circunstancias que este Organismo Nacional ha hecho *“patente de las diversas quejas recibidas (...) [que] aluden a la dilación que existe en el trámite de las averiguaciones previas, las cuales en un porcentaje superior al 90% se envían al archivo o a la reserva por no estar acreditados los elementos constitutivos del delito, pero que también denotan una falta de actividad por parte de los agentes del ministerio público, al dejar la carga de la prueba a la víctima u ofendido, circunstancia que propicia en el porcentaje mencionado un favorecimiento a la impunidad.”\**

### **E.1. Inobservancia de la obligación de colaboración con esta Comisión Nacional.**

**233.** De conformidad con el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal, esta Comisión Nacional es un organismo constitucional autónomo de protección de derechos humanos y puede conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público.

---

\* Recomendación General 16, de 21 de mayo de 2009, págs. 9 y 10.

**234.** Así, este Organismo Nacional solicitó nuevamente información en relación con la integración de la Carpeta de Investigación 2, especialmente sobre las diligencias que se pudieran haber integrado con posterioridad a septiembre de 2017; sin embargo, se contestó de forma reiterada que esta Comisión Nacional contaba con las constancias de la misma.

**235.** El 19 de abril de 2018, personal de esta Comisión Nacional acudió al domicilio de la Fiscalía General con la finalidad de conocer las acciones que la Representación Social de Veracruz se encontraba llevando a cabo con el propósito de esclarecer los hechos por los que se vieron afectadas personas pensionadas de esa entidad federativa, en los hechos ocurridos el 23 de diciembre de 2015.

**236.** Esta Comisión Nacional, solicitó a la Fiscalía General su colaboración a fin de tener acceso a los expedientes del Acta Circunstanciada y de la Carpeta de Investigación 2. No obstante haber esperado **aproximadamente 5 horas** para ser atendidos, la respuesta que proporcionó AR20 fue negativa, e informando que AR18, en su calidad de superior, no le había instruido otra cuestión.

**237.** En ese sentido, la Fiscalía General obstaculizó en el ejercicio de las facultades de investigación de este Organismo Nacional, así como su limitada colaboración no han permitido conocer con precisión si se efectuaron las diligencias necesarias para conocer la verdad de los hechos.

**238.** En ese mismo tenor, el 11 de diciembre de 2017, este Organismo Nacional solicitó a la Secretaría de Gobierno medidas cautelares en

relación con el pago oportuno de las prestaciones de seguridad social correspondientes a las personas pensionadas de dicha entidad federativa.

**239.** El 13 diciembre de 2017, el Gobierno, aceptó adoptar medidas cautelares solicitadas en favor de las personas pensionadas.

**240.** Esta Comisión Nacional solicitó un informe de acciones emprendidas por esa Secretaría de Gobierno, sobre las medidas cautelares en favor de las personas pensionadas de Veracruz.

**241.** La información requerida a dicha autoridad fue entregada de forma extemporánea e imprecisa, debido a lo cual se reiteró en diversas ocasiones la solicitud de información específica de las acciones de cumplimiento de las medidas cautelares correspondientes a la Secretaría de Finanzas, sin obtener una respuesta favorable.

**242.** Debido a lo antes expuesto, esta Comisión Nacional acudió a Xalapa, Veracruz para conocer la situación por qué la Secretaría de Gobierno no enviaba, en su calidad de interlocutora, la información solicitada, pero a la fecha de la emisión de la presente Recomendación, los datos que ha proporcionado son parciales e incompletos.

**243.** La Secretaría de Gobierno, también obstaculizó la labor de investigación de este Organismo Nacional, pues no informó sobre las acciones que la Secretaría de Finanzas adoptó para otorgar las medidas cautelares que la Secretaría de Gobierno aceptó, para evitar la repetición de los hechos acaecidos el 23 de diciembre de 2015.

**244.** Todo lo anterior constituye una obstrucción a la labor de investigación que este Organismo Nacional, razón por la cual la Fiscalía General y la Secretaría de Gobierno de Veracruz, incumplieron con lo previsto en los artículos 67, segundo párrafo, 68 y 69, primer párrafo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que disponen que las autoridades y servidores públicos federales, locales y municipales, involucrados en asuntos de la competencia de esta Comisión o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos las peticiones de la Comisión Nacional, podrá solicitar la información o documentación que se manejará en la más estricta confidencialidad.

**245.** De igual forma, dichas autoridades, transgredieron el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que advierte que los servidores públicos cometen desacato cuando “...*tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.*” lo cual es considerado en el ordenamiento en cita, como una falta grave por parte de los servidores públicos, situación por la cual deberán revisarse las acciones de los representantes de dichas dependencias públicas.

**246.** Por lo anterior, este Organismo Nacional remitió a la Contraloría General, vista en relación con los informes incompletos y extemporáneos entregados por la Secretaría de Gobierno, quien informó la apertura de un Expediente para investigar la información

incompleta y extemporánea que remitió la Secretaría de Finanzas y Planeación a este Organismo Nacional, misma que se solicitó a través de la Secretaría de Gobierno.

#### **F. Reconocimiento de la vulnerabilidad de las personas adultas mayores.**

**247.** El presente caso, reviste una particular preocupación por parte de este Organismo Nacional, en relación con la transgresión de los derechos a la protección de la seguridad social a la libertad de reunión, al trato digno e integridad personal, a la libertad de expresión y al derecho al acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, por tratarse de personas adultas mayores, estableciéndose la obligación de las autoridades para atenderlas de forma preferente.

**248.** El artículo 1º, párrafo quinto constitucional, establece que queda prohibido cualquier acto “(...) *que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (...)*”, relacionado con los artículos 11.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en términos generales se refieren al derecho al trato digno que debe recibir toda persona, por lo que se debe promover, proteger y asegurar todos sus derechos humanos y libertades, en particular los adultos mayores, por su situación de vulnerabilidad.

**249.** Los artículos 17, párrafo primero del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“*Protocolo de San Salvador*”); 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos,

Sociales y Culturales; 3, incisos k) y l) y 32 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores, la Observación General 6: “*Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Personas Mayores*”; y los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, establecen que los adultos mayores constituyen una población vulnerable que merece especial protección por parte de los órganos del Estado, porque su avanzada edad los coloca, en ocasiones, en una situación de desatención que son los principales obstáculos que se deben combatir a través de la protección de sus derechos con la finalidad de fomentar un envejecimiento activo y saludable.

**250.** En el mismo sentido, se han pronunciado la “*Asamblea Mundial del Envejecimiento*” en Viena en 1982 de la que derivó el “*Primer Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento*”; la “*Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos*” en 1993 (de la que emanó la “*Declaración al Programa de Acción de Viena*”); la “*Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*” en Madrid en 2002; la “*Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*” en 2003; la “*Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*” en 2003; la Declaración de Brasilia en 2007; el “*Plan de acción sobre las personas mayores incluido el envejecimiento activo y saludable*” de la Organización Panamericana de la Salud en 2009; la “*Declaración de compromiso de Puerto España*” en 2009, y la “*Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe*”, en 2012.

**251.** El citado artículo 17 del “*Protocolo de San Salvador*”, en el rubro de “*Protección de los Ancianos*” reconoce que: “*Toda persona tiene*

*derecho a protección especial durante su ancianidad”, por lo que “(...) los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica (...)”*

**252.** A efecto de dar cumplimiento al compromiso internacional para proteger los derechos de las personas adultas mayores, el 25 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en cuyo artículo 3, fracción I, establece que: *“Personas adultas mayores. Aquéllas que cuentan con sesenta años o más de edad”*; y en el diverso 4, fracción V dispone como principio rector del referido ordenamiento legal la atención preferente, considerada como *“(...) aquélla que obliga a las instituciones federales, estatales y municipales de gobierno, así como a los sectores social y privado a implementar programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de las personas adultas mayores (...)”*

**253.** Asimismo, entre otros derechos de las personas adultas mayores, previstos en el artículo 5º, fracciones I, III y IX del citado ordenamiento se apunta: El derecho de la integridad, dignidad y preferencia; derecho a la salud y derecho de acceso a los servicios públicos. Uno de los objetivos de esta ley, conforme al artículo 10 es propiciar las condiciones para un mayor bienestar físico y mental, preservando su dignidad como ser humano, procurar una mayor sensibilidad y conciencia social a fin de evitar toda forma de desatención y olvido por motivo de su edad, género, estado físico y condición social.

**254.** La Ley Número 863 de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Veracruz, señala que las personas mayores son quienes tienen sesenta años o más y forman parte de un grupo de

atención prioritaria. Esta norma contempla como objetivo, de forma enunciativa más no limitativa, vigilar que se respete su integridad y dignidad; que se provea de certeza jurídica, especialmente vigilar por la protección de su patrimonio personal; asimismo, observar que tengan acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral, entre otros.

**255.** De esta manera, en el presente caso se evidenció que los referidos servidores públicos de Veracruz, incumplieron con la normatividad estatal, federal e internacional en materia de derechos humanos de las personas mayores, por darles un trato acorde a las necesidades, características y circunstancias, por constituir un sector de la población a quienes las autoridades deben proporcionar atención preferente, especializada y con particular diligencia.

**256.** Adicionalmente a esta falta por parte de las instituciones que tienen a su cargo el manejo de las finanzas públicas y los ahorros de las personas pensionadas, se sumó la incapacidad de los servidores públicos de dar cumplimiento a los acuerdos comprometidos con las personas pensionadas, cuando asumieron la interlocución entre las partes a fin de concluir el conflicto, y quienes solicitaron la intervención de las fuerzas del orden, contra un grupo de personas que sobrepasan los 60 años, quienes como se ha podido observar en las evidencias audiovisuales que se agregan al presente instrumento recomendatorio, y las cuales las había con algún tipo de discapacidad física y con muletas, sin que las autoridades responsables consideraran tal condición para usar indebidamente el uso de la fuerza pública.

**257.** Por lo expuesto, de AR1 a AR89, incumplieron, además de todas y cada una de las obligaciones que de forma general y específica les señala su desempeño, previstas en el artículo 46, fracción I, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz, vigente al momento de haber ocurrido los hechos, que prevé las obligaciones de los servidores públicos de *“salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, así como cumplir con diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión”*.

## **V. RESPONSABILIDAD.**

**258.** Conforme al artículo 1º constitucional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Estado mexicano ha asumido obligaciones fundamentales respecto de los derechos humanos consistentes en el respeto, protección y cumplimiento de estos derechos sin distinción alguna<sup>57</sup>.

**259.** Al respecto, la Oficina en México del Alto Comisionado de los Derechos Humanos<sup>58</sup>, ha explicitado el contenido de las obligaciones del Estado, *“en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal) e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo o judicial),*

---

<sup>57</sup> CNDH, Recomendación 23 /2017, de 31 de mayo de 2017, pp. 400 y 401.

<sup>58</sup> ONU, *“20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos”*, 3ª Edición, 2016, pág. 14.

[debe abstenerse de interferir con el goce de los derechos humanos]; *debe proteger (...) en el marco de sus respectivas funciones (...) adoptar medidas (como crear marcos jurídicos adecuados o la maquinaria institucional necesaria) para prevenir las violaciones a los derechos humanos, [creando] mecanismos o garantías necesarias para hacerlos exigibles ante tribunales, órganos cuasi jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos u órganos de supervisión; [y garantizarlos tomando] acciones que permitan a las personas su acceso (...) crear la infraestructura legal e institucional de la que dependa la realización en la práctica del derecho” [de manera efectiva.]*

**260.** 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 aquella 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 derechos<sup>59</sup>.

**261.** La labor de los servidores públicos, debe sujetarse al principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 113, a sus leyes reglamentarias y a los principios que rigen el servicio público.

**262.** La referida Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos), decreta que *“todo servidor público tendrá, [entre otras, la obligación de] cumplir con diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio*

---

<sup>59</sup> CNDH, Recomendación 2/2017, del 31 de enero de 2017, p. 451.

*o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión (...); observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éstos (...); abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.”*

**263.** En ese sentido, se actualiza la inobservancia a estos principios rectores del servicio público, tanto federales, como locales, al liberar cheques sin fondos por parte del Instituto de Pensiones como se observó en los informes rendidos por AR4 a la Comisión Estatal y por no hacer los depósitos correspondientes a las cuentas bancarias de las personas afectadas.

**264.** Este Organismo Nacional observó que en los citados informes como en el informe signado por el actual titular del Instituto de Pensiones, existe ambigüedad en las respuestas remitidas a la Comisión Estatal y a esta Comisión Nacional, con lo cual se advierte que no se contó con una revisión puntual sobre el manejo y transparencia de los recursos públicos que debía administrar ese Instituto.

**265.** Las acciones y omisiones de los servidores públicos encargados de la transferencia, manejo y transparencia en la utilización de los recursos públicos, que refieren el manejo eficiente de los presupuestos asignados al Instituto de Pensiones y la vigilancia en su aplicación por parte de la Secretaría de Finanzas, pusieron en riesgo el goce y disfrute de los derechos de las personas adultas mayores, pues no fueron garantizados los principios constitucionales en materia de

administración de recursos públicos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; evitando la satisfacción de las necesidades colectivas; fundamentalmente tratándose de este grupo de atención prioritaria.

**266.** De forma específica AR10 quien asumió la interlocución en el conflicto del Instituto de Pensiones y las personas adultas mayores pensionadas, incumplió el compromiso que asumió por escrito en relación con el pago de las prestaciones de seguridad social en favor de éstas, derivando en la inconformidad de las personas adultas mayores por lo cual se manifestaron. En ese sentido, AR9 y AR10 al presentarse esta situación, y solicitar fuerza pública negaron con ello toda posibilidad de continuidad del diálogo y resolución del conflicto con las personas afectadas; asimismo ambas autoridades ante el escenario de violencia que sufrieron las personas adultas mayores a manos de los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública, faltaron a su obligación constitucional de respetar y hacer respetar los derechos humanos de las víctimas.

**267.** De las evidencias con que cuenta esta Comisión Nacional, se desprende que los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública, específicamente AR1, AR5, AR6, AR7, AR8, AR12, AR13 y AR14 quienes fueron los mandos medios y superiores a cargo de los elementos operativos de la Secretaría de Seguridad Pública pertenecientes a la división de Fuerza Civil AR23, AR24, AR25, AR26, AR27, AR28, AR29, AR30, AR31, AR32, AR33, AR34, AR35, AR36, AR37, AR38, AR39, AR40 y AR41, y Policía Estatal AR42, AR43, AR44, AR45, AR46, AR47, AR48, AR49, AR50, AR51, AR52, AR53, AR54, AR55, AR56, AR57, AR58, AR59, AR60, AR61, AR62, AR63, AR64,

AR65, AR66, AR67, AR68, AR69, AR70, AR71, AR72, AR73, AR74, AR75, AR76, AR77, AR78, AR79, AR80, AR81, AR82, AR83, AR84, AR85, AR86, AR87, AR88 y AR89, dejaron de observar y hacer observar que los citados agentes a su cargo actuaran con estricto apego a las normas que los rigen, tales como el Protocolo de Actuación Policial para el Uso de la Fuerza Pública del Estado de Veracruz, ni conforme a su Código de Conducta, por lo cual son responsables por no atender a la normatividad a la cual están obligados a ceñirse, al haber hecho injustificadamente uso de la fuerza, que requiere ser sólo para casos en los que se requiera salvaguardar bienes superiores, como es el caso de la integridad física de las personas, la paz y la seguridad pública y los derechos de terceros.

**268.** En su conjunto, los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública omitieron observar los mandatos de su Código de Conducta que ordena que su intervención habrá de ser para conservar la paz, el orden público y tranquilidad social, pero procurando siempre la protección de la integridad física y patrimonial de las personas. En el presente caso se usó indebidamente la fuerza pública superior al de los manifestantes, se emplearon armas en una situación que no las ameritaba, y se portaron armas eléctricas paralizantes que oficialmente se encuentran prohibidas.

**269.** Los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública, que autorizaron y supervisaron la intervención de los elementos en campo, y los mandos medios y superiores son responsables de transgredir la legalidad, como responsables también AR9 y AR10, pues no se explicó inequívocamente, en ninguno de los informes proporcionados a esta Comisión Nacional, cuál fue la conducta o comportamiento de las personas manifestantes que se consideró

flagrantemente como lo indicó AR8. AR12, en lo particular, informó que el cierre de la Avenida Enríquez por parte de las personas que se manifestaron el día de los hechos y el caos vial que se ocasionó con ello, eran las conductas consideradas constitutivas de un probable delito flagrante; esto significaría, en ese tenor de ideas, que el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de las personas pensionadas que se manifestaron de forma pacífica, podían constituir la comisión de un delito flagrante, lo cual de suyo es erróneo y contrario a derechos humanos.

**270.** AR10, es responsable porque asumió la interlocución entre las personas pensionadas y el Instituto de Pensiones, comprometiéndose al pago de las prestaciones de seguridad social pendientes que debía cubrir el Instituto. No obstante, su actuación concluyó en el incumplimiento del acuerdo de pago que firmara y entregara el 22 de diciembre de 2015; citar a reunión el 23 de diciembre de 2015 a un grupo de pensionados para dialogar con representantes del Instituto de Pensiones y la Secretaría de Finanzas y concluirla a los 15 minutos de haberse iniciado, solicitando minutos más tarde la intervención de los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública.

**271.** En la presente Recomendación, ha quedado expuesta la responsabilidad de los servidores públicos del Gobierno del Estado de Veracruz por la violación al derecho a la seguridad social por la falta del pago oportuno de sus prestaciones, lo cual puso en riesgo la cobertura de sus necesidades básicas y el goce de un mínimo vital, la transgresión al derecho de reunión, en relación con la protesta social pacífica, y al derecho a la libertad de expresión de QV1 y QV2, así como la haber expuesto a personas adultas mayores a agresiones físicas y

psicoemocionales al violentar su derecho al trato digno e integridad personal.

**272.** De las investigaciones llevadas a cabo por esta Comisión Nacional se advierten aspectos generales que dan sustento a la responsabilidad en la que incurrieron los servidores públicos del Instituto de Pensiones, de los cuales resaltan:

**273.** Omisión del Instituto de Pensiones respecto al pago oportuno de las pensiones a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25 y V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34 y V35, así como a todas las personas que acrediten la misma circunstancia en la Recomendación 16/2016, emitida por la Comisión Estatal.

**273.1.** Omisión para solicitar oportunamente, en caso de contingencia económica, la transferencia de recursos financieros para solventar el pago de pensiones.

**273.2.** La expedición de cheques sin fondos.

**273.3.** Falta de coordinación interinstitucional que favoreciera la solución eficaz del pago de las pensiones materia de la presente Recomendación.

**274.** En el caso de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública, se destaca:

**274.1.** Uso desproporcionado e innecesario de la fuerza, así como de armas e instrumentos en la actuación desplegada hacia las

víctimas, que en su general se trató de personas mayores, durante la manifestación del 23 de diciembre de 2015, violentando su integridad personal y trato digno, además del uso de “*bastones eléctricos*”, situación especialmente preocupante en las circunstancias de las víctimas.

**274.2.** Responsabilidad de AR7, AR8 y especialmente de AR12, quienes incurrieron en responsabilidad al no supervisar la actuación del personal bajo su cargo, además de la responsabilidad de AR5 y AR6 por no supervisar el uso de armas o bastones eléctricos y con ello, incumplir el acuerdo que tiene por objeto la prohibición del uso de bastones paralizadores eléctricos o cualquier instrumento que inmovilice las funciones sensoriales y motoras del sistema nervioso de los seres humanos a consecuencia de una descarga eléctrica, y en contravención con las normas del derecho internacional de derechos humanos.

**275.** En relación con los servidores públicos de la Fiscalía General, se resalta:

**275.1.** AR17 y posteriormente AR18, incurrieron en responsabilidad por no revisar la integración de la Carpeta de Investigación 2 por parte de AR19 y posteriormente de AR20, quienes, a su vez, son responsables en razón de no haber continuado la integración de la indagatoria.

**275.2.** AR21 y posteriormente AR22, no dieron continuidad a la integración del Acta Circunstanciada, la cual en caso de que hubiera correspondido, pudiera haber sido elevada a Carpeta de

Investigación o bien, de haber sido el caso, concluirlo; sin embargo, se dejó en total inactividad el expediente.

**275.3.** Así, AR17, AR18, AR19, AR20, AR21 y AR22, faltaron a los principios y obligaciones de los servidores públicos de promover, respetar, proteger y garantizarlos en los términos que establece el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**276.** La responsabilidad generada con motivo de las violaciones a los derechos humanos analizadas y evidenciadas que corresponde a AR17, AR18, AR19, AR20, AR21 y AR22 por la incompleta acción de investigación así como la inactividad en la integración del Acta Circunstanciada 1 y las Carpetas de Investigación 1 y 2, incumpliendo con sus obligaciones respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas mayores pensionadas, así como de los periodistas que participaron el día de los hechos, en los términos que establece el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**276.1.** Además de las violaciones a los derechos humanos acreditadas en la presente Recomendación, se advierte que el proceder de AR17, AR18, AR19, AR20, AR21 y AR22, de acuerdo a las consideraciones vertidas en la presente Recomendación, actualizan lo previsto en el artículo 76 de la Constitución Política del Estado de Veracruz que refiere que: *“Los servidores públicos serán responsables por las faltas o delitos en que incurran durante el desempeño de sus funciones”* , por lo que atendiendo a lo señalado en el artículo 79 del mismo ordenamiento: *“Se aplicarán sanciones administrativas consistentes en suspensión, destitución*

*e inhabilitación, así como de carácter pecuniario en los términos que establezca la ley, a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben caracterizar al desempeño de sus funciones, cargos, empleos o comisiones”.*

**276.2.** Por lo expuesto anteriormente y con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, fracción III; 71, párrafo segundo, 72, párrafo segundo y 73 párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en este caso con elementos de convicción suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente queja ante la Visitaduría General de la Fiscalía General a efecto de que inicie e integre la investigación administrativa correspondiente y se determine la responsabilidad administrativa de AR17, AR18, AR19, AR20, AR21 y AR22, en atención a los hechos violatorios a derechos humanos acreditados en la presente Recomendación.

**277.** Finalmente, estas omisiones actualizan el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 1º, párrafo tres Constitucional Federal que puntualmente señalan: *“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...”*, a las cuales se encuentra sujeta el Gobierno estatal a través de sus integrantes e instituciones,

principalmente la de garantizar de manera efectiva los derechos de las personas.

## **VI. REPARACIÓN DEL DAÑO.**

**278.** Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para demandar la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, 108 y 109 constitucionales, y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

**279.** De conformidad con los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, 61, fracciones II, VII y VIII, 64, fracciones I, II y VII, 67, 68, 73, fracción VI, 88, fracciones II y XXIII, 96, 97 fracción II, 106, 110, fracción V, inciso c), 111, 112, 126, fracción VIII, 130, 151 y 152 de la Ley General de Víctimas y 1, 2, 3, 4, 7, 8, 24, 25, 26, 32, 61, 63, 64, 66, 72, 73, 100, 101 y 110 de la Ley 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz; existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a reparar a las víctimas de una forma integral, y de manera correlativa a esta obligación, el

derecho que tienen las víctimas a ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de rehabilitación, satisfacción y medidas de no repetición.

**280.** Esta Comisión Nacional considera procedente la reparación de los daños ocasionados a las personas pensionadas en los siguientes términos:

**a) Medidas de rehabilitación**

**281.** De conformidad con los estándares internacionales, la rehabilitación debe incluir la atención médica y psicológica<sup>60</sup>, misma que en el presente caso debe brindarse a las víctimas que lo requieran, para aliviar o contrarrestar los efectos de los actos cometidos en su contra.

**b) Medidas de satisfacción.**

**282.** En el marco de las medidas de satisfacción, la Secretaría de Gobierno, el Instituto de Pensiones y la Fiscalía General, deberán colaborar ampliamente con este Organismo Nacional en la queja administrativa y la denuncia penal que se presenten en contra de los servidores públicos detallados en el apartado de responsabilidad, por las violaciones a los derechos humanos descritas en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, QV1 y QV2, a quienes deberán, en

---

<sup>60</sup> Artículos 18-23 de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, de las Naciones Unidas

coordinación, inscribirlos en el Registro Estatal de Víctimas, en términos de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, y reconocerles esa calidad.

**283.** Deberán incorporarse copias de la presente Recomendación en los expedientes personales de los servidores públicos, a efecto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron, en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, QV1 y QV2.

**c) Garantías de no repetición.**

**284.** 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 lo que el Estado debe adoptar todas las medidas legales y administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas.

**285.** Las Secretarías de Gobierno, Finanzas, Seguridad Pública y el Instituto de Pensiones deberá establecer estrategias de profesionalización, actualización, certificación, capacitación en materia de derechos humanos a su personal, particularmente en relación con el trato digno en favor de los grupos en condición de vulnerabilidad y por ello de atención prioritaria, como las personas adultas mayores y periodistas, de formación ética y responsable, y en materia de uso de la fuerza.

**286.** Por lo que hace a Secretaría de Finanzas, deberá establecer mecanismos que aseguren la transparencia y la adecuada fiscalización de los recursos públicos que entregue a las dependencias y organismos locales, especialmente en relación con los recursos que se destinen al Instituto de Pensiones, lo cual incluye fundar y motivar las transferencias por concepto de adelanto presupuestal.

**287.** Por parte del Instituto de Pensiones, se deberán regularizar los pagos, y establecer mecanismos para la denuncia contra los servidores públicos que sean responsables de irregularidades en la entrega de las pensiones, que debe realizar dicho Instituto, y cualquier prestación de seguridad social a la que estén obligados.

**288.** Por lo que hace a la Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Finanzas, Instituto de Pensiones, deberán implementar acciones ante el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales de los servidores públicos involucrados en los hechos motivo de la presente Recomendación para evitar su impunidad.

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

## **VII. RECOMENDACIONES.**

**A Usted señor Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz:**

**PRIMERA.** En un plazo no mayor a tres meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en coordinación con el

Instituto de Pensiones y la Fiscalía General reparar integralmente el daño e inscribir en el Registro Estatal de Víctimas a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, QV1 y QV2, conforme a la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, remitiéndose a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Se colabore ampliamente con esta Comisión Nacional en la queja que presentará ante la Contraloría General del Estado de Veracruz, para que se investiguen y determinen las responsabilidades administrativas de AR1, AR3, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10, AR11, AR12, AR13 y AR14 y demás servidores públicos que participaron en los hechos que motivaron la presente Recomendación y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**TERCERA.** Se colabore ampliamente con esta Comisión Nacional en la denuncia que presentará ante la Fiscalía General, para que se investiguen y determinen las responsabilidades penales de AR1, AR3, AR5, AR6, AR7, AR8, AR9, AR10, AR11, AR12, AR13, AR14 y demás servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública que hayan participado en los hechos, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**CUARTA.** Que la Secretaría de Finanzas, transfiera oportunamente al Instituto de Pensiones los recursos económicos indispensables para que se entreguen a las personas pensionadas, en tiempo y forma, las prestaciones de seguridad social a las que tengan derecho, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**QUINTA.** En un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se imparta a los servidores públicos de las Secretarías de Gobierno, Finanzas y de Seguridad Pública, cursos de capacitación por especialistas en materia de derechos humanos en los que se aborden aquellos atinentes a las personas adultas mayores. Además de los referidos cursos, la Secretaría de Seguridad Pública, también deberá impartir otro sobre los derechos de periodistas, de límites del uso de la fuerza pública, libertad de expresión, libertad de reunión, derecho al trato digno e integridad personal, y enviarse a esta Comisión Nacional la documentación que acredite su cumplimiento.

**SEXTA.** Designar al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

**A Usted señor Director General del Instituto de Pensiones:**

**PRIMERA.** En un plazo no mayor a tres meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en coordinación con el Gobierno del Estado y la Fiscalía General, reparar integralmente el daño e inscribir en el Registro Estatal de Víctimas a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, QV1 y QV2, conforme a la Ley General de Víctimas para el Estado de Veracruz, remitiéndose a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Se tomen las medidas necesarias a fin de que se cubran oportunamente las prestaciones de seguridad social a las que tengan derecho las personas pensionadas, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**TERCERA.** Se colabore ampliamente con la Comisión Nacional en la denuncia que se presente ante la Fiscalía General del Estado de Veracruz, para que se investiguen y determinen las responsabilidades penales de AR2, AR4, AR15, AR16 y demás servidores públicos de ese al Instituto de Pensiones que hayan participado en los hechos, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**CUARTA.** En un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se imparta a los servidores públicos del Instituto de Pensiones, cursos de capacitación en materia de derechos humanos, en los que se aborden aquellos atinentes a las personas mayores; cursos que deberán ser impartidos por personal especializado, y enviarse a esta Comisión Nacional la documentación que acredite su cumplimiento.

**QUINTA.** Designar al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

**A Usted señor Fiscal General del Estado de Veracruz:**

**PRIMERA.** En un plazo no mayor a tres meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, en coordinación con el Gobierno del Estado y el Instituto de Pensiones reparar integralmente el daño e inscribir en el Registro Estatal de Víctimas a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V32, V33, V34, V35, QV1 y QV2, conforme a la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, remitiéndose a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Integrar y determinar el Acta Circunstanciada y la Carpeta de Investigación 2, con el fin de determinar la responsabilidad penal de los servidores públicos involucrados, enviando a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**TERCERA.** Instruir a quien corresponda para que en el plazo de un mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una Circular dirigida al personal de todas las Fiscalías de Veracruz, en la que se indique que debe colaborar y proporcionar veraz y oportunamente a esta Comisión Nacional y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos la información requerida para la integración de sus expedientes de queja, y se envíe a esta Comisión Nacional la constancia que acrediten su cumplimiento.

**CUARTA.** Se colabore ampliamente con la Comisión Nacional en la queja que promueva ante la Visitaduría General de la Fiscalía General, por la responsabilidad que por acción u omisión pudieran haber

incurrido AR17, AR18, AR19, AR20, AR21 y AR22, remitiendo a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**QUINTA.** En un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se implementen cursos de capacitación por especialistas para el personal de la Fiscalía General en materia de derechos humanos, en los que se aborden aquellos atinentes a las personas adultas mayores y periodistas; sobre los protocolos, y deberá enviarse a esta Comisión Nacional la documentación que acredite su cumplimiento.

**SEXTA.** Se designe al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

**290.** De acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Recomendación tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las acciones y omisiones 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, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes, se subsane la irregularidad de que se trate y se reparen las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

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

**292.** Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a Ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a la Comisión Nacional, dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

**293.** Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar a la Cámara de Senadores; o en su receso, a la Comisión Permanente, 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**