



Expediente: CEDH/1VG/CHI/0411/2016

Recomendación 13/2019

Caso: Discriminación y solicitud indebida de pago para ser reconocido como vecino.

Autoridad responsable: H. Ayuntamiento de Chicontepec, Veracruz.

Víctimas: V1 y V2

**Derechos humanos violados: Derecho a la seguridad jurídica.
Derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación.
Derecho de libre circulación y residencia.**

Proemio y autoridad responsable	1
I. Relatoría de hechos	1
II. Competencia de la CEDHV:	3
III. Planteamiento del problema	3
IV. Procedimiento de investigación	4
V. Hechos probados	4
VI. Derechos violados	5
DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA	6
DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL	8
DERECHO DE LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA	11
VII. Reparación integral del daño	12
Recomendaciones específicas	14
VIII. RECOMENDACIÓN N° 13/2019	14

Proemio y autoridad responsable

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a los veintiún días del mes de febrero de dos mil diecinueve, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente citado al rubro, la Primera Visitaduría General de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita¹, constituye la **RECOMENDACIÓN N° 13/2019**, que se dirige a la siguiente autoridad:

2. **H. AYUNTAMIENTO DE CHICONTEPEC, VERACRUZ**, de conformidad con los artículos 17, 34, 35 fracción XVIII, 40 fracción III y 151 fracción II de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz; 2, 3, 6, 7 y 10 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz y 126 fracción VII de la Ley Estatal de Víctimas.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

3. **RESGUARDO DE INFORMACIÓN:** Con fundamento en los artículos 3, fracción XXXIII, 9, fracción VII, 11, fracción VII, y 56, fracción III, y 71 de la Ley 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la información que integra el presente expediente es de carácter confidencial, no obstante, debido a que la información contenida en el mismo actualiza el supuesto de prevalencia del interés público sobre la reserva de información, y toda vez que no existió oposición de la parte quejosa, de conformidad con el artículo 19 fracción II, inciso A, de la ley en comento, se procede a la difusión de la versión pública de la Recomendación 13/2019.

4. En cumplimiento con lo establecido en el artículo 176 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, se procede al desarrollo de los rubros que a continuación se detallan:

I. Relatoría de hechos

5. El veintiséis de agosto del año dos mil dieciséis, se recibió escrito en la Delegación Étnica de este Organismo con residencia en Chicontepec, Veracruz signado por el **C. V1**, haciendo de nuestro conocimiento hechos que considera violatorios de derechos humanos cometidos en su

¹En términos de lo establecido en los artículos 1 y 102, apartado B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución o CPEUM); 4 párrafo octavo y 67 fracción II, inciso b) de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracción III y 25 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 1, 5, 15, 16 y 177, del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

agravio y que atribuye al Agente Municipal de una Localidad perteneciente a Chicontepec, Veracruz, al referir lo siguiente²:

[...] Con el presente escrito, y fundados en lo que establecen los artículos 8 constitucional y los aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales Vigente, vengo ante Usted a presentar formal denuncia o queja en contra del C. [...] en su calidad de Agente Municipal y [...] en su calidad de presidente del comisariado ejidal, ambos del poblado de [...], municipio de Chicontepec, por los siguientes hechos que considero son constitutivos de delito y violación a mis derechos humanos, cuyos hechos son los siguientes: [...] 1. El suscrito soy originario y vecino de [...], Municipio de Chicontepec, y me encuentro al corriente con mis cuotas y obligaciones, con las autoridades y comités de la comunidad, el caso, es que el pasado 21 de agosto del presente año, me llegó un citatorio firmado por las autoridades aquí denunciadas en donde me citaban para el 24 de agosto a una junta para ventilar el caso de un muchacho que se encuentra viviendo en mi domicilio ya que es el marido de mi hija (yerno) [V2], y al acudir a la reunión las autoridades aquí denunciadas me exigieron que mi yerno se incorpore a las faenas de la comunidad ya que es una obligación de cumplir con las faenas en la comunidad, solicitud a la cual estuve de acuerdo e incluso les manifesté que yo ya lo había expuesto en una asamblea que este muchacho se incorpore a las faenas, que lo enlisten y que lo citen cuando hay faenas, hago aclaración que en la reunión del 21 de agosto no fue citado mi yerno, el caso es que las autoridades denunciadas me dijeron “si pero para que tu yerno lo enlistemos tienes qué pagar una entrada de \$12,000.00 (doce mil pesos) petición a la cual me negué y les expuse que no estaba de acuerdo en pagar esa cantidad de dinero y entonces me manifestaron que si no estoy de acuerdo en pagar esa cantidad entonces tengo que correr al muchacho y que no lo hago ellos lo harán y les manifesté que mi casa y mi solar yo soy quien manda y yo soy quien decide quién puede quedarse o irse y entonces estas autoridades me manifestaron que si no estoy de acuerdo en cumplir con esa costumbre de pagar la entrada entonces que me atenga a las consecuencias, manifiesto a esa autoridad a su cargo que el suscrito me comprometí a pedirle al muchacho que participe con las faenas y a presentarlo en una asamblea general pero ellos se negaron dicen que no lo van a enlistar hasta en tanto no se pague esa cantidad de dinero. 2. Por lo anteriormente expuesto considero que estas personas están cometiendo un abuso de su autoridad porque ya pregunté con otras personas que llegaron de yerno a la comunidad y ya están dando faenas y ellos no pagaron la entrada, me exigen tengo que pagar,

² Foja 2 del expediente.

por esta razón pido su intervención en el problema que planteo y se emitan las recomendaciones necesarias y se investiguen los abusos que están cometiendo estas autoridades [...].

II. Competencia de la CEDHV:

6. El procedimiento de queja ante las instituciones públicas de derechos humanos es un mecanismo cuasi jurisdiccional para tutelar estos derechos. Su competencia tiene fundamento en el artículo 102, apartado b de la CPEUM, de modo que este Organismo forma parte del conjunto institucional del Estado mexicano de salvaguarda a los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

7. En este sentido, toda vez que no se actualiza ningún supuesto del artículo 5 de la Ley de esta CEDHV, se declara la competencia de este Organismo Autónomo para pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

- a. En razón de la **materia**—*ratione materiae*-, al considerar que los hechos podrían ser constitutivos de violaciones a los derechos a la seguridad jurídica, la igualdad ante la ley y la no discriminación así como a la libre circulación y residencia.
- b. En razón de la **persona** —*ratione personae*-, porque las presuntas violaciones son atribuidas al Agente Municipal de la Comunidad de Chicontepec, Veracruz.
- c. En razón del **lugar** —*ratione loci*-, porque los hechos ocurrieron en Chicontepec, Veracruz.
- d. En razón del **tiempo** —*ratione temporis*-, en virtud de que los hechos se suscitaron desde el día veinticuatro de agosto del año dos mil dieciséis, fecha en que le fue requerido el pago al petitionerio, sin contar con algún Reglamento Interno que lo regularice. Hasta el día de hoy se le sigue exigiendo dicha cuota; por lo que se considera de tracto sucesivo hasta en tanto no dejen de existir esas acciones. Esto actualiza nuestra competencia al haber sido puestos en conocimiento los hechos de este Organismo Autónomo el día veintiséis de agosto del año dos mil dieciséis.

III. Planteamiento del problema

8. Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para conocerlos, se inició el procedimiento de investigación encaminado a recabar las

evidencias necesarias que permitieran establecer si se acreditan o no las presuntas violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, los puntos a dilucidar son:

- a. Determinar si el cobro exigido al C. V1 para que su yerno V2, pueda formar parte de la Comunidad del Municipio de Chicontepec, Veracruz, violenta el derecho de ambos a la seguridad jurídica.
- b. Establecer si esta exigencia vulnera el derecho a la libre circulación y residencia del C. V2 en relación con el derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación.
- c. Analizar si la aplicación del artículo 47 del Reglamento Interno Comunitario de fecha veinte de octubre del año dos mil dieciséis, violenta el derecho a la seguridad jurídica de los peticionarios.

IV.Procedimiento de investigación

9. A efecto de documentar y probar los planteamientos expuestos por este Organismo Autónomo, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Se recabó la queja por escrito del **C. V1**.
- Se solicitaron informes al H. Ayuntamiento de Chicontepec, Veracruz.
- Se recabó el testimonio de posibles testigos de los hechos

V.Hechos probados

10. Del acervo que corre agregado en el expediente que se resuelve, se desprenden como probados los siguientes hechos:

10.1 El cobro exigido a V1 para que su yerno V2 forme parte de la Comunidad del Municipio de Chicontepec, Veracruz, es violatorio de su derecho a la seguridad jurídica.

10.2 Exigir una cuota para pertenecer a esa Comunidad, violenta el derecho a la libre circulación y residencia del C. V2, en relación con el derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación.

10.3 El Reglamento Interno de la Comunidad aprobado el veinte de octubre del año dos mil dieciséis, vulnera la seguridad jurídica y es discriminatorio en perjuicio de las víctimas.

VI. Derechos violados

11. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostiene que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se reconoce un conjunto de derechos fundamentales cuyas fuentes son la Constitución y los Instrumentos Internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende de un mandato constitucional, pues el principio *pro persona* obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a cada individuo.³

12. Es importante señalar que el propósito de los procedimientos no jurisdiccionales de defensa a los derechos humanos, no es acreditar la responsabilidad individual, penal o administrativa de los servidores públicos, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial⁴; mientras que en materia administrativa es facultad del superior jerárquico del servidor público responsable⁵.

13. Así, el objetivo de esta Comisión es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violen los derechos humanos que comprometan la responsabilidad institucional del Estado⁶.

14. En este sentido, el estándar probatorio que rige el procedimiento de queja es distinto al que opera en los procesos material y formalmente jurisdiccionales. Por ello, no es necesario que se pruebe la responsabilidad del Estado más allá de toda duda razonable, ni que se identifique individualmente a los agentes a quienes se atribuyen los hechos violatorios, sino que es suficiente demostrar que se han verificado acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de esas violaciones o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida⁷.

15. Expuesto lo anterior, se desarrollan los derechos humanos que se consideran vulnerados, así como el contexto en el que se desarrollaron tales violaciones y las obligaciones concretas para reparar el daño.

³ V. SCJN. Contradicción de Tesis 293/2011, sentencia del Pleno de 3 de septiembre de 2013.

⁴ Cfr. SCJN. Acción de Inconstitucionalidad 155/2007, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

⁵ V. SCJN. Amparo en Revisión 54/2016, Sentencia de la Primera Sala de 10 de agosto de 2016.

⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 78.

⁷ Cfr. Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la CrIDH, 20 de marzo de 2013, párr. 90. SCJN. Incidente de inejecución 493/2001, Sentencia del Pleno de 28 de febrero de 2002.

DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA

16. La seguridad jurídica implica la certeza, protección, firmeza y claridad de las normas jurídicas y su aplicación. Para ello, exige que todas las autoridades realicen sus actividades de acuerdo con la legislación vigente y dentro de los límites de su jurisdicción.

17. Esto tiene la finalidad de otorgar certidumbre al gobernado sobre el alcance y permanencia de sus derechos y obligaciones frente al Estado. Es decir, de proporcionar a la persona los elementos necesarios para que esté en condiciones de defender sus derechos⁸.

18. El concepto de seguridad jurídica tiene dos dimensiones: la primera se relaciona con la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de las acciones individuales frente al poder público; y la segunda, de carácter procedimental, se refiere al respeto de la organización y funcionamiento del estado de derecho. Esto es, a la sujeción de los poderes públicos a la normatividad vigente.

19. Se trata de un derecho que otorga la certeza de que las autoridades no actuarán arbitrariamente, pues sus acciones deben encontrar sustento en la legislación vigente para generar un acto de molestia⁹ en la esfera jurídica de una persona, sin que se vulneren sus derechos humanos.

20. De tal suerte, los actos de la autoridad deben tener sustento en normas vigentes al momento de ejecutarlos; en ningún caso pueden fundamentarse en normas posteriores a los hechos que regulan; es decir, las normas no pueden tener efectos retroactivos.

21. En el presente asunto, el señor V1 afirmó que en agosto del 2016, las autoridades de la Comunidad del Municipio de Chicontepec, le exigieron la cantidad de \$12,000.00 (DOCE MIL PESOS 00/100. M/N.) para incluir a su yerno, V2, quien habita en su domicilio, como miembro de la Comunidad. De lo contrario no tendría reconocimiento como vecino y debía expulsarlo de su casa, pues no era originario de dicho lugar.

22. El entonces Agente Municipal negó el cobro señalado. No obstante, en fechas posteriores señaló que, en caso de que alguna autoridad lo “exhortara a condonar el pago”, acataría esa resolución. Informó además, que la Comunidad no contaba con Reglamento Interno en el que se sustentara la cuota a la que hacía referencia la víctima.

⁸ Amparo Directo 734/92. Sentencia de 20 de agosto de 1992, resuelta por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

⁹ SCJN. Pleno. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN. Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Registro IUS 200080.

23. Durante la tramitación de la presente queja, el V1 hizo saber a esta Comisión que su yerno no podía participar en las actividades de la comunidad, porque le seguían requiriendo el pago para su inclusión. Ahora el costo era por la cantidad de \$5,000.00 (CINCO MIL PESOS 00/100. M/N.), en virtud del cambio de autoridades en la Comunidad.
24. El ahora Sub-agente Municipal manifestó que las víctimas estaban obligadas a pagar la referida cantidad, puesto que así se encuentra establecido en el reciente Reglamento Interno Comunitario, aprobado el día veinte de octubre del año dos mil dieciséis. Es decir, después de que se interpuso la presente queja.
25. Esta Comisión sostuvo comunicación con personal del H. Ayuntamiento de Chicontepec, con el objeto de informarle al Sub-agente de la Comunidad que, cuando se requirió a las víctimas el pago de \$12,000.00 (DOCE MIL PESOS 00/100. M/N.), no existía ningún reglamento o normatividad que así lo exigiera. Aún así, y en virtud de la norma creada con posterioridad, se sigue exigiendo al C. V1 un pago de \$5,000.00 (CINCO MIL PESOS 00/100. M/N.) para integrar a su yerno, V2 a las actividades de la comunidad. Esto contraviene la prohibición constitucional de aplicar las normas con efectos retroactivos.
26. No obstante, el H. Ayuntamiento de Chicontepec, se limitó a señalar que en la Comunidad se regían bajo sus *usos y costumbres*, por lo que no podían intervenir.
27. Al respecto artículo 61 de la Ley Orgánica del Municipio Libre vigente en el Estado de Veracruz, establece que los Agentes y Sub Agentes Municipales son servidores públicos que funcionarán en sus respectivas demarcaciones como auxiliares de los Ayuntamientos.
28. En ese tenor, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1, obliga a los Estados no sólo a respetar los derechos y las libertades de las personas, sino también a garantizar su libre y pleno ejercicio. Así, el Estado tiene la obligación de crear un marco institucional que le permita cumplir cabalmente con esas obligaciones.
29. Esta obligación no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación. Además, implica la necesidad de una conducta gubernamental que

asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos¹⁰.

30. Como se observa, el H. Ayuntamiento de Chicontepec, a través de su Agente Municipal, exigió el pago de una cuota que no contaba con un fundamento jurídico al momento de los hechos. Como ha quedado establecido¹¹, violenta el derecho de V1 y V2 a la seguridad jurídica.

31. Esta Comisión evidenció lo anterior ante las autoridades señaladas y, en consecuencia, se creó en fecha veinte de octubre del año dos mil dieciséis el Reglamento Interno de la Comunidad (es decir, cerca de dos meses después de exigido el pago). En su artículo 47 se intenta justificar la actuación del Agente Municipal y se establece el pago de la cuota exigido a las víctimas.

32. Al respecto, el Pleno de la SCJN ha establecido que la aplicación retroactiva de la ley es una conducta prohibida en el orden constitucional cuando ésta afecta la esfera jurídica de los individuos. Además, es una garantía de seguridad jurídica que tiene por objeto limitar la actividad del poder público, para evitar un perjuicio derivado del cambio en la normatividad¹², tal y como sucede en el presente caso.

33. En conclusión, la suma de estos argumentos de hecho y de derecho configuran violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica de V1 y V2.

DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL

34. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé diversas obligaciones para las autoridades. Entre éstas, el deber de respetar los derechos humanos reconocidos en ella y en los instrumentos internacionales; su más amplia procuración y desde el ámbito de su respectiva competencia *promoverlos, protegerlos, respetarlos y garantizarlos*.

35. De igual forma, la CADH reconoce en sus artículos 1.1 y 24 que todas las personas son iguales ante la ley, y que los Estados tienen el deber de garantizar que todas las personas, bajo su jurisdicción, gocen de sus derechos en pro de igualdad.

36. De tal suerte, la discriminación abarca toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga como resultado

¹⁰ Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1998. Serie C No. 04, párrs. 166 y 167.

¹¹ Supra párrafo 17.

¹² Pleno. RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Registro IUS 2009818.

obstaculizar, restringir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos. Para tal efecto, la intención del agente no es determinante¹³.

37. Así, los derechos de todo ser humano deben ser reconocidos de igual manera por la ley y, consecuentemente, disfrutar de sus derechos sin discriminación por ningún motivo, incluido el **sexo** y **género**. El primero abarca el conjunto de características físicas, biológicas, anatómicas y fisiológicas de los seres humanos que los definen como hombre o mujer; y el segundo como la pre-concepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres¹⁴.

38. En este sentido, la discriminación en razón de sexo y género se configura cuando las autoridades otorgan un trato diferenciado a una persona, sin una base objetiva o razonable, a partir de sus características sexuales o identidad de género.

39. Si bien no toda diferencia de trato constituye un acto de discriminación, cuando el Estado decide implementar un trato diferenciado, basado en una categoría prohibida por el derecho convencional y constitucional (como el sexo o el género de las personas), debe demostrar a través de una argumentación exhaustiva¹⁵, que dicha distinción es una exigencia constitucional o, por lo menos, es constitucionalmente admisible¹⁶.

40. En el caso en particular, el Reglamento Interno de la Comunidad creado el veinte de octubre del año dos mil dieciséis, en su artículo 47 establece que [...] *Todo yerno para formar parte de la comunidad tendrá que pagar la cantidad de \$5,000.00 (cinco mil pesos m/n) que tendrá que pagar en un plazo de 2 meses. [...]*.

41. Como se desprende de la simple lectura, el precepto antes citado establece únicamente un cobro específico a los **yernos**. Es decir, a hombres que inician una vida familiar con mujeres que son originarias de la Comunidad sin que exista ninguna precisión para el caso homólogo de mujeres. El Reglamento establece una distinción por razón de sexo, al requerir un pago específico sólo a los varones que no forman parte de la Comunidad.

42. No sólo el Reglamento resulta discriminatorio. También la práctica de las autoridades comunitarias, con la anuencia del H. Ayuntamiento, pues solicitan el pago exclusivamente a

¹³ CONAPRED. Derecho a la no discriminación

¹⁴ Cfr. Corte IDH. Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Sentencia de 26 de septiembre de 2018, p. 235.

¹⁵ Cfr. Corte IDH. Caso González LluyVs . Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre de 2015, p. 258.

¹⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009, p. 56. Y Acción de Inconstitucionalidad 8/2014, Sentencia del Pleno de fecha 11 de agosto de 2015.

hombres (yernos), lo que contraviene disposiciones legales no solo nacionales, sino también internacionales, como quedó establecido¹⁷.

43. En este sentido, la distinción carece de sustento constitucional. Por lo tanto, se trata de una diferencia establecida arbitrariamente que lesiona el derecho a la igualdad, por razón de sexo. Además, la aplicación de esta norma condiciona su residencia.

44. Adicionalmente, estas acciones contribuyen a crear y perpetrar estereotipos de género sobre las acciones que deben realizar los hombres y mujeres.

45. Por su parte, el H. Ayuntamiento de Chicontepec, Veracruz, indicó que la Comunidad se regía bajo sus *usos y costumbres*.

46. El derecho *consuetudinario* o de *usos y costumbres*, representa la manifestación de una conducta normativa generada espontáneamente por la comunidad, aceptada y practicada en términos generales. Sin embargo, la exclusión de los hombres no originarios de la zona, no tiene su inicio en una práctica espontánea de la Comunidad, sino en una norma de derecho positivo. Por lo tanto, no puede considerarse como derecho consuetudinario.

47. En este contexto, los entrevistados que afirmaron conocer la aplicación del cobro, fueron consistentes en manifestar que tal disposición se originó por una decisión de sus autoridades comunitarias, cuyo cumplimiento hicieron con el objeto de evitar un posible conflicto con éstas. Es decir, no fue a través de una práctica originada por la comunidad y reiterada durante un tiempo más o menos largo, con la conciencia de que se trataba de un precepto obligatorio. La obligación contraída no fue pura y simple, sino sujeta a una condición¹⁸.

48. En conclusión, la cuota exigida a las víctimas, no constituye una norma consuetudinaria, puesto que no se vio forjada por la comunidad a través del tiempo, sino que fue una decisión emitida por una autoridad.

49. En este sentido, el Reglamento establece una distinción basada en el sexo que carece de asidero constitucional. Por lo tanto, constituye una violación al derecho a la igualdad ante la ley y la no discriminación.

¹⁷ Supra párrafo 35 y 36.

¹⁸ SCJN. Cuarta Sala. **USOS Y COSTUMBRES**. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Registro IUS 376100.

DERECHO DE LIBRE CIRCULACIÓN Y RESIDENCIA

50. El artículo 11 de la CPEUM define el derecho a la libre circulación y residencia como la posibilidad de entrar y salir del territorio nacional, así como viajar y mudarse libremente dentro de él sin necesidad de contar con documentación especial para hacerlo. Por su parte, el numeral 16 señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente.

51. De lo anterior se desprende que la Constitución reconoce que las personas tienen la libertad de elegir su lugar de residencia y que éste es objeto de tutela constitucional.

52. En el ámbito internacional, el artículo 22 de la CADH reconoce este derecho al señalar que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado puede circular por el mismo y residir en él, con sujeción a las disposiciones legales.

53. Por su parte, la Corte ha establecido que tal derecho es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona para establecerse en el lugar de su elección¹⁹, sin que ello dependa de ningún objetivo o motivo en particular del individuo que desea permanecer en el lugar²⁰.

54. Dentro del presente asunto, el cobro que la autoridad comunitaria exige a los CC. V1 y V2 condiciona la residencia de los “yernos” a dicha localidad. Su incumplimiento tiene como consecuencia la **expulsión** (de *facto* y no de *iure*) de los habitantes, bajo la amenaza de que no podrán hacer uso de los servicios básicos de la Comunidad.

55. Así pues, la restricción de éstos servicios (agua, educación, acceso a la salud, caminos, etc.) impuesta por las autoridades, impide que los habitantes que no paguen dicha cuota, no cuenten con los elementos mínimos necesarios para subsistir y vivir dignamente.

56. Al respecto, pobladores de la Comunidad refirieron a este Organismo que algunas personas, debido a su situación económica, no han podido financiar el pago. Como consecuencia, han tenido que cambiar de domicilio. Lo anterior, obliga de facto a cambiar de residencia en contra de su voluntad a quienes no puedan costear la cuota establecida, a desplazarse de manera forzada a otra zona en donde no sea necesario cumplimentar tal requisito.

¹⁹ Cfr. Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. p. 115.

²⁰ Cfr. Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Sentencia de 26 de mayo de 2010. p. 197.

57. Por su parte la Corte ha establecido medidas mínimas para garantizar la vida digna de las personas, entre éstas se encuentran el acceso a la alimentación, la atención de salud, saneamiento y servicios básicos que permitan su supervivencia²¹, algunas de las cuales les están siendo condicionadas y coartadas a las víctimas.
58. En ese orden de ideas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el desplazamiento forzado interno se articula en tres elementos principales: **a) la condición de urgencia y apremio que obliga a las personas para desplazarse** (la limitación de uso de los servicios generales); b) las características de las condiciones contextuales en el lugar de residencia que motivan a las personas a desplazarse (la limitante para su reconocimiento como vecinos) y; c) el aspecto geográfico que diferencia este fenómeno y sus víctimas de los refugiados y de las personas que necesitan protección internacional²².
59. De lo analizado en los párrafos antecesores, es posible señalar que las acciones realizadas por la autoridad municipal configuran una violación al derecho humano de libre circulación y residencia, al condicionar su derecho a la residencia al pago de una cuota económica

VII.Reparación integral del daño

60. Las medidas de reparación tienden a remover las consecuencias de las violaciones sufridas, permiten que las víctimas retomen su proyecto de vida y, en última instancia, tienen presente su realización como ser humano y la restauración de su dignidad. Bajo esta tesitura, en un Estado constitucional de derecho, toda persona debe tener la seguridad de que, en caso de sufrir una violación a sus derechos humanos gozará de la posibilidad de reclamar la reparación de los daños sufridos.
61. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, establecen el derecho general de las personas a la reparación oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos. En esta misma línea, el artículo 25 de la ley en cita contempla las siguientes medidas de reparación: restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

²¹ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. p. 163.

²² CNDH. Informe especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México. Mayo de 2016, p. 25.

62. Teniendo en cuenta lo anterior, y con base en el artículo 126 fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, este Organismo considera procedente la reparación de los daños ocasionados por la violación de los derechos humanos descritos y probados en la presente Recomendación, en los siguientes términos:

RESTITUCIÓN

63. De conformidad con la jurisprudencia internacional, las medidas de restitución implican el restablecimiento de las cosas al estado anterior en que se encontraban antes del evento dañoso, y se encuentra consagrado en el artículo 60 de la Ley Estatal de Víctimas. Por ello, el Sub-agente Municipal de la Comunidad de Chicontepec, Veracruz, deberá reconocer a V2 como vecino de la Comunidad sin requerirle cantidad alguna que condicione su participación, situación que lo conllevará a ser reconocido como vecino.

SATISFACCIÓN

64. Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de la reparación, que busca resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas, por lo que con base en el artículo 72 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, deberán girarse las instrucciones correspondientes, para que sea iniciada y determinada una investigación interna, diligente, imparcial y exhaustiva, a efecto de determinar de manera individualizada, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados en el presente caso por las violaciones a derechos humanos en que incurrieron.

GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

65. Las garantías de no repetición, son consideradas tanto como una de las formas de reparación a víctimas como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías, a diferencia de las demás medidas que comprenden una reparación, se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito de que no se repita la vulneración de los derechos de las víctimas, así como eliminar y superar las causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos, y comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.

66. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de evitar las violaciones a derechos humanos; mientras que la reparadora, se refiere a acciones que

correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas de violaciones a derechos humanos, teniendo eco en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.

67. En esa lógica, y tomando en consideración el material probatorio que obra en el presente expediente, es necesario que personal del H. Ayuntamiento de Chicontepec, Veracruz deberá capacitar y sensibilizar a los servidores públicos involucrados en la presente Recomendación, en materia del derecho humano a la seguridad jurídica, a la igualdad ante la ley y la no discriminación así como a la libre circulación y residencia.

68. Por último, es importante resaltar que la presente Recomendación constituye por sí misma una forma de reparación.

Recomendaciones específicas

69. Por lo antes expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 y 67 fracción II de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 2, 3, 4 fracciones I, III, 6 fracciones I, II, IX, 7 fracción II, 12, 13, 14, 25, y demás aplicables de la Ley Número 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz; 1, 5, 14, 15, 16, 23, 25, 25, 59, 172, 173, 176 y demás relativos de nuestro Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

VIII. RECOMENDACIÓN N° 13/2019

AL PRESIDENTE MUNICIPAL DE CHICONTEPEC, VERACRUZ PRESENTE

PRIMERO. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 17, 34, 35 fracción XVIII, 40 fracción III y 151 fracción II de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz; 2, 3, 6, 7 y 10 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz y 126 fracción VII de la Ley Estatal de Víctimas, deberá girar sus instrucciones a quien corresponda, para que:

- a) Se enliste de manera inmediata al C. V2 yerno de la víctima, sin requerirle algún pago, y así sea incluido en las faenas realizadas por la Comunidad, ser reconocido como vecino y pueda disfrutar los servicios de la población en general.

- b) A través del correspondiente procedimiento administrativo, se realicen las diligencias necesarias que permitan establecer la responsabilidad individual, por las acciones y omisiones en las que incurrieron los servidores públicos involucrados en el presente caso.
- c) Se capacite y profesionalice eficientemente a los servidores públicos involucrados en materia de promoción, defensa, garantía y respeto de los derechos humanos, específicamente en relación a los derechos a la seguridad jurídica, igualdad ante la ley y no discriminación así como a la libre circulación y residencia.
- d) Se evite, en lo sucesivo, cualquier acto u omisión que revictimice a los CC. V1 y V2.

SEGUNDA. De conformidad con los artículos 4 fracción III de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz y 181 de su Reglamento Interno, se hace saber al H. Ayuntamiento de Chicontepec, Veracruz que dispone de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir del día siguiente en que ésta se le notifique, para que manifieste si la acepta o no.

TERCERA. En el caso de aceptarla, dispone de QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES para hacer llegar a este Organismo las pruebas que corroboren su cumplimiento.

CUARTA. En caso de que no se reciba respuesta o no sea debidamente cumplida esta Recomendación en los términos planteados y dentro del plazo legalmente señalado, de conformidad con lo que dispone el artículo 102 apartado B) de la CPEUM, deberá fundar, motivar y hacer pública tal negativa.

QUINTA. Por otra parte, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el H. Congreso del Estado de Veracruz, a efecto de que explique el motivo de la misma.

SEXTA. De conformidad con lo que establece el artículo 180 del Reglamento Interno antes invocado, notifíquese a las víctimas un extracto de la presente Recomendación.

SÉPTIMA. Toda vez que la presente Recomendación posee carácter de interés público, elabórese la versión pública de la misma, de conformidad con los artículos 3 fracción XXXIII y 56 fracción III de la Ley No. 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Dra. Namiko Matsumoto Benítez

Presidenta