



COMISION ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS
V E R A C R U Z

Expediente: CEDHV/2VG/PAP/0026/2022

Recomendación 07/ 2025

Caso: Privación ilegal de la libertad de un NNA.

Autoridades Responsables: H. Ayuntamiento de Papantla de Olarte, Veracruz de Ignacio de la Llave

Víctimas: V1, V2

Derechos humanos violados: Derecho a la libertad personal en relación con el interés superior de la niñez

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE.....	2
CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA	3
I. RELATORÍA DE LOS HECHOS	3
SITUACIÓN JURÍDICA.....	4
II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS	4
III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN.....	5
V. HECHOS PROBADOS	6
VI. OBSERVACIONES.....	6
VII. DERECHOS VIOLADOS	7
DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL EN RELACIÓN CON EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ.....	7
VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO	11
IX. PRECEDENTES	14
X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	14
RECOMENDACIÓN N° 07/2025	14

PROEMIO Y AUTORIDAD RESPONSABLE

1. En la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de Llave, a diez de febrero del dos mil veinticinco, una vez concluida la investigación de los hechos que motivaron el expediente número **CEDHV/2VG/PAP/0026/2022**¹, la Segunda Visitaduría General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (en adelante, la Comisión o CEDHV), formuló el proyecto que, aprobado por la suscrita² constituye la **RECOMENDACIÓN N° 07/2025**, que se dirige a la siguiente autoridad, en carácter de responsable:

2. AL H. AYUNTAMIENTO DE PAPANTLA DE OLARTE, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, de conformidad con los artículos 1³ párrafos primero, segundo y tercero, 115⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 76⁵, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 17⁶, 18⁷, 35⁸ fracciones XXV inciso h, y XLVIII, 156⁹ y demás

¹ Nomenclatura asignada con fundamento en los artículos 11 y 28 fracciones II y VI de la Ley General de Archivos y en cumplimiento a la circular N° CEDHV/UAR/04/2023 de 01 de Marzo de 2023 signada por el Encargado de la Unidad de Archivos de este Organismo.

² En 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.

³ Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. 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.

⁴ Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre [...]

⁵ Artículo 76. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputará como servidor público a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Estado, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso del Estado o en la Administración Pública Estatal o Municipal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstos; Fideicomisos; así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y de la deuda pública.

⁶ Artículo 17. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, de acuerdo a los principios de mayoría relativa, de representación proporcional e igualdad de género, en los términos que señale el Código Electoral del Estado. El Ayuntamiento residirá en la cabecera del municipio y sólo podrá trasladarse a otro lugar dentro del mismo, por decreto del Congreso del Estado, cuando el interés público justifique la medida.

⁷ Artículo 18. El Ayuntamiento se integrará por los siguientes Ediles: I. El Presidente Municipal; II. El Síndico, y III. Los Regidores.

⁸ Artículo 35. Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones: [...] XXV. Tener a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales: [...] h) Seguridad pública, policía preventiva municipal, protección civil y tránsito; [...] XLVIII. Promover entre los habitantes del Municipio el conocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos y la igualdad de oportunidades;

⁹ Artículo 156. Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 153, se observarán las siguientes reglas: I. Cuando se trate de Ediles o de Agentes o Subagentes Municipales: a) El apercibimiento, la amonestación y, en su caso, la sanción económica, serán impuestas por el Ayuntamiento en sesión de Cabildo; y b) La suspensión, la destitución o la inhabilitación, serán impuestas por el Congreso del Estado, en términos del presente Título, con la denuncia que formule el Cabildo. II. Cuando se trate de otros servidores públicos municipales, las sanciones serán impuestas por el Presidente Municipal o por el órgano de control interno. Para la destitución del empleo, cargo o comisión, previa suspensión, el Síndico lo demandará de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de esta ley y demás leyes del Estado. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución que dictará el órgano que corresponda, en términos de esta ley y demás leyes aplicables

aplicables de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz; y 126¹⁰ fracción VIII de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz.

CONFIDENCIALIDAD DE DATOS PERSONALES DE LA PARTE AGRAVIADA

3. Con fundamento en los artículos 3 fracción XIX, 9 fracción VII, 11 fracción VII, 67, 68 fracciones I, III, V, VII, 69, 70, 71 y 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 2, 4, 16, 18, 19, 20 y 21 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y, el artículo 39 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, [...].

4. Sin embargo, en términos del artículo 64 de la Ley de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se omite mencionar el nombre del adolescente agraviado, atendiendo a que tiene derecho a la protección de sus datos personales. Por ello, se le identificará como V1, ([...]).

5. Asimismo, con la finalidad de no vulnerar el derecho a la protección de datos personales de los testigos o de las personas involucradas, se omite mencionar sus nombres, por lo que serán identificadas como T o PI, respectivamente, y el número progresivo que corresponda.

DESARROLLO DE LA RECOMENDACIÓN

6. En cumplimiento con lo establecido en el artículo 176 del Reglamento Interno de este Organismo Estatal de Derechos Humanos, se procede al desarrollo de cada uno de los rubros que a continuación se detallan.

I. RELATORÍA DE LOS HECHOS

7. El 03 de febrero de 2022, esta Comisión recibió el escrito signado por V2, mismo que en lo medular se transcribe a continuación:

"[...] V2, en representación de V1, vengo ante ustedes a solicitar su intervención interponiendo formal queja en contra del C. [...], Agente Municipal Constitucional de la Congregación de [...] del Municipio de Papantla, Veracruz y de su comandante de la policía auxiliar de nombre [...], por los hechos que a continuación narro y que considero violatorios de los derechos humanos de mi representado:

El día de ayer como a las nueve de la noche, mande a mi hijo V1 a comprar a la tienda y cuando iba caminando en la calle, se encontró al comandante de la policía auxiliar de la comunidad referido quien le ordenó que se regresara a su casa y como mi hijo no le hizo caso y siguió caminando hacia la tienda, dicho comandante lo agarró de la espalda

¹⁰ Artículo 126. Además de los deberes establecidos para todo servidor público, los integrantes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en el ámbito de su competencia deberán: [...] VIII. Recomendar las reparaciones a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos con base en los estándares y elementos establecidos en la presente Ley.

de su playera y lo condujo hacia la agencia municipal en donde lo metió a la cárcel comunitaria. El argumento de tal comandante es que después de las ocho y media de la noche los muchachos ya no pueden andar en la calle ya que así se acordó en asamblea comunitaria y se firmó un acta y por eso lo encerró y además porque VI no lo obedeció y siguió caminando y el comandante lo sintió como que lo retó.

T-2 oyó que este gritaba y me dio aviso y entonces yo salí y vi como el comandante llevaba a mi hijo y lo tuvo retenido en la agencia mientras otro policía auxiliar fue por la llave de la cárcel comunitaria a la casa del agente municipal y una vez que éste regresó, dicho comandante encerró a mi hijo y dijo que lo iba a sacar hasta el otro día.

Por lo anterior y me fui a ver al agente municipal señalado a su domicilio y le di a conocer lo que hizo su comandante y él en principio me dijo que no se podía meter porque ese era su trabajo del comandante y fue cuando le dije que lo iba a ir a acusar que dijo que le iba a ir a decir al comandante que lo sacara y así lo hizo ya que después me pasó a ver a mi domicilio para que lo acompañara a la agencia y ahí el comandante y el agente municipal lo sacaron y me lo entregaron. Estuvo encerrado dos horas.

Considero que lo que le hicieron a mi hijo es violatorio de sus derechos humanos y por ello me quejo tanto del comandante que fue quien lo encerró como en contra del agente municipal quien lo toleró pues cuando le pidieron la llave, claramente le dijeron que era para encerrar a mi hijo y él sabe que es menor de edad y el entregó la llave. Además, como ya lo dije, en principio el agente también dijo que eso era su trabajo de su comandante por lo que es evidente que respalda sus abusos [...]”¹¹ [Sic].

8. Mediante acta circunstanciada de fecha 10 de febrero de 2022, el Delegado Étnico de este Organismo en Papanltla, en lo medular hizo constar lo que se transcribe a continuación:

“[...] En la Loc. [...]... y habiéndole manifestado que mi visita era para entrevistar a VI [...] le pedí su autorización para hablar con el citado a lo cual me dijo que si da su autorización y hecho lo anterior y ante su presencia, procedí a dialogar con el adolescente referido con quien primeramente me identifique con las formalidades de ley y le di a conocer la queja que en su representación interpuso su madre ante esta Comisión y le pregunté si era su voluntad ratificar o no la petición de intervención, explicándole detalladamente el procedimiento de integración de un expediente en este organismo. Al respecto el entrevistado quien dijo tener [...] años de edad, manifestó que si está de acuerdo en la petición que nos hizo su mamá porque efectivamente, así como ella nos lo dice sucedieron los hechos y por tanto la ratifica e interpone su queja en los siguientes términos. [...] interpongo formal queja en contra del C. [...] como agente municipal y de su comandante auxiliar de nombre [...], ambos de la localidad [...] del municipio de Papanltla, pues el día 02 de febrero de 2022, como a las nueve de la noche, salí a buscar galletas a la tienda de la esquina pero como no hubo, me quede ahí un rato pensando si me iba para otra tienda y en eso venía bajando el comandante referido y me pidió que ya me fuera para mi casa pero como yo iba ir a comprar no lo hice y entonces me agarró de atrás de mi playera y yo me jalone diciéndole que no tenía por qué detenerme si yo iba a comprar pero a la fuerza me llevo a la cárcel comunitaria y yo le grité a T-2 para decirle lo que pasaba y salió él y mi mamá y me siguieron a la cárcel. Llegando a la cárcel el comandante mandó a un policía auxiliar a traer la llave a la casa del agente municipal y este lo entregó con ella el comandante abrió la cárcel y me encerró. Mi mamá fue a buscar al agente municipal quien no quería sacarme pero lo convenció y después como de dos horas me saco. No tenían por qué encerrarme porque yo no estaba haciendo nada malo pues solo iba a comprar y por ello interpongo queja [...]”¹² [Sic]

SITUACIÓN JURÍDICA

II. COMPETENCIA DE LA CEDHV PARA LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS

9. La competencia de esta Comisión está fundamentada en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II, inciso b) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

10. De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley Número 483 de la CEDHV, este Organismo tiene competencia en todo el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para conocer y

¹¹ Foja 03 del expediente.

¹² Foja 09 del expediente.

tramitar las quejas que por presuntas violaciones a derechos humanos se imputen a servidores públicos estatales o municipales por actos u omisiones de naturaleza administrativa en que incurran.

11. Así, toda vez que no se actualiza ninguno de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley Número 483 de la CEDHV, este Organismo es competente para conocer y pronunciarse respecto de la presente investigación, en los siguientes términos:

- a.** En razón de la **materia** –*ratione materiae*-, porque los hechos son actos de naturaleza administrativa que podrían violar el derecho a la libertad personal en relación con el interés superior de la niñez.
- b.** En razón de la **persona** –*ratione personae*-, porque las presuntas violaciones son atribuidas a servidores públicos municipales.
- c.** En razón del **lugar** –*ratione loci*-, porque los hechos ocurrieron dentro del territorio veracruzano.
- d.** En razón del **tiempo** –*ratione temporis*-, en virtud de que los hechos ocurrieron el 02 de febrero de 2022, y la queja fue recibida el 03 de febrero de 2022. Es decir, se presentó dentro del término de un año al que se refiere el artículo 121 del Reglamento Interno.

III. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

12. Una vez analizados los hechos motivo de queja y establecida la competencia de este Organismo para conocerlos, de conformidad con la normatividad aplicable, se inició el procedimiento de investigación encaminado a recabar los elementos de prueba que permitieran a esta Comisión, determinar si los hechos investigados constituyeron o no, violaciones a derechos humanos. Con base en lo anterior, los puntos a dilucidar son:

- Si, el 02 de febrero de 2022, servidores públicos del H. Ayuntamiento de Papantla.

IV. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN

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

- a.** Se recibió la solicitud de intervención de la parte quejosa.
- b.** Se solicitaron informes al H. Ayuntamiento Constitucional de Papantla de Olarte, Veracruz de Ignacio de la Llave.

- c. Se recabaron testimonios.
- d. Se realizó una inspección ocular en el lugar de los hechos.
- e. Se realizó el análisis de los informes rendidos por la autoridad señalada como responsable y demás documentales con que se cuenta.

V. HECHOS PROBADOS

14. En ese sentido, se procede a establecer los hechos que han quedado comprobados:
- a. El 02 de febrero de 2022, servidores públicos del H. Ayuntamiento de Papantla de Olarte, Veracruz de Ignacio de la Llave privaron ilegalmente de la libertad a V1.

VI. OBSERVACIONES

15. 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 Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea 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 individuo¹³.

16. Es importante señalar que el propósito en los procedimientos no jurisdiccionales de defensa de derechos humanos no es acreditar la responsabilidad individual –ni penal, ni administrativa– de los servidores públicos involucrados, como sucede en un proceso jurisdiccional. La determinación de las responsabilidades individuales en materia penal corresponde al Poder Judicial;¹⁴ mientras que en materia administrativa tratándose de faltas no graves es competencia de los Órganos internos de control. Para las faltas administrativas graves¹⁵, lo será el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz¹⁶.

¹³ Cfr. SCJN. *Contradicción de tesis 293/2011*, Sentencia del Pleno de 3 de septiembre de 2013, publicada el 25 de abril de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁴ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 155/2007*, Sentencia del Pleno de 7 de febrero de 2012, p. 28.

¹⁵ Cfr. Artículo 3 fracción IV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y 2 fracción III, 6,7 y 9 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹⁶ Véase: Gaceta Oficial del Estado, *DECRETO NÚMERO 247 POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 67 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE*, de 19 de diciembre de 2022, Núm. Ext. 502, transitorio segundo, disponible en: https://sisditi.segobver.gob.mx/signa/doc_gaceta.php?id=4999.

17. Así, el objetivo de esta Comisión es verificar si las acciones imputadas a la autoridad constituyen o no actos u omisiones que violan los derechos humanos que comprometen la responsabilidad institucional del Estado¹⁷.

18. En ese orden de ideas, el estándar probatorio que rige en 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 verificaron acciones u omisiones que permitieron la perpetración de esas violaciones, o que exista una obligación del Estado que haya sido incumplida¹⁸.

19. Así, la materia de esta resolución se circunscribe a determinar si los hechos en análisis constituyen o no violaciones a derechos humanos y a determinar el alcance de la obligación de reparar el daño a la víctima.

VII. DERECHOS VIOLADOS

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL EN RELACIÓN CON EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ.

20. El derecho a la libertad personal es reconocido en diferentes tratados de derechos humanos y en la CPEUM. El artículo 16 de la Constitución establece que nadie puede ser molestado en su persona, ni privado de su libertad, sin que exista previamente una orden fundada y motivada emitida por autoridad competente. Las excepciones a esta regla son el delito flagrante y el caso urgente.

21. Esta disposición proporciona una cobertura amplia a la libertad de las personas. De tal manera, las interferencias a la libertad personal solo son legítimas a través de las formas que la CPEUM prescribe. Cuando suceden de otro modo, el análisis de regularidad debe ser particularmente riguroso, ya que la finalidad de este artículo es limitar la esfera de acción de la autoridad administrativa para interferir arbitrariamente en la libertad de las personas. De este modo, deben ocurrir circunstancias muy específicas y excepcionales para que las restricciones a la libertad personal sean legítimas¹⁹.

22. A nivel internacional, el primer documento en reconocer este derecho fue la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁰. Según su artículo 9, “nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado”. Por su parte, el artículo 7 de la CADH, señala que todas las personas tienen derecho a la

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014*, Sentencia del Pleno de 22 de marzo de 2018, párr. 50 y 53.

²⁰ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948.

libertad y la seguridad personal. Por lo mismo, nadie puede ser sometido a detención o prisión arbitrarias.

23. La Corte IDH ha reiterado que el artículo 7 de la CADH tiene dos tipos de regulaciones: una general y otra específica. La general se encuentra en el primer numeral “toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personales”. Mientras que la específica está compuesta por una serie de garantías que protegen el derecho a no ser privado de la libertad ilegal o arbitrariamente²¹.

24. Así, cualquier restricción a la libertad personal es ilegal cuando se ejecuta al margen de la ley, sin observar el estándar normativo desarrollado por la Corte IDH.

25. Además, la Corte IDH reitera que los niños y niñas son titulares de todos los derechos reconocidos en la CADH, pero cuentan también con medidas especiales contempladas en el artículo 19 de ese instrumento. Así, cualquier caso que involucre a un menor de edad debe ser analizado de forma transversal. Por ello, el presente caso será analizado a la luz del interés superior de la niñez.

26. El interés superior de la niñez es una institución compleja que se encuentra tutelada por el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN), el cual señala que la vigencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es el eje rector que debe orientar todas las decisiones de los Estados. De igual forma, el artículo 19 establece que las autoridades deben aplicar todas las medidas necesarias –ya sean administrativas, legislativas, sociales o educativas– para proteger a las Niñas, Niños y Adolescentes contra toda forma de perjuicio.

27. En el ámbito constitucional, el artículo 4º párrafo noveno de la CPEUM establece que en las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez. De acuerdo con la Primera Sala de la SCJN, este principio ordena a todas las autoridades realizar la protección de los derechos del niño a través de medidas “reforzadas” o “agravadas”, y proteger los intereses de los niños, niñas y adolescentes con la mayor intensidad²².

28. Esta obligación descende a la legislación ordinaria a través del artículo 2 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y del artículo 2 de su homóloga para el Estado de Veracruz.

29. De tal modo, no hay interés superior para un niño, niña o adolescente que la efectiva vigencia de sus derechos²³. Cualquier situación que demande la protección de los derechos de un menor de edad debe abordarse desde esta óptica, de tal manera que permeé todo el análisis de los elementos fácticos y jurídicos relevantes en cada caso.

²¹ Corte IDH. *Caso Fleury y Otros Vs. Haití*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, p. 53.

²² SCJN. Amparo Directo 35/2014. sentencia de la Primera Sala del 15 de mayo de 2015, p. 28.

²³ UNICEF, *La convención en tus manos. Los derechos de la infancia y la adolescencia*, UNICEF, Uruguay, 2004, pág. 25.

30. En esa tesitura, el contenido específico de las medidas reforzadas de protección que debieron implementarse para proteger los derechos humanos de V1 deben determinarse a la luz de los hechos demostrados en cada caso.

31. Por lo anterior, esta Recomendación analizará los hechos acreditados y las violaciones a derechos humanos que se desprenden de éstos, desde esa perspectiva.

Análisis de la detención de V1.

32. En el presente caso, está demostrado que aproximadamente a las 21:00 horas del día 02 de febrero de 2022, el C. [...] en su cargo de Sub agente Municipal y el C. [...] en su carácter de Comandante, ambos de [...], Municipio de Papantla de Olarte, Veracruz de Ignacio de la Llave, privaron ilegalmente de la libertad a V1.

33. Lo anterior, porque la autoridad municipal estableció que la detención de V1 obedecía a que la V2 (madre de V1) les solicitó el apoyo para que cuando vieran a su hijo V1 en la vía pública después de las 20:00 horas, le pidieran que se retirara a su domicilio; empero, en el día de los hechos, V1 se opuso a acatar la instrucción y por ese motivo fue que el comandante se lo llevo a la sub agencia municipal, con la finalidad de resguardarlo y posteriormente darle aviso a la V2 para que se presentara a recoger a V1.

34. En ese sentido, para justificar su actuar, los servidores públicos municipales anexaron copia de un acta en la que el sub agente municipal pidió a los padres de los NNA involucrados (entre ellos V1), su autorización para que los mismos no anduvieran en la calle después de las 20:00 horas y que, ante el incumplimiento serian llevados a la sub agencia municipal y serian multados²⁴. No obstante, dicha actuación es ilegal.

35. En efecto, en los casos que involucren a niñas, niños y adolescentes, el derecho a la libertad no debe deslindarse del interés superior de la niñez y del carácter que reviste la posición de garante del Estado respecto de los niños. Así, las autoridades deben cuidar que ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente, que el encarcelamiento o la prisión de un niño se haga conforme a la ley y utilizarla como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda²⁵.

36. Los NNA pueden ser sancionados por infracciones a reglamentos administrativos y de policía. Es decir, es jurídicamente admisible y compatible con sus derechos humanos atribuirles responsabilidad en la realización de conductas que dañen o alteren la paz social²⁶; sin embargo, en el caso no se observa que V1 haya cometido o realizado alguna conducta de ese tipo.

²⁴ Véase foja 78 del expediente.

²⁵ Corte IDH. *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párr. 161

²⁶ Cfr. SCJN. *Acción de Inconstitucionalidad 21/2004*, Sentencia del Pleno de 26 de abril de 2007, p. 233

37. Al respecto, cabe señalar que el Bando de Policía y Buen Gobierno de Papantla, no establece alguna restricción para que las personas no puedan circular libremente posterior a las 20:00 horas. Es decir que, aun cuando la autoridad municipal tuviera supuestamente la autorización de la V2 para intervenir a V1 por encontrarse en vía pública después de las 20:00 horas, dicha actuación seguiría siendo ilegal y violatoria a la libertad de V1. Lo anterior, sin que pase desapercibido que el documento remitido por las autoridades municipales en el que presuntamente la madre de VI les dio autorización, no cuenta con la firma de V2.

38. Aunado a lo anterior, el artículo 81 del Bando de Policía y Gobierno de Papantla de Olarte, Veracruz de Ignacio de la Llave, establece que en los casos en los que NNA cometan alguna falta administrativa, (lo que se insiste no aconteció en el caso que nos ocupa), será la madre, padre, el tutor, la o el representante legítimo o de la persona a cuyo cargo se encuentren, quien responderá por los daños y perjuicios causados. Sin embargo, en el caso es evidente que las autoridades municipales no se preocuparon por garantizar la seguridad de V1, pues de ser así el subagente municipal no hubiera proporcionado la llave de la celda y el comandante lo hubiere acompañado a su casa o dar aviso a V2, pero no privarlo de su libertad por aproximadamente dos horas en una celda.

39. Para robustecer lo dicho, se cuenta con los testimonios de T-2²⁷ y T-3²⁸, quienes hicieron del conocimiento que el día de los hechos, vieron a V1 dentro de la celda y que ellos estaban afuera esperando que lo dejaran libre.

40. Así pues, se concluye que las condiciones de la detención de V1 no cumplieron con los estándares normativos, y constituyeron una violación a su derecho a la libertad personal.

41. Bajo las consideraciones antes expuestas, se tiene acreditado que servidores públicos adscritos en el tiempo en que sucedieron los hechos, al H. Ayuntamiento Constitucional de Papantla de Olarte, Veracruz de Ignacio de la Llave, pese a ser conscientes de la minoría de edad de V1, lo privaron ilegalmente de su libertad, vulnerando así el principio de interés superior de la niñez, en perjuicio de V1.

VICTIMIZACIÓN SECUNDARIA

55. De acuerdo con la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, todos los servidores públicos están obligados a evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria²⁹.

²⁷ Véase foja 93 del expediente.

²⁸ Véase foja 94 del expediente.

²⁹ Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículo 119, fracción VI.

56. Al respecto, la SCJN ha señalado que la victimización secundaria no se produce como resultado directo del acto delictivo, sino que, por el contrario, deriva de la respuesta indebida de las instituciones públicas. Así, la victimización secundaria es el conjunto de consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas de carácter negativo que derivan de la experiencia de la víctima en su contacto con el sistema de procuración de justicia y suponen un choque frustrante entre las legítimas expectativas de la víctima y la inadecuada atención institucional recibida³⁰.

57. Como ya quedó demostrado, la V2, acudió ante el subagente municipal como superior del comandante de la policía auxiliar para hacer de su conocimiento la detención ilegal de V1 y a pedirle que fuera puesto en libertad, obteniendo como respuesta inicial que no podía intervenir porque ese era el trabajo del comandante, por lo que tuvo que decirle al subagente municipal que lo acusaría en Papantla y solamente así fue como accedió a dejar en libertad a V1.

58. Al respecto, se debe tener en consideración que la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave les reconoce la calidad de víctimas indirectas a los familiares de las víctimas directas que tengan una relación inmediata con ella³¹ y, en consecuencia, se les deben garantizar los derechos que dicha normativa establece³².

59. En ese sentido, esta CEDHV considera como víctima indirecta a V2.

VIII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO

42. A toda violación de derechos humanos le sigue, necesariamente, el deber de reparar. Este ha sido el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el inicio de sus funciones contenciosas,³³ y prevalece hasta el día de hoy en su jurisprudencia más reciente.³⁴ El orden jurídico mexicano ha hecho suya esta norma del derecho internacional. En efecto, el tercer párrafo del artículo 1° de la CPEUM dispone que:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

43. Consecuentemente, el Estado –visto como un ente que reúne los tres órdenes de gobierno, a los poderes tradicionales y a los organismos autónomos– debe reparar las violaciones a los derechos

³⁰ SCJN. Primera sala, Tesis: 1a. CCCLXXXII/2015 (10a.), MENOR DE EDAD VÍCTIMA DEL DELITO. EL DEBER DE PROTECCIÓN DE LOS JUZGADORES IMPLICA SALVAGUARDARLO DE TODO TIPO DE REVICTIMIZACIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

³¹ Artículo 4, párrafo cuarto de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

³² Artículo 7 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, última reforma publicada el 29 de noviembre de 2018 en la Gaceta Oficial número extraordinario 478.

³³ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25.

³⁴ Corte IDH. *Caso Casa Nina Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 126.

humanos, en los términos que establezca la Ley. Esto significa que son las leyes las que determinan el alcance del deber del Estado –y de sus órganos– de reparar las violaciones a los derechos humanos. Cualquier otra consideración al momento de reparar las violaciones a derechos humanos acreditadas configura una desviación de este deber constitucional.

44. En ese sentido, los artículos 24 y 26 de la Ley No. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 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 sufridas. Asimismo, de conformidad con su artículo 25, estas medidas comprenden la restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

45. En congruencia con lo anterior y de conformidad con los artículos 4, 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 105 fracción II, 114 fracción VI y 115 de la Ley No. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el H. Ayuntamiento de Papantla, Veracruz de Ignacio de la Llave deberá reconocer la calidad de víctima directa a V1 e indirecta a la V2.

46. En tal virtud, deberán realizar los trámites y gestiones necesarias ante la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención Integral a Víctimas (en adelante CEEAIV), para que las víctimas sean incorporadas al Registro Estatal de Víctimas (REV). Esto, con la finalidad de que puedan acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención.

47. Con base en el artículo 126 fracción VIII de la Ley en cita, este Organismo considera procedente la reparación de los daños ocasionados a las víctimas en los siguientes términos:

Satisfacción

48. Las medidas de satisfacción hacen parte de las dimensiones individual y colectiva de las reparaciones y buscan resarcir el dolor a través de la reconstrucción de la verdad, la difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas.

49. Con fundamento en el artículo 72 de la Ley Estatal de Víctimas, el H. Ayuntamiento de Papantla de Olarte, Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá iniciar a la brevedad y de forma diligente, un procedimiento disciplinario y/o administrativo en contra de todos y cada uno de los servidores públicos involucrados, con la finalidad de determinar el alcance de su responsabilidad administrativa por las conductas violatorias de derechos humanos demostradas en el presente caso.

50. En el supuesto de que ya exista algún procedimiento substanciado por los mismos hechos, éste deberá concluirse en un plazo razonable y resolver lo que en derecho corresponda.

51. Al respecto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Número 366 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave disponen que la

facultad para imponer sanciones a los actos de naturaleza administrativa cometidos por los servidores públicos tienen una prescripción de tres años, contados a partir del día siguiente en que se hubieren cometido las infracciones, lo que deberá ser objeto de análisis por el H. Ayuntamiento de Papantla de Olarte, Veracruz de Ignacio de la Llave.

52. De resolver que la facultad sancionadora ha prescrito, ello no deberá impedir la integración y conclusión de una investigación objetiva y diligente que enuncie las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos involucrados en los hechos materia de la presente. Esto en concordancia con el objetivo de las medidas de reparación de satisfacción de reconocer la responsabilidad institucional y restablecer la dignidad de las víctimas, tal y como se establece en el artículo 72 de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El procedimiento deberá resolverse dentro de un plazo razonable de conformidad con la legislación que resulte aplicable.

Garantías de no repetición

53. Las garantías de no repetición, son consideradas tanto una de las formas de reparación a las víctimas como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías, a diferencia de las demás medidas que comprende 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, las cuales comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora.

54. La dimensión preventiva surge de la obligación internacional que tienen los Estados de prevenir las violaciones a los derechos humanos y la dimensión reparadora se refiere a acciones que correspondan a mitigar los daños infringidos a las víctimas por la violación a sus derechos humanos, generando un impacto en acciones de carácter institucional, político, económico y social que beneficien a la sociedad en general.

55. Bajo esta tesitura, con fundamento en los artículos 73 y 74 fracción IV de la Ley de Víctimas, para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el H. Ayuntamiento Constitucional de Papantla de Olarte, Veracruz de Ignacio de la Llave deberá capacitar a todos los servidores públicos involucrados en materia de respeto y garantía de los derechos humanos. Especialmente, deberá enfatizarse la importancia de tutelar el derecho a la libertad personal en relación con el interés superior de la niñez.

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

IX. PRECEDENTES

57. Esta Comisión se ha pronunciado sobre la relevancia de garantizar el derecho a la libertad personal. En particular, resultan de especial importancia las Recomendaciones 35/2020, 70/2020, 01/2021, 04/2021, 49/2021, 68/2021, 72/2021, 80/2021, 85/2021, 90/2021, 27/2022, 63/2022, 12/2023, 13/2023, 15/2023, 25/2023, 54/2023, 07/2024 y 97/2024.

X. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

58. Por lo antes expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 4 y 67 fracción II, incisos b) y c) de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 3, 4 fracción III, 6 fracción IX y demás aplicables de la Ley número 483 de la CEDHV; 5, 15, 16, 25, 176 fracción VI y demás relativos de su Reglamento Interno, se estima procedente hacer de manera atenta y respetuosa, la siguiente:

RECOMENDACIÓN N° 07/2025

**AL H. AYUNTAMIENTO DE PAPANTLA DE OLARTE,
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE**

P R E S E N T E.

PRIMERA. Con fundamento en el artículo 126 fracción VIII de la Ley Número 259 de Víctimas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberán girar sus instrucciones a quienes corresponda, para que se cumpla con lo siguiente:

- a. Reconocer la calidad de víctima directa a V1 e indirecta a la V2. Además, deberán realizar los trámites y gestiones necesarias ante la CEEAIV, para que sean incorporados al Registro Estatal de Víctimas (REV). Esto, con la finalidad de que puedan acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención. Ello, con fundamento en los artículos 44, 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 105 fracción II, 114 fracción VI y 115 de la Ley No. 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- b. En los términos señalados en la presente Recomendación, deberá iniciar a la brevedad y de forma diligente, un procedimiento administrativo a efecto de establecer de manera individualizada la responsabilidad administrativa de todos y cada uno de los servidores públicos involucrados en las violaciones a derechos humanos acreditadas, mismo que deberá concluirse en un plazo razonable y resolver lo que en derecho corresponda.

Para lo anterior se deberá considerar lo que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Número 366 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en el sentido de que la facultad para imponer sanciones a los actos de naturaleza administrativa cometidos por los servidores públicos tienen una prescripción de tres años, contados a partir del día siguiente en que se hubieren cometido las infracciones.

De resolver que la facultad sancionadora ha prescrito, ello no deberá impedir la integración y conclusión de una investigación objetiva y diligente que enuncie las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos involucrados en los hechos materia de la presente. Esto en concordancia con el objetivo de las medidas de reparación de satisfacción de reconocer la responsabilidad institucional y restablecer la dignidad de las víctimas, tal y como se establece en el artículo 72 de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El procedimiento deberá resolverse dentro de un plazo razonable de conformidad con la legislación que resulte aplicable.

- c. Capacitar eficientemente a los servidores públicos involucrados en materia de promoción, defensa, garantía y respeto de los derechos humanos, específicamente sobre el derecho a la libertad personal en relación con el interés superior de la niñez. Asimismo, deberá evitar respectivamente, que cualquier servidor público de ese Ayuntamiento incurra en actos análogos a los que son materia de esta resolución. Lo anterior, de conformidad con los artículos 73 y 74 fracción IV de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- d. Evitar cualquier acción u omisión que revictimice a V1 y a la V2.

SEGUNDA. De conformidad con los artículos 4 de la Ley No. 483 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 181 de su Reglamento Interno, se les hace saber que disponen de un plazo de QUINCE DÍAS HÁBILES, contados a partir del día siguiente en que ésta se les notifique, para que manifiesten si la aceptan o no.

- a. En caso de aceptarla, disponen de QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES para hacer llegar a este Organismo las pruebas que corroboren su cumplimiento.
- b. En caso de que esta Recomendación no sea aceptada en los términos planteados y dentro del plazo legalmente señalado, de conformidad con lo que dispone el artículo 102 apartado B) de la CPEUM, deberán fundar, motivar y hacer pública tal negativa.
- c. En caso de que esta Recomendación no sea aceptada o cumplida, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave o, en los recesos de éste, a la Diputación Permanente, a efecto de que expliquen el

motivo de su negativa. Esto, con fundamento en el artículo 4 fracción IV de la Ley No. 483 de la CEDHV.

TERCERA. Con fundamento en los artículos 2 y 83 de la Ley Número 259 de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **REMÍTASE** copia de la presente Recomendación a la CEEAIV, a efecto de que:

- a. En términos de los artículos 4, 26, 37, 38, 41, 43, 44, 45, 100, 101, 105 fracción II, 114 fracción VI y 115 de la Ley Número 259, incorpore al Registro Estatal de Víctimas a V1 en su calidad de víctima directa indirecta a la V2, con la finalidad de que puedan acceder oportuna y efectivamente a las medidas de ayuda inmediata, asesoría jurídica, asistencia, protección y atención.

CUARTA. Con fundamento en los artículos 41, 107 y 111 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **REMÍTASE copia** de la presente Recomendación a la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para que en el marco de sus atribuciones y con el consentimiento de V1 y de la V2, se activen los mecanismos previstos en la normativa para su atención.

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

SEXTA. Toda vez que la presente Recomendación posee carácter de interés público, se instruye a la Secretaría Ejecutiva que elabore la versión pública de la misma, de conformidad con los artículos 3, fracción XXXIII y 56, fracción III de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 70 fracción XX del Reglamento Interno que nos rige, por ser necesaria para el buen funcionamiento del Organismo.

PRESIDENTA

DRA. NAMIKO MATZUMOTO BENÍTEZ