



Secretaría de Gobernación

Gobierno de Puebla

SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y DERECHOS HUMANOS

OFICIO No. SG/SPDDH/643/2022

ASUNTO: el que se indica

C. LAURA ZAYDÉN PAVÓN
COMISIONADA DE MEJORA REGULATORIA
DEL ESTADO DE PUEBLA
PRESENTE

Por este medio me dirijo a Usted enviándole un cordial saludo, asimismo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 17 y 50 del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, hoy Secretaría de Gobernación, le informo que esta unidad administrativa ha elaborado un "MANUAL PARA LA PREVENCIÓN DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS, PARA PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE PUEBLA", con el cual se busca que dicho instrumento sirva como guía práctica a todas y todos los servidores públicos, para que identifiquen sus cargas obligacionales en materia de Derechos Humanos y así se prevengan violaciones a los mismos.

Razón por la cual, en atención a su carácter de autoridad competente, para ejercer las funciones de promoción, coordinación, implementación, evaluación, asesoría y capacitación técnica respecto de la política estatal de mejora regulatoria, en términos de la ley en la materia, se le remite el referido manual debidamente impreso y en medio magnético CD, para que en el ámbito de su competencia se sirva manifestar lo que corresponda.

Para los efectos que anteceden se designa al C. Jorge Reyes Negrete, Director General de Derechos Humanos de esta Subsecretaría a mi cargo, con número telefónico 2225301307 y correo electrónico Jorge.reyes@puebla.gob.mx

Sin otro particular agradezco su colaboración reiterándole la seguridad de mi distinguida consideración.

ATENTAMENTE
CUATRO VECES HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA,
A 06 DE JULIO DE 2022

C. RAQUEL MEDEL VALENCIA
LA SUBSECRETARIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y DERECHOS HUMANOS
DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**MANUAL PARA LA PREVENCIÓN DE
VIOLACIONES A LOS DERECHOS
HUMANOS, PARA PERSONAS
SERVIDORAS PÚBLICAS DEL ESTADO
DE PUEBLA**

Contenido

PRESENTACION	4
INTRODUCCIÓN	5
Objetivo	6
Justificación	6
Marco jurídico	7
Violaciones a derechos humanos y sus principales manifestaciones dentro de la administración pública	8
Objetivos, Conductas y Cumplimiento de las Obligaciones	10
Catálogo de principales violaciones a derechos humanos por parte de autoridades administrativas ...	12
Instancias protectoras de derechos humanos (DDHH)	16
Nacionales	17
Jurisdiccionales	17
No jurisdiccionales	17
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	17
Comisión Estatal de Derechos Humanos (CDHP)	18
Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH)	18
Comisión Interamericana de Protección de Derechos Humanos (CIDH)	19
Corte Interamericana de Protección de Derechos Humanos (Corte IDH)	20
Recomendaciones emitidas por el Subsistema de Protección de Derechos Humanos no jurisdiccional	21
¿Qué son?	21
Tipos	22
Gestión, seguimiento, aceptación/no aceptación y verificación de cumplimiento de las recomendaciones	24
Víctimas	28
Requisitos para la calidad de Víctima	28

¿Cómo actuar?	33
Decálogo funcional de prevención y eficacia de los derechos humanos	33

PRESENTACIÓN

El conocimiento por parte de las y los integrantes del servicio público en el Estado de Puebla, en materia de derechos humanos y las obligaciones que se derivan de ellos para los distintos órganos de la Administración Pública, es una condición indispensable para que podamos avanzar hacia la consolidación de un Estado de derecho en el que se garantice el respeto de la dignidad de todas las personas. En muchas comunidades del Estado de Puebla, el primer vínculo de contacto de las personas y sus derechos con el gobierno se dan en instancias administrativas.

En tal virtud, la autoridad administrativa tiene un papel fundamental en la atención de las distintas problemáticas que afectan cotidianamente a la sociedad y que en el ejercicio de su función pueden vulnerar o limitar el ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas, ya sea mediante una atención directa o por conducto de la canalización correspondiente al orden de gobierno facultado para tal fin. Los desafíos prevaletentes del Estado en materia de derechos humanos, exigen de las y los servidores públicos, en los distintos órdenes de gobierno, capacitación y sensibilización permanente, como medio eficaz para lograr la prevención en la violación de los derechos. En razón de lo anterior, la implementación del presente Manual representa una herramienta que permitirá, instaurar un programa de capacitación dirigido a personas servidoras públicas, donde se busque unificar el conocimiento en materia de derechos humanos en el servicio público, garantizando así el ejercicio y goce de los derechos plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados Internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte y en los diversos ordenamientos legales vigentes en nuestro sistema jurídico.

Si bien es cierto que, el respeto de los derechos humanos es un deber de todas las personas, cuya inobservancia afecta la convivencia armónica y puede implicar la comisión de infracciones e incluso delitos, quienes se desempeñan en el servicio público tienen, además, obligaciones específicas respecto a los mismos, no solo de respeto, sino también de promoción, protección y garantía; su incumplimiento se traduce en violaciones a los derechos fundamentales que deben ser prevenidas, investigadas, sancionadas y reparadas, de conformidad con el artículo 1o. de nuestra Ley Suprema; pues, además de constituir trasgresiones a nuestro sistema jurídico, comprometen la responsabilidad internacional del Estado Mexicano.

Por lo tanto, el cumplimiento de dichas obligaciones implica una transformación radical en la cultura del servicio público en nuestro país, en donde garantizar la dignidad de las personas es la

finalidad de la función pública, en consecuencia, también es el referente con el cual se debe evaluar la idoneidad y efectividad de los programas de gobierno y el desempeño de las y los servidores públicos.

INTRODUCCIÓN

La diversidad política, económica, cultural, social y étnica existente en el Estado de Puebla, implica que la intervención gubernamental sea, bajo el enfoque de los derechos humanos, pero desde una dimensión contextual, es decir, el gobierno puede aplicar procesos estandarizados en sus funciones administrativas, dado que para ello, debe existir una adecuación entre lo jurídicamente vigente, lo socialmente válido y el acto de autoridad. Muchos municipios de nuestra Entidad Federativa se rigen bajo el sistema de usos y costumbres, lo que incide de manera importante en la labor que desarrollan las y los servidores públicos, esto, debido a que, además del parámetro hegemónico de protección de derechos humanos que existe en la legislación internacional y nacional, la acción gubernamental debe ser respetuosa del sistema de valores de estas sociedades.

Ante tal escenario, la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito y Derechos Humanos, tiene el objetivo de fortalecer una cultura gubernamental respetuosa de los derechos humanos, que permita a la sociedad ejercerlos, gozarlos, defenderlos y hacerlos valer ante las instancias correspondientes, estableciendo así el mecanismo adecuado para que el servicio público brinde y otorgue a cada gobernado las garantías de tutela a que haya lugar, de acuerdo a nuestro régimen jurídico.

Una importante cantidad de amparos presentados ante los tribunales federales, derivan, precisamente, de actos administrativos mal fundamentados, indebidamente motivados e incorrectamente ejecutados, escenario que, como consecuencia, origina un abanico de violaciones a los derechos de los usuarios de los servicios públicos. En ese orden de ideas, una herramienta para evitar ese tipo de intervenciones es la capacitación, que, mediante la socialización del conocimiento, sensibilice y concientice al aparato público-gubernamental a efecto de que las personas servidoras públicas que lo integran, actúen conforme a los parámetros protectores de derechos humanos establecidos en nuestra Constitución Política Federal.

Objetivo

Capacitar y sensibilizar a las y los servidores públicos de la Administración Pública del Estado de Puebla en materia de derechos humanos con el propósito de que conduzcan su actuar en apego a lo establecido en el orden jurídico nacional, y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, para prevenir violaciones a derechos humanos.

Justificación

La reforma constitucional de 2011, advierte que los derechos humanos representan la estandarización ética que legitima el ejercicio del poder público, por lo tanto, en México se han llevado a cabo diversas acciones diplomáticas, legislativas, administrativas y jurisdiccionales con la finalidad de coincidir en su capacidad institucional con estos estándares internacionales de protección de derechos humanos.

La reforma modificó de manera sustantiva once artículos constitucionales para fortalecer la protección a los derechos humanos y reforzar sus mecanismos de garantía. A su vez, se establecieron como obligaciones para todos los poderes públicos la promoción, el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos.

Entre las acciones, podemos identificar al artículo primero de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el cual sirvió como repositorio para alojar las obligaciones gubernamentales que tienen las personas servidoras públicas, sobre el respeto de los derechos humanos.

Partiendo de las premisas señaladas, es de suma importancia que toda persona servidora pública de las administraciones estatal y municipales de nuestra Entidad Federativa, tenga claridad sobre la carga de obligaciones relativas a los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones, a fin de que, por un lado, el gobierno robustezca su legitimidad, otorgando servicios públicos de calidad y conforme al marco jurídico aplicable y, por otro, que la persona servidora pública evite, realizar actos u omisiones que tengan como consecuencia ser sujeta a un procedimiento para fincarle responsabilidad administrativa, penal y/o civil por violentar los derechos humanos de los usuarios de los servicios públicos.

Por ello, es necesario que la persona servidora pública, comprenda el contenido de sus obligaciones, viendo los derechos humanos en el marco normativo, mismo que se encuentra instalado en un bloque conformado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales que contengan derechos humanos firmados y aprobados por el Estado mexicano y sus respectivas jurisprudencias. Asimismo, deberá conocer con precisión cuáles son las atribuciones y alcances que tiene la actividad no jurisdiccional y de investigación de las Comisiones defensoras de derechos humanos con el objetivo de saber cómo tramitar, gestionar, supervisar, cumplir y verificar las quejas y recomendaciones que se emitan en su contra.

Marco jurídico

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM);
- Tratados Internacionales que contenga derechos humanos, firmados por el titular del ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, de conformidad con el artículo 136 de la CPEUM;
- Bloque de regularidad constitucional (interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la Constitución y su parámetro de regularidad, así como las interpretaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los tratados internacionales, principalmente, la Convención Americana);
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla;
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- Código Penal Federal;
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla;
- Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla;
- Ley de Víctimas del Estado de Puebla;
- Códigos de ética;
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla;

- Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con derechos humanos; y
- Manuales emitidos por organismos internacionales en materia de derechos humanos.

Derechos humanos: una aproximación genérica sobre su operatividad

Desde una perspectiva histórica, los derechos humanos emergen en un contexto donde lo que se buscaba es que quienes detentaban el poder no interfirieran en las actividades individuales de la persona. Dicho de otro modo, los derechos humanos, en un primer momento de aparición institucional, tienen una connotación de freno al ejercicio del poder público, donde lo que importaba era la no intervención del gobierno frente a la acción de la libertad individual; a este enfoque se le conoce como una obligación de no hacer frente a la realización de derechos.

No obstante, esta visión de los derechos humanos y sus correlativas obligaciones no es única. En un siguiente momento en el proceso evolutivo de los derechos, se exige la intervención del gobierno con la finalidad de generar las condiciones necesarias para el posible ejercicio, goce y disfrute de estos. A esta otra dimensión de los derechos se les conoce didácticamente como los derechos sociales, culturales y económicos, mismos que ya no sólo representan una inacción gubernamental (un no hacer), sino que ahora constituyen una verdadera obligación de hacer y dar por parte del sector gobernante en favor de los gobernados.

Es, bajo esta idea, que la violación de derechos humanos puede actualizarse por un mal no hacer, un mal hacer y/o un mal (no) dar por parte de la persona obligada (servidora pública). *“Una violación a los derechos humanos es aquella acción u omisión indebida realizada por un servidor público, o con su anuencia, por la que se vulnera o restringe cualquiera de los derechos fundamentales definidos y protegidos por el ordenamiento jurídico.”¹*

Es decir, un derecho humano puede ser vulnerado por omisión cuando existe una obligación de hacer, por ejemplo, cuando hay un mandato constitucional donde se establece que toda persona mexicana tiene el derecho de recibir educación pública de calidad y gratuita, y la autoridad obligada a hacerlo posible no se acciona para tal fin, está violentando este derecho a la educación por omisión en el ejercicio de sus funciones, lo que diríamos representaría un “mal no hacer”. Por otro lado, los

¹ Segreste Ríos, Sergio. Manual básico de derechos humanos para autoridades municipales, México, CNDH, 2019, p. 53.

derechos humanos también pueden verse afectados por una acción, ilustremos la idea, el derecho al libre tránsito implica, en una de sus acepciones, que ninguna autoridad entorpezca el desplazamiento físico que una persona haga dentro del territorio nacional, esto es, que cualquiera puede, sin mediar ningún tipo de permiso gubernamental, viajar de Puebla a cualquier otra Entidad Federativa. Como se puede observar en este último caso, la obligación de las personas servidoras públicas implicadas es un “no hacer” un “no entorpecer el tránsito” para hacer eficaz el derecho.

Asimismo, los derechos también se pueden ver afectados por una acción cuando ésta es ejecutada de forma inadecuada, y por inadecuada deberá entenderse como un ejercicio de funciones deficiente, excesivo y/o fuera de la libertad que la Ley permite. Ejemplifiquemos, la Convención Sobre los Derechos del Niño señala que toda autoridad administrativa, legislativa y/o judicial tiene la obligación de considerar privilegiadamente los derechos de la niñez, para lo cual deberá aplicar el principio del interés superior del menor siempre que en el ejercicio de sus funciones se encuentre en juego una persona menor, principio que en términos prácticos implica que la elección de acciones gubernamentales privilegien el bienestar y desarrollo de la persona menor; entonces, si en los actos administrativos de determinada autoridad, se ejecutan acciones en favor de los derechos de la niñez pero estas son insuficientes, deficientes o inadecuadas de conformidad con el principio ya mencionado, por carecer de esta valoración suprema que es el bienestar del menor, a pesar de que la autoridad se está accionando en “un hacer” y “un dar”, existe una violación de derechos por inadecuación.

Implícitamente, lo que esta doctrina quiere decir es que existe una relación entre los derechos humanos y sus correlativas obligaciones para hacerlos eficaces. Pues la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que *“el derecho internacional de los derechos humanos no tiene por objeto imponer penas a las personas culpables de sus violaciones, sino amparar a las víctimas y disponer la reparación de los daños que les hayan sido causados por los Estados responsables de tales acciones”*² y/o omisiones. De esto se puede concluir que el Estado (gobierno por medio de sus servidores públicos) es el principal violador de derechos humanos, cuyo tratamiento jurídico se lleva a cabo mediante instancias que tienen la posibilidad de movilizar al sistema de responsabilidades administrativas, penales y civiles en contra de las personas servidoras públicas implicadas.

² Caso Velázquez Rodríguez vs Honduras. 29 de julio de 1988. Párrafo 134.

En este sentido, el establecimiento constitucional de esta trilogía de obligaciones (no hacer, hacer y dar) por parte de las autoridades del Estado, ha quedado instaurada a través de cuatro obligaciones generales, mismas que se presentan a continuación:

Objetivos, Conductas y Cumplimiento de las Obligaciones

Obligación	Objetivo respecto del Derecho	Conducta Requerida	Cumplimiento
Respetar	Mantener	Negativa	Inmediato
Proteger	Mantener	Negativa- Positiva	Inmediato-Progresivo
Garantizar	Realizar	Positiva	Inmediato-Progresivo
Promover	Mejorar	Positiva	progresivo

a) Obligación de Respetar.

Constituye la obligación más inmediata y básica de los derechos humanos, en tanto implica no interferir con o poner en peligro los derechos. Se trata de una obligación tendiente a mantener el goce del derecho y su cumplimiento es inmediatamente exigible a cualquiera que sea la naturaleza del derecho. Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, local o municipal) e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo y judicial) no debe violentar los derechos humanos, ni por sus acciones ni por sus omisiones.

b) Obligación de proteger.

Es una obligación dirigida a los agentes estatales (derivado de acción) en el marco de sus respectivas funciones para prevenir las violaciones a derechos humanos cometidas por particulares, así como crear el marco jurídico y la maquinaria institucional necesaria para cumplir ese fin. Estamos frente a una conducta positiva del Estado, el cual debe desplegar

múltiples acciones a fin de proteger a las personas de las interferencias provenientes de sus propios agentes y de particulares. Por ejemplo, la creación de leyes penales que sancionan la violación del derecho, el procedimiento penal que deba seguirse, las políticas de supervisión que la acción de particulares en relación con los derechos humanos, las fuerzas de policía que protejan a las personas en sus derechos, los órganos judiciales que sancionen las conductas, etc. Especial mención merece la existencia de recursos efectivos para la protección de los derechos fundamentales. Esta obligación puede caracterizarse como de cumplimiento inmediato, sin embargo, algunas particularidades de las instituciones creadas para la prevención pueden tener una naturaleza progresiva.

c) Obligación de garantizar.

A diferencia de las anteriores dos obligaciones, la de garantizar tiene por objeto realizar el derecho y asegurar para todos la habilidad de disfrutar de todos los derechos. Por ello requiere la remoción de restricciones a los derechos, así como la provisión de los recursos o la facilitación de las actividades que aseguren que todos son sustantivamente iguales en cuanto a su habilidad para participar como ciudadanos plenos en la sociedad. En este sentido la obligación de garantizar implica, en palabras de la CIDH *“El deber de los estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. En el centro de la obligación yace el principio de efectividad, es decir que los derechos están para ser vividos por las personas y ese es el objetivo que debe cumplir la garantía de los derechos. En pocas palabras, el derecho es la meta y la obligación está para alcanzarla”*.

Por ello la obligación de garantía es aún más compleja que las anteriores y también tiene un margen de indeterminación más amplio.

Aquello que es esperado de la autoridad para satisfacer el derecho es *“todo lo necesario”* pero qué es eso, no está precisado. Esta falta de determinación no se debe a la relativa novedad de la teoría sobre los derechos humanos y los derechos fundamentales en general, sino que cada contexto es diferente y requiere de acciones distintas.

d) Obligación de promover

Esta obligación tiene dos objetivos principales, por una parte que las personas conozcan sus derechos y mecanismos de defensa y, por otra, avanzar en la satisfacción del derecho, esto es, ampliar la base de su realización, es decir, no se trata de un deber meramente promocional, sino que debe tenderse al desarrollo del empoderamiento de los ciudadanos desde y para los derechos. Ello requiere una perspectiva que considere a las personas como titulares de derechos y no como beneficiarios de programas sociales, en este sentido, las obligaciones son conceptualizadas como conductas estatales y no como bienes transferibles.

Con esto no se quiere decir que los particulares no violen derechos humanos, también lo hacen pero no en una relación de verticalidad, sino de horizontalidad, lo cual trae consigo que el tratamiento jurídico para la resolución de estos conflictos sea distinta a la determinada para la violación de derechos cometida por autoridades.

Dicho lo anterior, es necesario señalar un catálogo, el cual es meramente enunciativo, mas no exhaustivo, de los derechos humanos que con más frecuencia se ven afectados por parte de las autoridades administrativas en el Estado de Puebla, de acuerdo con la información publicada por la Comisión de Derechos humanos de la Entidad Federativa.

Catálogo de principales violaciones a derechos humanos

por parte de autoridades administrativas.

De conformidad con el informe de resultados de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del 2021, en el año 2020 se recibieron 5,997 solicitudes, mismas que fueron calificadas de legales a las presuntas violaciones a los derechos humanos, de las cuales el 48% corresponden a personas servidoras públicas estatales y el 52 % al ámbito municipal.³

³ Informe anual de actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla 2021. Disponible en: <https://portaldetransparencia.cdhpuebla.org.mx/images/Generales/XXIX.InformesAnuales/informe2020.pdf>

Por su parte, en el mismo informe, pero del 2022, la Comisión calificó de legal 5,775 en el año 2021, de las que el 63% fueron dirigidas a autoridades municipales, 31% a autoridades estatales y 6% a otras autoridades.⁴

En relación a las presuntas violaciones de derechos humanos ya descritas, se debe decir que, didácticamente, se desarrollan de la siguiente manera, a fin de tener claridad sobre su contenido y visibilizar en la óptica del servicio público su prioritaria atención:

- **Incumplimiento de un deber legal.** Esta obligación, relacionada con el goce, disfrute y ejercicio de los derechos humanos, implica que la autoridad administrativa, con el deber legal de un hacer, un dar o un no hacer (omisión), no atiende a cabalidad la prescripción normativa, por lo cual genera una afectación directa o difusa a la esfera jurídica de la o las personas en cuestión. Su fundamentación legal se encuentra en el artículo 419 del Código Penal para nuestra Entidad Federativa.
- **No otorgar la información pública solicitada.** El acceso a la información pública es un derecho humano. Su satisfacción se desarrolla en dos sentidos: el pro-activo y el pasivo. El primero de ellos se realiza cuando, por mandato de Ley, la autoridad administrativa debe publicar, sin que medie solicitud, la información generada en el ejercicio de sus funciones; al tiempo que la segunda de ellas se configura cuando una persona le solicita a la instancia gubernamental, de forma específica, alguna información que necesite o requiera saber. Es en este último caso cuando este derecho se ve vulnerado, dado que, en muchas ocasiones, la autoridad administrativa a la cual se le ha solicitado la información, no la otorga.
- **Abuso de autoridad.** La Ley General de Responsabilidades Administrativas configura a esta conducta cuando una persona servidora pública haga uso de facultades que no tenga o use las que sí tiene, para realizar o hacer que otros hagan acciones y omisiones ilegales, a efecto de obtener beneficios para el o para terceras personas. Del mismo modo, el Código Penal del Estado de Puebla señala diversas hipótesis en las cuales esta acción es homologada a

⁴ Informe anual de actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla 2022. Disponible en: https://www.cdhpuebla.org.mx/IIA_2021/Informe%20Anual%20de%20Actividades%202021%20CDH%20Puebla.pdf

un delito y su tratamiento, además de responsabilizarse administrativamente, también se encauza en materia penal.⁵

- **Intimidación.** Del mismo modo que el abuso de autoridad, la intimidación es un delito cometido por servidores públicos cuyo tratamiento, además de la vía ordinaria penal, al violentar derechos humanos es susceptible de desahogarse por conducto de los sistemas nacional e internacional de protección de derechos humanos.⁶
- **Detención arbitraria.** Ésta se da cuando una autoridad pública priva de la libertad a una persona sin cumplir con el debido proceso y las garantías judiciales de la persona que es detenida. Con este acto, se vulneran, principalmente, el derecho a la libertad, el derecho a la seguridad personal y el derecho a la presunción de inocencia.⁷
- **Retención ilegal.** Esta conducta es por la cual, de acuerdo a la estadística de la CNDH, se emiten un gran número de recomendaciones por graves violaciones a derechos humanos. Esta acción es un delito que, bajo el enfoque aquí tratado, cometido por una persona servidora pública al tener bajo su custodia a otra persona, una cosa mueble o un valor ajeno, con la obligación de entregarlo o devolverlo, no lo hace, de forma injustificada en términos legales. Esta acción puede violentar, entre otros, el derecho al legítimo patrimonio y a la libertad personal.
- **Incomunicación.** Esta violación se actualiza cuando una persona servidora pública priva, injustificadamente, a un gobernado de toda vía de comunicación. En este sentido, los derechos que se ven comprometidos principalmente son el de la libertad personal y el libre desarrollo de la personalidad en amplio sentido.
- **Multas e infracciones excesivas.** La imposición de infracciones y/o multas por faltas administrativas se debe regir bajo el principio de proporcionalidad, lo cual significa, a decir de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), lo no excesivo. La SCJN sostuvo, por primera vez, que las multas fijas eran contrarias al artículo 22 de la Constitución Federal pues, al aplicarse a todos por igual, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.⁸ La forma en que se racionalizó la imposición de infracciones y multas, ante

⁵ Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla. Artículo 419.

⁶ Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla. Artículo 420 Bis.

⁷ Véase la siguiente infografía: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Pub-infografias.pdf>

⁸ <https://vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-27618723>
Amparo en revisión 2071/93.

la imposibilidad de prever la extensa gama de particularidades que pueden acontecer en una sociedad compleja como la nuestra, fue determinar parámetros mínimos y máximos en este gravamen económico para quienes, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, puedan pagar el daño social, material, moral y económico perpetrado.

- **Negativa o inadecuada prestación de servicios públicos.** En esta vulneración se amplifica el sentido, ya que su práctica se asienta a toda la utilidad pública y razón de existencia de las autoridades administrativas. Por ejemplo, su manifestación puede ser desde: I. El negarle a una pareja la inscripción de su matrimonio por cuestiones estrictamente legales (edad mínima para contraer matrimonio), sin analizar los estándares internacionales de protección de derechos humanos apegado a la Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios, lo cual generaría una violación al derecho humano al matrimonio, al libre desarrollo de la personalidad y al derecho al no entorpecimiento de los proyectos de vida; hasta: II. La indebida clausura de una obra arquitectónica particular, por parte de la persona titular de la dirección de desarrollo urbano municipal, sin justificación legal.
- **Derecho a la Salud.** Este derecho es frecuentemente vulnerado por diversas razones, entre ellas la insuficiente infraestructura institucional y hospitalaria de los centros de salud; la negligencia culposa de los prestadores de los servicios, ya sea por inexperiencia, falta de capacitación y/o déficit en su especialización; insuficientes recursos humanos para la atención, entre otros. En este orden, el derecho aludido, en un ejercicio de desdoblamiento, se compone del derecho a la integridad física, a la vida y a la seguridad jurídica. La realización integral no sólo se reduce a la atención médica, sino a la accesibilidad (movilidad y proximidad) a las unidades hospitalarias, a la factibilidad de su uso en términos de calidad (disponibilidad), calidad (adecuabilidad técnica y científica), así como aceptabilidad (conformidad del sujeto de derechos partiendo de una decisión informada).
- **Seguridad jurídica.** Este derecho (también principio) es poliédrico (muchas formas de manifestación y realización). El primer sentido es la estricta sujeción de los poderes públicos a las normas jurídicas (estricta libertad positiva); *“la función de seguridad jurídica ayuda a limitar el voluntarismo del poder y a crear sensación de libertad en los ciudadanos”*⁹

⁹ Peces-Barba, Gregorio, La constitución y la seguridad jurídica, Revista Claves de razón práctica, 138, 2003, p. 8.

(corrección funcional). El segundo de ellos es el contenido de las normas como vía previsible sobre los potenciales efectos que pueda tener en la cohesión social, esto es, la seguridad jurídica implica que las leyes no sean injustas, de acuerdo al sistema de valores que le dan sentido a la sociedad que rigen (corrección estructural).

En esta inteligencia, la violación a este derecho se da, por parte de las autoridades administrativas, cuando, por un lado, en ejercicio de sus funciones reglamentarias, el contenido de sus normas internas es contrario a los estándares de protección de derechos humanos y, por otro, cuando en el ejercicio de sus funciones administrativas, la persona servidora pública, es omisa en apegarse a su estricto marco normativo procesal (principio de legalidad) a la luz de los derechos humanos (sentido sustantivo de sus funciones o también identificado como principio de estricta legalidad).

- **Igualdad y no discriminación.** *“El derecho a la igualdad atañe a aquel derecho atribuible a todo ser humano a ser respetado y a gozar de todas aquellas prerrogativas que le son reconocidas sin importar su nacionalidad, origen racial, orientación o preferencia sexual”¹⁰ (categorías sospechosas, último párrafo del artículo 1 de la CPEUM). “El concepto de igualdad abarca dos dimensiones: por un lado, la prohibición de discriminación como aspecto negativo o peyorativo de la igualdad que sanciona la diferencia sobre la base de causas irrelevantes, arbitrarias y no razonables; y en segundo término, el principio de protección de los grupos minoritarios sobre la base del desarrollo de medidas dirigidas a adquirir una igualdad real y efectiva”.¹¹*

Bajo esta perspectiva es que, cuando una persona servidora pública realiza una acción cuyo trato diferenciado este injustificado legalmente (carece de criterios de objetividad, racionalidad y razonabilidad), está vulnerando estos derechos, de ahí que se deba ser cauto en los tratos hacia la ciudadanía.

Instancias protectoras de derechos humanos (DDHH)

Cuando una persona servidora pública transgrede los derechos humanos del sector gobernado, estos tienen la posibilidad de recurrir a dos vías de atención:

¹⁰ Figueroa Bello, Aída, Igualdad y no discriminación en el marco jurídico mexicano. Alcances y perspectivas, México, UNAM, 2007, p. 57.

¹¹ Sevilla Merino, Julia, Igualdad y discriminación, Igualdad de mujeres y hombres a la luz del Tratado de Ámsterdam, Madrid, Instituto de la Mujer, 2000, p. 25.

- a) la jurisdiccional y
- b) la no jurisdiccional.

Estas dos vías de atención son transversales a la protección multinivel de los derechos humanos, esto es, lo primero que se hace es acudir a cualquiera de estas dos vías, de acuerdo a la normatividad aplicable, en las instancias nacionales y de no encontrarse justicia en estos límites territoriales, de forma subsidiaria se puede solicitar el acceso al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, sin embargo la principal razón de la elaboración del presente manual es que los servidores públicos de la Administración Pública del Estado, sin distinción de nivel jerárquico conozcan los derechos y obligaciones que nacen de la funciones que desempeñan en cumplimiento a las normas jurídicas vigentes.

Nacionales

Jurisdiccionales

El poder judicial de la federación y algunos poderes judiciales locales cuentan con un sistema procesal de protección de la Constitución Federal y las Constituciones Locales respectivamente, mediante el cual se busca, entre otras finalidades, proteger la esfera de derechos de las personas bajo el principio de restitución. Es decir, es un sistema que funciona de forma reactiva y, excepcionalmente, preventiva, respecto a la vulneración de los derechos humanos. Su particularidad es que su acceso es técnico, y para su factibilidad impera la necesidad de hacerse acompañar de un abogado como en el caso del juicio de amparo, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales (éstas últimas mediante los sujetos legitimados para su promoción).

No jurisdiccionales

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Respecto de los antecedentes directos de la CNDH, el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación Federal, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Un año más tarde, el **6 de junio de 1990**, se institucionalizó por decreto presidencial una instancia gubernamental denominada **Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)**, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Posteriormente, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo

descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, convirtiéndose en el Organismo Constitucional Autónomo por excelencia del sistema jurídico mexicano, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituye un gran avance en la función del Ombudsman en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de la ciudadanía nacional. Su actual titular es la Mtra. María del Rosario Piedra Ibarra.

Comisión Estatal de Derechos Humanos (CDHP)

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, es un organismo constitucional público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Está dotado de autonomía operativa, de gestión, decisión y presupuestaria. Dentro de sus principales funciones está la de conocer de quejas presentadas por presuntas violaciones a los derechos humanos, por acción u omisión, cometidas por parte de autoridades locales de naturaleza administrativa, o de cualquier otro servidor público, con excepción del Poder Judicial del Estado.

Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH)

El Sistema Interamericano de Defensa de los Derechos Humanos (SIDH)¹² constituye el mayor marco de protección de derechos humanos en América, al que puede recurrir toda persona que haya sido víctima de violación de derechos humanos por parte del Estado donde resida. Este sistema está compuesto por una diversidad de instrumentos y órganos tendientes a la salvaguardar esos derechos. Entre los instrumentos y órganos podemos destacar a los siguientes:

- Organización de los Estados Americanos (OEA);¹³

¹² El SIDH se crea formalmente con la aprobación de la Declaración Americana de Derechos y Obligaciones del Hombre de 1948, con la finalidad de proteger los Derechos Fundamentales de las y los Americanos.

¹³ La OEA fue creada en 1948 cuando se suscribió, en Bogotá, Colombia, la Carta de la OEA que entró en vigencia en diciembre de 1951. La Organización fue fundada con el objetivo de lograr en sus Estados Miembros, como lo estipula el Artículo 1 de la Carta, "un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia". Hoy en día, la OEA reúne

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); y
- Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).¹⁴

A pesar de que, “los instrumentos convencionales son de aplicación directa, por lo que no necesita desarrollo legislativo alguno”¹⁵ y además de que “el artículo 27 de la Convención de Viena sobre los Derechos de los Tratados establece que ningún País puede invocar el derecho interno para desatender las obligaciones impuestas por los tratados”;¹⁶ cuando el Estado mexicano ratificó el pacto de San José, en marzo de 1981, se obligó a armonizar el texto constitucional y todas sus leyes secundarias, desde dos ópticas, la creación de normas que garanticen el acceso y goce de los derechos humanos de fuente internacional y la supresión de normas que contraríen con lo dispuesto en la Convención.

Como ya se refirió, este sistema de protección es complementario al sistema nacional, ya que, por regla general, salvo algunas hipótesis de excepción, su utilización es subsidiaria, cuando en las fronteras del País en cuestión no se haya encontrado justicia respecto a la violación de derechos. En coincidencia con este paradigma garantista de los derechos humanos, es de suma importancia que las personas servidoras públicas de las administraciones estatal y municipales cumplan y adecuen su actuación a la luz del modelo descrito.

Comisión Interamericana de Protección de Derechos Humanos (CIDH)

Fue creada en 1959 con base en la resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. Al inicio de su creación sólo era un mero organismo de promoción de derechos humanos pero gradualmente fue adquiriendo mayores atribuciones, como realizar visitas *in loco* para supervisar la situación de los derechos humanos de un país específico, labor de asesorías, redacción de tratados, publicación de informes, etcétera. En relación con la publicación de informes sobre nuestro país es importante referir que el último de ellos data del 31 de diciembre del 2015 y

a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Hemisferio.

¹⁴ También conocida como el Pacto de San José. Se suscribió en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 pero alcanza vigencia jurídica hasta 1978. Este documento se integra por un prolijo catálogo de derechos humanos, establece y regula el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Está formada por 82 dispositivos, los cuales son, inquestionablemente, la fuente más rica del marco normativo en la protección y salvaguarda de derecho humanos en América. Su intérprete por excelencia es la Corte IDH.

¹⁵ García Morelos, Gumercindo, Control de Convencionalidad de los derechos humanos en los tribunales mexicanos, cuadernos de divulgación de la justicia electoral, primera edición, México, 2015, p. 28

¹⁶ *Ibidem*.

destaca el crimen organizado, la situación socioeconómica y la impunidad como algunos de los factores que dan paso a la violencia y a la vulneración de derechos humanos. Su sede está en la ciudad de Washington, DC, y está integrada por siete miembros electos por la OEA. La CIDH se erige bajo tres principios básicos: el sistema de petición individual, el monitoreo de la situación de los derechos humanos en los estados miembros y la atención a líneas temáticas prioritarias.

Corte Interamericana de Protección de Derechos Humanos (Corte IDH)

Fue instituida veinte años después de la creación de la Comisión Interamericana en San José Costa Rica, lugar donde radica desde entonces. Entró en funciones en noviembre de ese mismo año; se conforma por siete jueces. Su principal encomienda está mandatada en el primer numeral de su propio estatuto, del cual se advierte que el objetivo de la Corte es la aplicación e interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). La instauración y creación de la Corte IDH personifica al órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Explicado brevemente lo anterior podemos afirmar que la CIDH y la Corte IDH constituyen vías de tutela y medios de protección de los derechos humanos de las personas que radican dentro del territorio de los Estados que conforman el SIDH; asimismo, son órganos de supervisión en lo referente al cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte de la CADH.

Según como lo dispone el segundo artículo del estatuto de la Corte IDH, ésta posee dos funciones esenciales: a) consultiva, más amplia que la de cualquier otro tribunal internacional, ya que puede interpretar no sólo la convención sino cualquier otro tratado que establezca derechos humanos y que sea aplicable en el Continente Americano,¹⁷ esta facultad se encuentra regida por el artículo 64 de la CADH, y b) la consulta pueden solicitarla no solo cualquier Estado de la Organización sino también la Comisión Interamericana, entendiéndose esta última como la llamada facultad jurisdiccional, es de carácter contencioso y se encuentra regulada por los artículos 61, 62 y 63 de la CADH. A través de esta atribución la Corte IDH conoce y ventila un asunto en específico, a efecto de declarar si el Estado-Nación que es parte en la Litis es responsable de vulneración y quebrantamientos a Derechos Humanos. Esta última facultad de la Corte IDH fue reconocida de manera unilateral por

¹⁷ *Cfr.* Hidalgo Ballina, Antonio, Los derechos humanos: protección de grupos discapacitados, México, Porrúa, 2005, p. 38.

México en 1998, de ello deriva el carácter vinculante de algunas manifestaciones de este tribunal supranacional.¹⁸

Recomendaciones emitidas por el Subsistema de Protección

de Derechos Humanos no jurisdiccional

¿Qué son?

Son documentos resolutivos que emiten los organismos protectores de derechos humanos, en los que se determina que una autoridad vulneró derechos fundamentales. En dicho documento se indica la forma en que deberá restituir o reparar el daño al afectado y podrá solicitar a las autoridades correspondientes, el inicio de los procedimientos para que, en su caso, se sancione a los servidores que hayan incurrido en la conducta violatoria de derechos humanos, o bien, solicitar a dichas autoridades la agilización y conclusión de los procedimientos que a la fecha de emisión de la recomendación se encuentren en trámite.

La autoridad a la que haya sido emitida la recomendación deberá manifestar si la acepta y remitir a la Comisión las pruebas con las cuales acredite el cumplimiento de los puntos recomendatorios. En el supuesto de que la autoridad señalada como responsable no acepte la recomendación, deberá justificar la razón de su negativa; además a solicitud de los organismos de protección de derechos humanos se podrá solicitar la comparecencia ante el Senado o el Congreso local, según se trate, de aquellas autoridades que no acepten o, aceptándola, incumplan una recomendación.

Las recomendaciones son instrumentos fundamentales de la CNDH y de la CDH de Puebla en la protección y defensa de los derechos humanos, pero no son el único medio, ya que existen otros como la conciliación, la solución de quejas durante el procedimiento y las acciones de inconstitucionalidad, además de las acciones de promoción, observancia, estudio, divulgación y desarrollo institucional de esta Comisión Nacional. Asimismo, las recomendaciones constituyen una enérgica solicitud a la autoridad para que se brinde la adecuada atención a la víctima, de tal forma que le permita restituir su situación al estado en el que se encontraba antes de sufrir el daño. Así, las

¹⁸ Recogido de Reyes Negrete, Jorge, *Derechos humanos y administración pública: el caso de los consumidores de los servicios públicos*, Diké, 2016, p. 118.

Comisiones encuentran en sus recomendaciones, un medio idóneo que les permite ejercer sus atribuciones de protección y observancia de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Las recomendaciones son la más severa expresión de la labor de las Comisiones en la lucha contra la impunidad y la defensa de los derechos humanos en nuestro País y tienen como características principales ser públicas y no vinculatorias (obligatorias en su observancia). No obstante a la no vinculatoriedad, derivado de la reforma constitucional de junio de 2011, las Comisiones cuentan con la facultad de solicitar al Congreso federal o local, según sea el caso, la comparecencia de aquella autoridad señalada como responsable que se nieguen a aceptar o cumplir con las recomendaciones aludidas. Lo anterior, otorga mayor firmeza en la eficacia del actuar de las Comisiones y, en consecuencia, del irrestricto respeto de los derechos humanos.¹⁹

En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.

Tipos

Es importante señalar que no todas las recomendaciones son del mismo grado, ni tienen las mismas finalidades. Son tres, en términos generales, los tipos de recomendaciones que puede emitir la Comisión Nacional: I. Recomendaciones generales; II. Recomendaciones por violaciones graves; y III. Recomendaciones específicas. Del mismo modo, la Comisión Estatal, de acuerdo a su normatividad aplicable, sólo tiene facultad para emitir recomendaciones específicas.

- I. **Recomendaciones generales.** Son aquellas propuestas que hace la Comisión Nacional relativas a problemas específicos a efecto de que su adopción redunde en una mejora sustancial de los derechos humanos. Su intención es incidir de forma directa a que las diversas autoridades del País que, en el exclusivo ámbito de su competencia, realicen cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas orientadas a una mejor protección de los derechos humanos, de conformidad con las realidades sociales que se van suscitando en nuestro territorio.

En este sentido, el artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH dispone que el fin de las Recomendaciones Generales a las diversas autoridades del País es que se promuevan las

¹⁹ Véase en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=119>

modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Y que la forma de verificar el cumplimiento de tales recomendaciones es mediante la realización de estudios generales, a fin de conocer de manera homogénea el grado de impacto que han producido en las autoridades a las que fueron dirigidas.²⁰

Encuentran su fundamento en el artículo 140, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su capítulo denominado Recomendaciones Generales, mismo que en lo conducente establece lo siguiente:

“La Comisión Nacional también podrá emitir recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación”.

- II. **Recomendaciones por violaciones graves.** Son aquellas que, deriven de una investigación realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las Entidades Federativas o las Legislaturas de éstas. Su fundamento es el párrafo último del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se puede decir que su ejercicio es excepcional.
- III. **Recomendaciones específicas.** Éstas surgen con la finalidad de proteger y defender los derechos humanos, en aquellos casos en los que no es posible obtener otra forma de solución en favor de las y los quejosos y/o las personas agraviadas, que debido al número de personas

20

Véase

en:

<http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40080#:~:text=La%20CNDH%20tiene%20la%20misi%C3%B3n,de%20atenci%C3%B3n%20a%20las%20v%C3%ADctimas.>

afectadas o por las consecuencias que resulten previsibles son consideradas violaciones graves.

Con base en el Artículo 6º fracción XV de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este organismo público tiene entre sus atribuciones investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobierno de un Estado, la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las Entidades Federativas.

Además, de conformidad con el Artículo 26 de la citada Ley, las quejas sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos; salvo en casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos. En estos últimos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. De esta manera, no contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

En este sentido, se puede concluir que toda recomendación por violaciones graves, se origina de un expediente de queja, el cual se deriva de una violación realizada por cualquier autoridad administrativa en el ejercicio de sus funciones.

Este tipo de recomendaciones también son emitidas por la Comisión Estatal, razón por la cual, ésta se presenta como la supervisora permanente del actuar de todo servidor público de la Administración Pública Estatal, ya sea Centralizada o Paraestatal.

Gestión, seguimiento, aceptación/no aceptación y verificación de cumplimiento de las recomendaciones

Cualquier persona puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y presentar directa o por medio de su representante una queja ante la CNDH. Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, la queja la pueden presentar los parientes o vecinos de los afectados, sin importar que sean menores de edad.

Es importante señalar que la queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se inició la violación a los derechos humanos o que se hubiese tenido conocimiento de los

mismos. Sin embargo, cuando se trate de violaciones graves a los derechos fundamentales, la CNDH podrá ampliar dicho plazo.

La Comisión Nacional y del Estado, cuentan con la facultad para iniciar de oficio expedientes de queja por presuntos actos violatorios de derechos humanos, siguiendo con el trámite correspondiente.

Desde el momento en que se admite una queja, se inicia un expediente que es asignado a un visitador adjunto, quien es el responsable de su trámite hasta su total conclusión.

Por otra parte, es necesario establecer que las quejas presentadas ante la CNDH, así como las resoluciones y las recomendaciones formuladas por este Organismo, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a lo dispuesto por las leyes. En este sentido, no se suspenden ni se interrumpen los plazos y términos establecidos en los distintos procedimientos legales para hacer valer un derecho.

Una vez admitida la queja, se hace del conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, solicitando a dichas autoridades o servidores públicos rindan un informe sobre los actos u omisiones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro del plazo establecido.

El informe que rinda la autoridad responsable, deberá contener la afirmación o negación respecto de la existencia de los actos u omisiones impugnados, de existir éstos, se incluirán los antecedentes, fundamentos o motivaciones, así como los elementos de información que consideren pertinentes. Este se considera el momento oportuno para desvirtuar las violaciones a derechos humanos atribuibles; en este sentido cabe hacer mención de que el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, establece que cuando la queja sea inadmisibles por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato; lo mismo se hará cuando se advierta mala fe o inexistencia de pretensión. Ahora bien, retomando lo que establece el Reglamento, y de ser procedente, dicha situación que actualice la hipótesis de inadmisión de la queja y no haya sido declarado así, se puede manifestar en el informe que rinda la autoridad señalada como responsable.

Ahora bien, es importante destacar que la falta de documentación que respalde el informe o la no entrega de éste, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la

responsabilidad respectiva, tiene el efecto de que, dentro del trámite de la queja, se tendrán por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

De igual manera, resulta importante destacar que el Reglamento de la Comisión Estatal, refiere que una vez recibida la queja, el Visitador Adjunto procederá a su calificación provisional, pudiendo ser:

- a) Presunta violación a derechos humanos, cuando se adviertan las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos presumiblemente violatorios a derechos humanos y se precise la autoridad o se cuente con datos para identificarla;
- b) Orientación, cuando en un asunto se desprenda indubitablemente la ausencia de violaciones a derechos humanos;
- c) Remisión, cuando el asunto deba ser conocido por otra instancia;
- d) Incompetencia, para conocer del escrito de queja; y
- e) Antecedente, cuando se marque copia para conocimiento de la Comisión y no se solicite su intervención.

Por lo que al igual de que se pudiera actualizar alguna de estas calificaciones, sin que así se haya acordado, dicha observación puede hacerse valer en el informe que la autoridad señalada como responsable emita.

Es por todo lo anterior que, como ya se dijo, al momento de rendir el informe correspondiente, la autoridad debe verter todos los argumentos, consideraciones, motivaciones y fundamentos que considere oportunos para desvirtuar los señalamientos de violaciones a derechos.

Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones, estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente.

Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que

exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes. En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

En caso de que no se comprueben las violaciones de derechos humanos imputadas, la Comisión Nacional dictará acuerdo de no responsabilidad.

La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia. En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro del periodo establecido, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en el plazo establecido, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

La Dirección de Seguimiento de Recomendaciones reportará al Presidente el estado del cumplimiento de las mismas, de acuerdo con los siguientes supuestos:

- a) Recomendaciones en tiempo de ser contestadas;
- b) Recomendaciones no aceptadas;
- c) Recomendaciones aceptadas en tiempo de presentar pruebas de cumplimiento;
- d) Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento;
- e) Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial;
- f) Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total;
- g) Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio;
- h) Recomendación aceptada, cuyo cumplimiento reviste características peculiares;
- i) Recomendaciones aceptadas y no cumplidas; y
- j) Recomendaciones impugnadas.

Una vez que se han agotado las posibilidades reales de cumplimiento de una recomendación, previo acuerdo con el Presidente, podrá cerrarse su seguimiento mediante una determinación del

Director de Seguimiento de Recomendaciones, Conciliaciones y Asuntos Jurídicos, en el que se determine el supuesto en el cual quedará registrado su cumplimiento.

Víctimas

Alán Arias Marín plantea la necesidad de hacer visible a la víctima desde una perspectiva crítica que logre solventar los requerimientos y desafíos contemporáneos en que se encuentran los derechos humanos y, particularmente, resistir, aminorar y/o normalizar la violencia presente en las sociedades contemporáneas.²¹

Así nos revela la constelación teórica: víctima-violencia-dignidad que construye el pensamiento clásico de los derechos humanos, así vemos que la dignidad y la violencia se perciben a partir de la noción de víctima, de tal suerte que nos clarifica la noción de víctima:

La noción de víctima, en su doble dimensión, como sujeto afectado por violencia violatoria de su dignidad humana (también, en el ámbito del derecho, como sujeto pasivo de la realización de algún delito y, por tanto, de una violación del derecho), posee las características epistemológicas necesarias para establecer las mediaciones requeridas relativas al concepto de dignidad humana.²²

Es importante puntualizar que toda la cultura de los derechos humanos en el siglo XX surge a partir de las víctimas, de hacer visibles a las víctimas, a los desposeídos, por ello se expone las conductas de ayuda a víctimas, con base en la ley general de víctimas.

Requisitos para la calidad de Víctima.

En términos del artículo 4 de la Ley General de Víctimas, señala que se denominará víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

²¹ Arias Marín, Alán. Teoría crítica y derechos humanos: hacia un concepto crítico de víctima, México, UNAM. Disponible en: http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2012.v36.n4.4229

²² *Ibidem*.

Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

En consecuencia, todas las autoridades de los ámbitos de gobierno, federal estatal o municipal donde se haya cometido el hecho victimizante apoyarán a las víctimas indirectas, de acuerdo al artículo 31 de la Ley General de Víctimas, con los gastos funerarios que deban cubrirse por el fallecimiento de la víctima directa en todos los casos en los cuales la muerte sobrevenga como resultado del hecho victimizante. Estos gastos incluirán los de transporte, cuando el fallecimiento se haya producido en un lugar distinto al de su lugar de origen o cuando sus familiares decidan inhumar su cuerpo en otro lugar.

Si los familiares de las víctimas deben desplazarse del lugar en el que se encuentran hacia otro lugar para los trámites de reconocimiento, se deberán cubrir también sus gastos.

La propia autoridad responsable de la violación de los derechos humanos puede reconocer el carácter de víctima, por ello inferimos que el párrafo tercero del artículo primero constitucional ubica como obligados de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos a toda autoridad.

Así vemos del artículo 110 de la Ley General de Víctimas, que el reconocimiento de la calidad de víctima, se realiza por las determinaciones de cualquiera de las siguientes autoridades:

- I. El juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada;
- II. El juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa;
- III. El juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima;
- IV. Los organismos públicos de protección de los derechos humanos;
- V. Los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozcan competencia;
- VI. La autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter;
- VII. La Comisión Ejecutiva, y
- VIII. El Ministerio Público.

El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto que la víctima pueda acceder a los Recursos de Ayuda, a la reparación integral y a la compensación, de conformidad con lo previsto en la Ley General de Víctimas y su Reglamento.

Ahora bien la reparación integral del daño implica varias categorías para cubrir la dignidad de la persona como son la rehabilitación, restitución, satisfacción, compensación y la garantía de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas serán implementadas a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

Los principios que pautan los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en la Ley General de Víctimas, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes:

Complementariedad.- Los mecanismos, medidas y procedimientos contemplados en la Ley General de Víctimas, en especial los relacionados con la de asistencia, ayuda, protección, atención y reparación integral a las víctimas, deberán realizarse de manera armónica, eficaz y eficiente entendiéndose siempre como complementarias y no excluyentes.

Tanto las reparaciones individuales, administrativas o judiciales, como las reparaciones colectivas deben ser complementarias para alcanzar la integralidad que busca la reparación.

Debida diligencia.- El Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr el objeto de esta Ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho.

Enfoque transformador.- Las autoridades que deban aplicar la presente Ley realizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, los esfuerzos necesarios encaminados a que las medidas de ayuda, protección, atención, asistencia y reparación integral a las que tienen derecho las víctimas contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes.

Integralidad, indivisibilidad e interdependencia.- Todos los derechos contemplados en esta Ley se encuentran interrelacionados entre sí. No se puede garantizar el goce y ejercicio de los

mismos sin que a la vez se garantice el resto de los derechos. La violación de un derecho pondrá en riesgo el ejercicio de otros. Para garantizar la integralidad, la asistencia, atención, ayuda y reparación integral a las víctimas se realizará de forma multidisciplinaria y especializada.

Participación conjunta.- Para superar la vulnerabilidad de las víctimas, el Estado deberá implementar medidas de ayuda, atención, asistencia y reparación integral con el apoyo y colaboración de la sociedad civil y el sector privado, incluidos los grupos o colectivos de víctimas. Párrafo reformado DOF 03-05-2013 La víctima tiene derecho a colaborar con las investigaciones y las medidas para lograr superar su condición de vulnerabilidad, atendiendo al contexto, siempre y cuando las medidas no impliquen un detrimento a sus derechos.

La víctima no se puede restablecer plenamente del hecho victimizante si no se satisface el derecho de acceso a la Justicia. Las víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos.

Las víctimas tendrán acceso a los mecanismos de justicia de los cuales disponga el Estado, incluidos los procedimientos judiciales y administrativos. La legislación en la materia que regule su intervención en los diferentes procedimientos deberá facilitar su participación.

El derecho a la reparación integral de las víctimas implica que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.

La reparación integral, de acuerdo al artículo 27 de la Ley General de Víctimas comprenderá:

I. **La restitución** busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos;

II. **La rehabilitación** busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;

III. **La compensación** ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;

IV. **La satisfacción** busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;

V. **Las medidas de no repetición** buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;

VI. La reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados. Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados. Las medidas de reparación integral previstas en el presente artículo podrán cubrirse con cargo a los recursos autorizados para tal fin o a los Fondos Estatales, según corresponda.

- Acudir a la comisión estatal de derechos humanos, en caso de que no hubiera avanzado la fiscalía en la carpeta de investigación.
- Con base en todo lo anterior solicitar se solicite se les de la calidad de víctima.
- Se convoque a la comisión de víctimas para que le den la ayuda en todos los gastos y en asistencia psicológica para las víctimas indirectas, incluida asistencia de tanatologo.
- Así mismo solicitar la reparación integral.

- La víctima no es el cuerpo inherente es un proyecto de vida que afectó a sus familiares y a sus proyectos de vida, la idea de la reparación es restituir a las víctimas indirectas de tener la forma de afrontar la vida.

¿Cómo actuar?

Uno de los preceptos fundamentales de los derechos humanos es su carácter de progresiva efectividad, que supone que la plena efectividad de todos los derechos podrá lograrse si se impone la obligación a la autoridad de proceder lo más expedita y eficazmente posible para lograr ese objetivo, asimismo debemos saber que un derecho humano no se agota ni se cumple sólo por el hecho de estar escrito en una norma jurídica, sino que su cumplimiento depende de una acción, es decir, los derechos se materializan cuando la autoridad obligada actúa conforme a estos.

La realización y eficacia de los derechos humanos, dependen del hacer, dar o no hacer de otro sujeto obligado. En este sentido es que transita la eficacia de los derechos, cuyo sujeto obligado es la persona servidora pública, donde los derechos para esta última deben verse como obligaciones. Es transformar la idea de ver a las personas como meros gobernados o usuarios de los servicios públicos, para comprenderlos como sujetos de derechos.

Por ello es que se desarrolla este decálogo funcional de prevención y eficacia de los derechos humanos de los usuarios de los servicios públicos, para así evitar o, cuando menos, reducir las probabilidades de violaciones de derechos humanos, así como la instauración de un procedimiento administrativo, penal y/o civil al servidor público que, por un incorrecto ejercicio de sus funciones, amerite ser sujeto de proceso.

Decálogo funcional de prevención y eficacia de los derechos humanos

El presente decálogo se erige como una herramienta práctica que permitirá a la persona servidora pública internalizar el enfoque de derechos humanos en el ejercicio de sus funciones y construir vías de eficacia de estos.

1. Identificar con claridad el marco normativo de actuación en términos procesales y sustantivos, incluidos los tratados internacionales en materia de derechos humanos (principio de convencionalidad y principio pro persona).

2. Identificar los derechos humanos que por ejercicio de sus funciones considere se encuentran en juego.
3. Identificar mediante que obligaciones, apegado al marco normativo, puede contribuir a que estos derechos sean realizables.
4. Identificar, de acuerdo al catálogo de principales violaciones a derechos humanos cometidos por autoridades administrativas, cuál o cuáles de éstas son potencialmente realizables en el ejercicio de sus funciones como persona servidora pública.
5. Identificar, de acuerdo al marco normativo aplicable, cuáles son los servicios públicos y la utilidad pública que otorga la persona servidora pública.
6. Identificar, de acuerdo a las atribuciones del cargo, el grado de atención al público que tiene la persona servidora pública.
7. Identificar, de acuerdo a los derechos que el ejercicio de funciones demanda, qué tipo de obligación es la adecuada para hacerlos eficaces (obligación de hacer, de dar o de no hacer).
8. Reconocer al gobernado como sujeto de derechos y no como un mero usuario de servicios públicos.
9. Identificar a los derechos humanos asumiendo la vida humana como un proyecto teórico-práctico, o movimiento político y jurídico humanista, entendiendo que un acontecimiento es una singularidad universal.
10. Identificar la mejor manera de que, procesal y administrativamente, se puede eficientar la satisfacción de los derechos humanos de las personas, principalmente de las víctimas y la reparación integral desde una perspectiva crítica.