



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN No. 05 /2016

SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN CONTRA LA DECLINACIÓN DE COMPETENCIA DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE TLAXCALA, EN EL CASO DE VULNERACIÓN A LOS DERECHOS DE ACCESO A LA JUSTICIA, INTEGRIDAD PERSONAL Y TRATO DIGNO DE V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 Y V18.

Ciudad de México, a 26 de febrero de 2016.

**LIC. MARIANO GONZÁLEZ ZARUR
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TLAXCALA.**

**LIC. KARINA EDITH TORRES VÁZQUEZ
PRESIDENTA DE LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y
ARBITRAJE DEL ESTADO DE TLAXCALA.**

Distinguidos Señor y Señora:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, párrafo cuarto, 6, fracciones III y V, 15, fracción VII, 24, fracción IV, 55, 61, 62, 63, 64, 65 y 66, inciso b), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 129, 130, 131, 132, 133, 148, 159, fracción II, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166 y 167 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos de prueba contenidos en el expediente

CNDH/6/2015/379/RI, relacionado con el Recurso de Impugnación interpuesto por V1, en contra del acuerdo de declinación de competencia emitido por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, respecto del expediente CDHET/SVG/41/2014.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas, a través de un listado adjunto, en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Toda vez que en el presente documento se hace referencia en reiteradas ocasiones a instituciones y dependencias, con la finalidad de facilitar la lectura y evitar su constante repetición se enunciarán, de la siguiente manera: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en adelante “la Comisión Nacional” u “Organismo Nacional”; la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, en adelante “la Comisión Estatal” u “Organismo Local”, la Junta Especial número 1 de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Tlaxcala en adelante “Junta Especial”; así como, la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala en adelante referida como “SSP”.

I. HECHOS

4. Por escritos de 5 de junio y 18 de julio de 2014, los integrantes del Comité Ejecutivo de la asociación AC presentaron queja ante la Comisión Estatal en la que indicaron que el 28 de mayo de 2014, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18, todos integrantes de la AC, así como un grupo de profesores jubilados, ingresaron a las oficinas de la Junta Especial,

con la intención de entrevistarse con AR1, a fin de conocer el estado procesal de los expedientes laborales JE1 y JE2, en los cuales habían demandado de la Unidad de Servicios Educativos del Estado de Tlaxcala, desde el 16 y 19 de agosto de 2010, respectivamente, el pago de una prima de antigüedad. En dichos juicios, desde el 26 y 31 de octubre de 2011, en que se llevó a cabo una audiencia incidental de competencia, la Junta Especial reservó los autos para dictar a la brevedad la resolución correspondiente, sin que esto hubiera ocurrido a la fecha de presentación de su queja ante la Comisión Estatal.

5. Los quejosos agregaron que también pretendían se les tratara en equidad de condiciones, pues a sus integrantes se les recibía en la vía pública y sin consideración a su edad; asimismo, refirieron que el 28 de mayo de 2014, cuando apenas habían logrado ingresar algunos integrantes de AC a las instalaciones de la Junta Especial, AR2 ordenó a AR4 cerrara la puerta de acceso a las citadas oficinas y dirigiéndose a las personas que ahí se encontraban (personal que labora en la Junta Especial y público en general), los condujo a las instalaciones de la Secretaría de Asuntos Colectivos donde se ubicaron. En esos momentos, policías y granaderos trataron de ingresar de manera violenta al recinto en el que aún se encontraban los integrantes de AC.

6. Una vez que los elementos de la SSP lograron ingresar, V1 precisó que se percató que éstos estaban bajo el mando de AR3 y con violencia intentaron someter a los integrantes de AC que habían ingresado a las oficinas, rociándoles gas pimienta, en algunos casos directamente al rostro, al tiempo que AR3 les gritaba *“esto es para que aprendan, así se ejerce el poder”*. Una vez que tuvieron sometidas a las personas, V1 señaló que AR3 lo comunicó con SP1 vía teléfono celular, quien le ordenó que se retirara de ese lugar y se llevara a sus *“viejitos”*, refiriéndose a los maestros jubilados; V1 se negó y contestó que sólo querían que se resolvieran sus juicios laborales y al regresar

el teléfono a AR3 escuchó a SP1 ordenar a este “*dales con todo a esos revoltosos*”. V1 agregó que la instrucción no sólo se cumplió con quienes se encontraban en esa oficina, sino con personas que se encontraban en las afueras del recinto, quienes fueron agredidos por elementos de seguridad pública.

7. V1 señaló que, a pesar de que los integrantes de AC no habían provocado daño alguno a las instalaciones de la Junta Especial, ocho de ellos fueron detenidos y presentados ante el Ministerio Público, aproximadamente a las 18:00 horas del propio 28 de Mayo de 2014, en las instalaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, donde se dio inicio a una Averiguación Previa (AP), por la probable comisión de los delitos de amenazas, injurias, delitos cometidos contra funcionarios públicos y daño en las cosas y lesiones; al día siguiente, 29 de mayo, los detenidos fueron puestos en libertad bajo caución. Todo esto ocurrió ante la presencia de personal del Organismo Local, que se limitó a acudir y a comentar que “*así no se hacían las cosas*”.

8. De acuerdo a lo señalado por V1, la Junta Especial suspendió labores los días 29 y 30 de mayo de 2014, sin comunicar a los integrantes de la AC en qué fecha se llevarían a cabo las diligencias omitidas, e inclusive con posterioridad, el 2 de junio del mismo año, a algunos jubilados no se les permitió el acceso a las instalaciones de la Junta Especial y fueron atendidos junto a sus abogadas en un pasillo.

9. La Comisión Estatal consideró que la queja presentada por los integrantes del Comité Ejecutivo de AC, tenía una serie de inconsistencias en los hechos que no permitían calificarla adecuadamente, señalando, entre otras, que los escritos del 5 de junio y del 18 de julio, ambos de 2014, no estaban suscritos por las mismas personas, por lo que tendrían que acreditar su respectiva identidad; además, que en el segundo escrito referido se ofrecieron pruebas, pero no fueron agregadas al mismo, situación que les fue notificada a

los quejosos el 8 de septiembre de 2014; dicha prevención fue desahogada el 24 de septiembre de 2014 y se prosiguió con la integración del expediente.

10. El 8 de abril de 2015, la Comisión Estatal emitió un acuerdo por el cual, con fundamento en los artículos 6º, 24, fracción X, y 36 de su Ley, declinó a favor de este Organismo Nacional la competencia para conocer del asunto, por considerar que de continuar el trámite se lesionaría su autoridad moral o autonomía.

11. Una vez que se recibió en este Organismo Nacional el oficio CEDHT/S.E./---/2015 (sic) de 8 de mayo de 2015, suscrito por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Estatal, al que acompañó el original del expediente de queja EQ, se procedió a su análisis a fin de determinar la competencia de esta Comisión Nacional.

12. El 15 de junio de 2015, se recibió escrito mediante el que V1 interpuso Recurso de Impugnación en contra del Acuerdo de la Comisión Local descrito en el párrafo que antecede, por considerar que el citado Acuerdo se habría emitido fuera de todo marco de legalidad, congruencia y objetividad.

13. Este Organismo Nacional procedió al trámite del expediente, considerando tanto la declinación de competencia, como la impugnación presentada.

II. EVIDENCIAS

14. Oficio CEDHT/S.E./---/2015 (sic) del 8 de mayo de 2015, suscrito por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Estatal, por el que remitió a este Organismo Nacional el original del expediente de queja EQ, del que cobra especial relevancia lo siguiente:

14.1 Escritos de queja interpuestos el 5 de junio y el 18 de julio de 2014, por los miembros de AC ante la Comisión Estatal, en los que

denunciaron los hechos que tuvieron lugar el 28 de mayo de ese mismo año.

14.2 Oficio CEDHT/SE1423/2014 del 5 de junio de 2014, mediante el cual la Comisión Estatal solicitó a AR1 la implementación de medidas cautelares, a efecto de que toda diligencia desarrollada en los juicios JE1 y JE2 se llevase a cabo dentro de las instalaciones de la Junta Especial, respetándose la dignidad de quien participara en ellas.

14.3 Oficio sin número del 6 de junio de 2014, mediante el cual AR1 aceptó la medida cautelar solicitada por la Comisión Estatal.

14.4 Oficio SVG/478/2014 del 18 de agosto de 2014, suscrito por el Segundo Visitador General Comisión Estatal, por el cual se propuso calificar como “*pendientes*” los escritos del 5 de junio y del 18 de julio de 2014, presentados por V1 a V18, a efecto de que se citara a los quejosos y aclararan diversas inconsistencias de su queja.

14.5 Escrito del 24 de septiembre de 2014, dirigido a la Comisión Estatal, mediante el cual los recurrentes desahogaron el requerimiento que les fue hecho, aclararon su queja y solicitaron se le diera trámite por todos los supuestos contenidos en la misma, refiriendo las pruebas que en anteriores ocasiones habían aportado, anexando además los siguientes documentos:

14.5.1 Copia del acuerdo del 26 de octubre de 2011, dictado dentro del expediente JE2 radicado en la Junta Especial, por el que AR1 reservó los autos para dictar la resolución correspondiente.

14.5.2 Copia del acuerdo del 31 de octubre de 2011, dictado dentro del expediente JE1, radicado en la Junta Especial, por el que AR1 reservó los autos para dictar la resolución incidental correspondiente.

14.5.3 Siete notas periodísticas del 29 de mayo de 2014, publicadas en diversos periódicos de circulación local, en las que se reseñan los eventos a que alude la queja.

14.5.4 Dos discos compactos que contienen siete fotografías y siete videos, así como fotocopia de dos impresiones fotográficas, en los que se aprecian diversos momentos de los eventos ocurridos el 28 de mayo de 2014, en los que se observa a elementos de SSP rociando algún tipo de gas; y a AR4 haciéndolo directamente sobre el rostro de V6.

14.6 Oficio SVG/545/2014 del 3 de octubre de 2014, suscrito por el Segundo Visitador General de la Comisión Estatal, por el que realizó una propuesta para calificar como presunta violación de derechos humanos los escritos de queja del 5 de junio, del 18 de julio y del 22 de septiembre, todos de 2014.

14.7 Oficio SVG/573/2014 del 16 de octubre de 2014, suscrito por el Segundo Visitador General de la Comisión Estatal, a través del que se solicitó al Gobernador del Estado de Tlaxcala, un informe con relación a los hechos expuestos en los escritos de queja.

15. Oficio 33343/2014-P del 19 de noviembre de 2014, suscrito por AR1, por medio del cual rinde el informe que le solicitó el Segundo Visitador General de la Comisión Estatal de Tlaxcala, con relación a los hechos ocurridos el 28 de mayo de 2014.

16. Oficio CES-3286/2014 del 27 de noviembre de 2014, suscrito por AR3, por medio del cual rinde el informe que le solicitó el Segundo Visitador General de la Comisión Estatal de Tlaxcala, con relación a los hechos ocurridos el 28 de mayo de 2014, al que anexó el oficio DEL.TLAX 0411/2014 de 29 de mayo de 2014, suscrito por el Inspector de Seguridad Delegado de la S.S.P. Área Tlaxcala, donde se rinde parte de novedades del día 28 de mayo de 2014, en el que

constan los hechos motivo de la queja, así como el personal que participó.

17. Acuerdo del 2 de diciembre de 2014, emitido por el Segundo Visitador General de la Comisión Estatal, en el que consideró procedente dar a conocer a los quejosos el contenido de las respuestas de las autoridades involucradas, otorgadas hasta ese momento, solicitándoles manifestaran lo que a su derecho conviniera y, en su caso, aportaran mayores elementos de prueba, ya que de lo contrario se propondría archivar el expediente, “...*siempre y cuando resultara evidente que la autoridad se haya conducido con la verdad*”; en el mismo acuerdo, se ordenó también solicitar que AR1 rindiera un informe respecto a la dilación que se observaba en los expedientes JE1 y JE2.

18. Oficio SVG/687/2014 del 2 de diciembre de 2014, con el que se notificó a los quejosos las respuestas que hasta ese momento habían otorgado las autoridades, a efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera y, en su caso, aportaran elementos de prueba, ya que de lo contrario se propondría el archivo del expediente; documento que les fue notificado el 3 de diciembre de 2014.

19. Oficio 3479/2014-P del 8 de diciembre de 2014, mediante el cual AR1 rindió el informe solicitado por el Segundo Visitador General de la Comisión Estatal, respecto de la situación que guardaban los expedientes JE1 y JE2, tramitados en esa Junta Especial, señalando al respecto que “... *por un error humano, estos expedientes se encontraban en el archivo de concentración de esta H. Junta, lo que provocó que ésta no se percatara de su estado procesal y lo que impidió que se le diera continuidad a estos expedientes. Una vez que han sido detectados se han ordenado las diligencias necesarias para su continuación inmediata. Cabe señalar que esta Junta cuenta, actualmente con un total de 7762, por lo que, aunque no es muy*

común sí es probable que en ocasiones ocurra lo anteriormente señalado.”

20. Oficio 0401/2014 del 5 de diciembre de 2014, recibido en la Comisión Estatal el 8 de diciembre del mismo año, suscrito por SP1, mediante el cual señaló que los hechos narrados por los quejosos eran falsos, en virtud de que en el momento de ocurridos se encontraba en la Universidad Politécnica de Tlaxcala, en el desahogo de la Cuarta Sesión Extraordinaria 2014 de la Junta Directiva de dicha universidad, por lo que sólo sostuvo una breve conversación telefónica con el entonces AR3, únicamente para pedirle informes y conocer de la situación que en esos momentos prevalecía en la Junta Especial.

21. Escrito del 9 de enero de 2015, con el que los quejosos desahogaron la vista que se les dio y señalaron, en términos generales, su inconformidad con las respuestas de las autoridades locales involucradas, exponiendo los argumentos con que estimaron se comprobaba la falsedad de tales informes; señalaron que consideraban injusto que por parte de la Comisión Estatal que se les indicara que se enviaría al archivo el expediente, pues a su parecer, las violaciones a derechos humanos que habían denunciado estaban acreditadas y habían aportado las pruebas que consideraron, reforzaban su queja, a la cual anexaron los siguientes documentos:

21.1. Copia del acuerdo del 31 de octubre de 2011, dictado dentro del expediente JE1, radicado en la Junta Especial, por el cual AR1 reservó los autos para dictar la resolución incidental correspondiente.

21.2. Copia del acuerdo del 30 de octubre de 2014, dictado dentro del expediente JE1 radicado en la Junta Especial, por el que se ordenó girar exhorto al Presidente de la Junta Local del Estado de Puebla a fin de que se perfeccionaran dos pruebas documentales.

22. Acuerdo del 15 de enero de 2015, a través del cual el Segundo Visitador General de la Comisión Estatal dio cuenta del escrito presentado por los quejosos el 9 de enero del mismo año, en el que señalaron que dicho funcionario trasgredía sus derechos humanos y prejuzgaba sobre la queja al pretender enviarla al archivo. Al respecto, el mencionado funcionario señaló: “... *esta Visitaduría tienen que precisar que los argumentos citados por los quejosos dista de la actuación real de esta Visitaduría ya que este Organismo Autónomo está obligado a actuar bajo el principio de imparcialidad en la integración del expediente... por lo que se sostiene que los quejosos interpretaron de manera equivocada el oficio en cita, dejando ver a esta Visitaduría como una instancia parcial, lo cual no puede ser concebible ya que daña la moral de este Organismo Autónomo y la propia integración del expediente en que se actúa. En razón de lo anterior, y para el efecto de no dañar la moral de esta institución y de no generar incertidumbre legal en los quejosos en la integración de la queja, se ordena girar oficio al Secretario Ejecutivo de este Organismo Autónomo haciéndole saber este acuerdo, remitiendo a su vez el expediente en que se actúa con la finalidad de que estudie la actuación de esta Visitaduría en su integración y determine lo conducente...*”

23. Acuerdo del 8 de abril de 2015, a través del cual el Presidente de la Comisión Estatal declinó la competencia para conocer del caso en favor de este Organismo Nacional, en virtud de la “*falta de confianza y credibilidad de los quejosos respecto de la actuación de esta Comisión... constituye... detrimento a la autoridad moral de la misma...*”.

24. Oficio CEDHT/S.E./982/2015 del 8 de mayo de 2015, mediante el cual el Secretario Ejecutivo de la Comisión Estatal notificó el 15 de mayo de 2015 a V1, la decisión de la Comisión Estatal de declinar competencia en favor de este Organismo Nacional.

25. Acta Circunstanciada del 1º de junio de 2015, por medio de la cual hizo constar la comunicación telefónica de un Visitador Adjunto de este Organismo Nacional con personal de la Comisión Estatal, a fin de corroborar la conclusión por parte del Organismo Local del expediente EQ, por declinación de competencia en favor de esta Comisión Nacional.

26. Recurso de Impugnación interpuesto por V1 ante este Organismo Nacional, el 15 de junio de 2015, mediante el cual se inconformó contra el Acuerdo dictado el 8 de abril de 2015 por la Comisión Estatal dentro del expediente EQ, por el que ésta declinó competencia a favor de esta Comisión Nacional para continuar conociendo de la queja planteada, por considerar que no se actualiza el supuesto planteado en el artículo 36 de la Ley de la Comisión Estatal.

27. Oficio CEDHT/S.E./1482/2015 de 13 de julio de 2015, suscrito por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Estatal, por el que rindió un informe con respecto a su acuerdo de 8 de abril de 2015, dentro del expediente EQ, en el que señaló que tal acuerdo derivó del escrito del 9 de enero de 2015, suscrito por la parte quejosa, señalando que el referido Acuerdo se encuentra debidamente fundado y motivado *“de manera lógica y jurídica dado que se vislumbró la falta de confianza y credibilidad”* de los quejosos respecto de las actuaciones que realizaba el Segundo Visitador General de ese Organismo.

28. Acta Circunstanciada del 17 de noviembre de 2015, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la entrevista con el Secretario Particular del Secretario de Gobierno del Estado de Tlaxcala, en la que manifestó que en esa entidad federativa no se cuenta con protocolos de actuación que pudieran ser aplicados antes, durante y después de que se realizan manifestaciones públicas.

29. Acta Circunstanciada del 17 de noviembre de 2015, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la recepción de

copias de las últimas actuaciones de AR1 en los expedientes JE1 y JE2, siendo éstas del 13 de noviembre de 2015, las cuales consisten en el envío de un exhorto a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla, a fin de que se realicen diligencias para el cotejo y compulsas de diversas documentales en cada uno de los expedientes señalados.

30. Acta Circunstanciada del 17 de noviembre de 2015, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la recepción de copia certificada de la AP, iniciada por los delitos de amenazas, injurias, delitos cometidos contra funcionarios públicos, daño en las cosas y lesiones, en contra de V1, V2, V5, V6, V9, V10, V11 y V12, integrantes de AC.

31. Acta Circunstanciada del 19 de enero de 2016, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la recepción de copia certificada de la totalidad de las constancias que integran los expedientes JE1 y JE2, proporcionada por personal de la Junta Especial, en los cuales continuaba pendiente el desahogo de los exhortos requeridos.

32. Acta Circunstanciada del 19 de enero de 2016, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la recepción de las constancias actualizadas de la AP, iniciada por los delitos de amenazas, injurias, delitos cometidos contra funcionarios públicos, daño en las cosas y lesiones, en contra de V1, V2, V5, V6, V9, V10, V11 y V12, integrantes de AC, la cual continúa en integración.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

33. El 16 y 19 de agosto de 2010, se presentaron ante la Junta Especial dos demandas laborales por parte de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18, lo que dio inicio a los expedientes JE1 y JE2, el 30 de agosto de 2010 y 1° de

septiembre de 2010, respectivamente, y en los cuales, a la fecha de la presente Recomendación se encuentran aún en trámite y, por lo tanto, no han sido emitidos los laudos correspondientes.

34. El 28 de mayo de 2014, con motivo de los acontecimientos ocurridos en las instalaciones de AR1, elementos de Seguridad Pública al mando de AR3 detuvieron a V1, V2, V5, V6, V9, V10, V11 y V12, integrantes de la AC y los presentaron ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, donde les fue iniciada la AP por los delitos de amenazas, injurias, delitos cometidos contra funcionarios públicos, daño en las cosas y lesiones, misma que se encuentra en integración. El 29 de mayo de 2014, fueron puestos en libertad bajo caución.

35. El 5 de junio, 18 de julio y 24 de septiembre de 2014, los integrantes de la AC presentaron escritos de queja ante la Comisión Estatal, por los que se inició el expediente EQ, mismo que el 8 de mayo de 2015 fue concluido por declinación de competencia a favor de esta Comisión Nacional.

36. El 15 de junio de 2015, los quejosos en el expediente EQ interpusieron Recurso de Impugnación contra la decisión por la cual el Organismo Local declinó competencia a favor de esta Comisión Nacional. Dicho medio de impugnación también es objeto de estudio en la presente Recomendación.

IV. OBSERVACIONES

37. Existen dos elementos a efecto de determinar los alcances de la presente Recomendación. El primero, el Acuerdo de declinación de competencia de la Comisión Estatal de fecha 8 de abril de 2015; y el segundo, el Recurso de Impugnación interpuesto por la parte quejosa contra el mencionado Acuerdo de declinación, presentado en esta Comisión Nacional el 15 de junio de 2015.

38. El recurso interpuesto cumple con los requisitos previstos en los artículos 61, 62, 63 y 64, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como, 159, fracción III, 160 y 162, de su Reglamento Interno, pues fue presentado por escrito, en tiempo, señalándose el agravio que hace valer la parte recurrente.

39. El agravio de los recurrentes consiste en que el acuerdo de 8 de abril de 2015, fue emitido fuera de todo marco de legalidad, congruencia y objetividad. En primer lugar, porque consideran que dicho Acuerdo no se apega al supuesto previsto en el artículo 36 de la Ley de la Comisión Estatal, ya que “... *tal acuerdo no lo dictó el Presidente de la misma y tampoco existe la constancia previa con el Consejo*”; y en segundo lugar, porque los recurrentes refieren que el Presidente del Organismo Local se había comprometido a tramitar y decidir el asunto en forma expedita, lo cual a su juicio no se llevó a cabo, sino que decidió declinar su competencia, dando fin a su intervención en el mismo.

40. Para esta Comisión Nacional en aras de la autonomía de que está investida la Comisión Estatal, se encuentra dentro del margen de apreciación y decisión de ésta el calificar si se actualiza alguna hipótesis que pudiera poner en tela de juicio su autoridad moral, confianza y credibilidad; así como proceder en consecuencia a declinar la competencia de algún asunto a esta Comisión Nacional, pero en todo caso, dicha decisión debe expresar las razones pertinentes que la sustenten.

41. Este Organismo Nacional, también en concordancia con su autonomía constitucional, tiene la potestad para aceptar o rechazar una declinatoria de competencia de algún Organismo Local de protección de los derechos humanos, para lo cual, entre otros elementos, debe considerarse: a) si la declinatoria tiene un sustento normativo; b) que se haya seguido el procedimiento formal para ser válida; c) si la determinación fue razonada de manera adecuada; y d)

si la declinatoria, dado el contexto en que se presenta, favorece a la máxima protección a las víctimas. Todos estos elementos deben ser analizados caso por caso, teniendo como principio la buena fe, con la que debe conducirse toda institución no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

42. Al respecto, el artículo 36 la Ley de la Comisión Estatal, sustento normativo de la declinatoria, establece: *“La Comisión Estatal de Derechos Humanos, por conducto de su Presidente, de manera excepcional y previa consulta con el Consejo, podrá declinar en conocer un determinado caso, si éste puede lesionar su autoridad moral o autonomía.”*

43. Como se aprecia, el Acuerdo de declinación de competencia sí cuenta con apoyo legal; sin embargo, no obra constancia en el expediente de que la declinatoria suscrita por el Presidente del Organismo haya sido sometida a consideración del Consejo, lo que implica que no se observó la forma prevista en la propia Ley para considerar la declinatoria como apegada a derecho.

44. Por otra parte, con respecto a la justificación de la declinatoria de competencia a favor de la Comisión Nacional, descrita en el Acuerdo de 15 de enero de 2015, que sirvió de base para el que se dictó el 8 de abril de 2015, se observa que se basa en las manifestaciones hechas por los quejosos en su escrito de 6 de enero de 2015, mismas que la Comisión Estatal consideró que podían lesionar su autoridad o autonomía, con lo que se estima que sí se encuentra debidamente motivada.

45. No obstante, la declinatoria de competencia del Organismo Local no fue apegada a derecho, atento a lo referido en el párrafo 43 de la presente Recomendación, lo cual es suficiente para considerar el agravio de la parte quejosa como fundado. Sin embargo, es necesario señalar que esta Comisión Nacional, en su función de órgano de

conocimiento y decisión de los medios de impugnación que prevé su Ley, debe guiarse, ante todo, por la máxima protección a las víctimas, lo que no se cumpliría en el presente caso si se devuelve el expediente al Organismo Local, con el propósito de subsanar la declinatoria de competencia.

46. En este tenor, esta Comisión Nacional decidió avocarse al conocimiento integral del asunto, bajo la premisa de máxima protección a las víctimas, y luego de haber analizado el expediente de queja y las evidencias, se concluye que se acreditan diversas violaciones a los derechos humanos, que se desarrollan a continuación.

A) Violaciones al Derecho Humano de Acceso a la Justicia y al Plazo Razonable como parte del Debido Proceso.

47. El acceso a la justicia es el derecho humano por el cual toda persona puede hacer valer sus pretensiones jurídicas ante las instancias de impartición de justicia, a efecto de lograr una determinación acerca de derechos de toda índole y que ésta se haga efectiva.

48. Este derecho está reconocido plenamente como un derecho humano en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; asimismo, tal derecho ha sido afirmado a través de diversos precedentes nacionales e internacionales.

49. Los instrumentos jurídicos señalados coinciden en que toda persona tiene la potestad para acudir a los órganos de impartición de justicia, a efecto de hacer valer derechos de diversa índole. El acceso

a la justicia no se traduce únicamente en un mero derecho de acceso formal a la jurisdicción, sino que involucra una serie de parámetros (competencia, independencia e imparcialidad de los órganos de impartición de justicia y de debido proceso, incluyendo la adopción de decisiones en un plazo razonable); así como la igualdad ante la ley, y la no discriminación de ningún tipo, que toca garantizar al Estado. En otros términos, el acceso a la justicia se refleja en todas las etapas de un proceso, desde los trámites y determinaciones preliminares, hasta la decisión última y definitiva, pasando por las instancias de impugnación que correspondan en cada caso; se trata de un derecho que implica elementos formales, sustantivos y que deben, además, ser efectivos.

50. El debido proceso, por su parte, como un derecho básico de la persona se traduce en las reglas, etapas y procedimientos de carácter formal, así como sustantivo, que deben ser observados por los participantes en el proceso (partes, testigos, peritos, entre otros), y garantizadas por los órganos jurisdiccionales a cargo de la conducción del proceso, de emitir y hacer ejecutar las diversas decisiones que se adopten, incluyendo la sentencia o laudo que corresponda.

51. Desde otro ángulo, el debido proceso es garantía de la igualdad ante la ley y la no discriminación, en el sentido de que todas las personas, sin distinción alguna, puedan hacer valer sus derechos sobre el mismo conjunto de reglas sustantivas y adjetivas, y de que la limitación a determinados derechos sólo podrá llevarse a cabo con las mismas condiciones para todas las personas; esto incluye el deber del Estado de adoptar las medidas necesarias para que no existan obstáculos al acceso pleno a la justicia efectiva o para desarrollo del debido proceso, tratándose de personas o grupos en situación de vulnerabilidad, como por ejemplo, las niñas, niños y adolescentes; las personas adultas mayores; o las personas con alguna discapacidad.

52. Entre el acceso a la justicia y el debido proceso hay un vínculo indisoluble, se trata de derechos interdependientes. El debido proceso presupone el acceso a la justicia, pero involucra además, una serie de derechos sustantivos, formales y cualitativos que tienen lugar en todas las áreas del ordenamiento, incluyendo la materia laboral. A su vez, el debido proceso es una de las condiciones para un acceso material a la justicia, esto es, no sólo como la posibilidad señalada de acceder formalmente a los órganos de impartición de justicia, para hacer valer todo tipo de derechos, sino como la finalidad última de todo proceso, esto es, decidir la cuestión planteada a favor de quien haya fundado su pretensión y la decisión que se adopte se haga efectiva.

53. Es importante señalar que los organismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, por mandato del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal carecen de competencia para conocer asuntos jurisdiccionales de fondo, es decir, no les es dable examinar la fundamentación o el sentido de una decisión jurisdiccional; sin embargo, sí poseen competencia, salvo tratándose del Poder Judicial de la Federación, para analizar y pronunciarse con respecto a cuestiones de naturaleza administrativa que tengan incidencia en un proceso, lo que incluye la regularidad temporal con que se desarrolle éste, contemplándose la emisión y ejecución del fallo, tal y como se establece en los artículos 3, 6, fracción II, inciso a) y 8 de la Ley de la Comisión Nacional, así como, el artículo 2, fracción X, de su Reglamento Interno.

54. En este tenor, la Comisión Nacional manifiesta su absoluto respeto a las decisiones que los órganos jurisdiccionales adopten en ejercicio de su potestad de impartir justicia, en aras de su independencia e imparcialidad, sin que ello implique que este Organismo Nacional deje de velar, entre otros, por la regularidad de los plazos y términos en el actuar jurisdiccional, en particular los que corresponden a la temporalidad de la emisión y ejecución de decisiones de fondo,

cuando ello pudiera significar afectaciones al plazo razonable y, con ello a los derechos humanos de debido proceso y acceso a la justicia.

55. Entre los elementos que integran el debido proceso, están los plazos o términos previstos en las normas dictadas por el legislador, cuya observancia forma parte del plazo razonable como condición para un efectivo acceso a la justicia. El plazo razonable, conforme a los derechos humanos, implica el tiempo dentro del cual un órgano jurisdiccional debe sustanciar un proceso, adoptar y hacer cumplir los proveídos que correspondan, según la etapa procedimental de que se trate, así como pronunciar la decisión que culmine la instancia, y que la determinación sea ejecutada.

56. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Mémoli Vs. Argentina*, el 22 de agosto de 2013, señaló que para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso, había que considerar cuatro elementos: “*a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, c) la conducta de las autoridades judiciales y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.*”¹

57. En otro caso, la Corte Interamericana ha establecido el criterio de que el plazo razonable se ve afectado con la sola demora prolongada en la investigación, en los procedimientos, o en el proceso, lo cual puede constituir en sí mismo una violación a las garantías judiciales; en estos casos, el Estado tiene la carga de la prueba en el sentido de “*exponer y probar la razón por la que se ha requerido más tiempo que*

¹ Corte IDH. Caso *Mémoli Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párrafo 172.

el que sería razonable en principio para dictar sentencia definitiva en un caso particular, de conformidad con el criterio indicado.”²

58. A estos estándares y criterios se suman los emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se ha pronunciado al respecto del deber que tienen los órganos de justicia laboral, de observar en la tramitación y decisión de los procesos, los plazos y términos previstos en las leyes. Los criterios jurisprudenciales son del tenor siguiente:

“JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. DEBEN ACATAR LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EMITIR SUS LAUDOS EN LOS PLAZOS Y TÉRMINOS QUE FIJEN LAS LEYES. Conforme al artículo 17 de la Constitución Federal toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Ahora bien, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como tribunales responsables de la administración de justicia en materia laboral deben acatar lo dispuesto en el citado precepto constitucional, y emitir sus laudos y resoluciones en los plazos y términos que fijen las leyes, independientemente de las cargas de trabajo, ya que si bien deben tenerse en cuenta las condiciones particulares de cada tribunal, tales como insuficiencia de recursos, volumen de trabajo, etcétera, también lo es que no es justificable un retraso prolongado para dictarse el laudo, pues ello no impide

² Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párrafo 145.

que se configure la violación a la garantía prevista en el referido artículo 17 constitucional.”³

“JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. SON ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA LABORAL QUE DEBEN ACATAR LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EMITIR SUS LAUDOS EN LOS PLAZOS Y TÉRMINOS QUE FIJEN LAS LEYES. Conforme al artículo 17 de la Constitución Federal toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Ahora bien, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje son órganos formalmente administrativos, pero materialmente jurisdiccionales, puesto que por imperativo del artículo 123 de la Constitución General de la República son las encargadas de resolver las diferencias y conflictos entre el capital y el trabajo, como tribunales responsables de la administración de justicia en materia laboral deben acatar lo dispuesto en el primer precepto citado, y emitir sus laudos y resoluciones en los plazos y términos que fijen las leyes.”⁴

59. Esta Comisión Nacional se ha pronunciado en las Recomendaciones 43/2012 y 44/2012, sobre la importancia de cumplir con plazo razonable en la conducción y decisión de los procesos laborales, así como en la ejecución de laudos, en el sentido de que el

³ Jurisprudencia, IV.3o.T. J/57, Materia Laboral, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2015, Novena Época, Registro: 177266.

⁴ Tesis Aislada IV.3o.T.196 L, Materia Laboral, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, abril de 2005, Novena Época, Registro: 178703.

retardo en un procedimiento por parte de un órgano jurisdiccional, sin justificar el tiempo que le ha tomado resolver, implica una afectación a los derechos humanos, ya que con esto se omite brindar los mecanismos de garantía suficientes para que pueda accederse a la justicia y hacer exigibles los derechos.

60. En el presente asunto, la naturaleza de los JE1 y JE2 permite afirmar que se trata de asuntos que no revisten una especial complejidad que los haga excepcionales o fuera de lo común, pues las pretensiones se centran en verificar si a los actores en los juicios les asiste la razón sobre un supuesto adeudo de prima de antigüedad. Asimismo, del análisis de los expedientes laborales, no se aprecia que a expensas de las partes se justifique dilación alguna en el proceso; no obstante, hay elementos contundentes para afirmar que el retardo en la culminación de la instrucción, que ha impedido arribar a la decisión de fondo, es atribuible a la instancia de decisión que mantuvo en completa inactividad el trámite de los expedientes por varios años y que no ha actuado con la diligencia necesaria que permita estar en aptitud de dictar los laudos correspondientes, generando con esto una trasgresión al plazo razonable, al debido proceso y al acceso a la justicia de las víctimas.

61. Este Organismo Nacional advierte importantes periodos de inactividad procesal en los juicios laborales JE1 y JE2, los cuales se abrieron en 2010, pues han transcurrido aproximadamente cinco años, sin que los laudos hayan sido emitidos, y manteniendo a las víctimas injustificadamente en la incertidumbre de la determinación de los derechos que hacen valer y si les asiste o no la razón.

62. Lo anterior se hace evidente al observar en el expediente JE1, a fojas 151 y 152, un proveído de fecha 31 de octubre de 2011, en el que se desahogó una audiencia incidental de incompetencia, en la que fueron ofrecidas y admitidas pruebas que en razón de su naturaleza serían valoradas en su momento procesal oportuno, sin que se

advierta en el mismo auto que se haya señalado la fecha y hora para el desahogo de las referidas pruebas.

63. Sin embargo, en las fojas inmediatas del expediente, número 153 y 154, se encuentra otro proveído, de fecha 30 de octubre de 2014, en el que se señaló *“Visto el estado que guardan las presentes actuaciones: y toda vez que por un error involuntario de esta Autoridad del Trabajo en auto de fecha treinta y uno de octubre del año dos mil once se acordó que las pruebas ofrecidas por las partes se tenían por ofrecidas y admitidas en razón de su naturaleza las que serían valoradas en su momento procesal oportuno, sin señalar fecha y hora para aquellas que ameritan un desahogo especial... y se ordena girar atento exhorto al Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla”*, lo anterior para que la Junta Especial estuviera en posibilidad de desahogar las pruebas ofrecidas en el expediente JE1.

64. Por otra parte, en el expediente JE2 a fojas 153 y 154, se encuentra un proveído de fecha 26 de octubre de 2011, en el que también se da cuenta del desahogo de una audiencia incidental de incompetencia en similares términos, en el que se señala que se fije fecha y hora para el desahogo de determinadas probanzas.

65. No obstante, en las fojas subsecuentes del mencionado expediente, números 155 y 156, se encuentra otro proveído, de fecha 30 de octubre de 2014, en el que se señaló *“Visto el estado que guardan las presentes actuaciones: y toda vez que por un error involuntario de esta Autoridad del Trabajo en auto de fecha veintiséis de octubre del año dos mil once se acordó que las pruebas ofrecidas por las partes se tenían por ofrecidas y admitidas en razón de su naturaleza las que serían valoradas en su momento procesal oportuno, sin señalar fecha y hora para aquellas que ameritan un desahogo especial... y se ordena girar atento exhorto*

al Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla”, ello para que la Junta Especial estuviera en posibilidad de desahogar las pruebas ofrecidas en el expediente JE2.

66. Entre las fechas de emisión de los referidos acuerdos en los expedientes JE1 y JE2, hay un lapso de inactividad procesal de prácticamente tres años, sin justificación alguna en el expediente por parte de la autoridad jurisdiccional, ya que se alude a un supuesto error humano el que no se fijó, durante tres años, fecha para el desahogo de las pruebas correspondientes.

67. Es hasta el informe rendido el 8 de diciembre de 2014 por AR1 a la Comisión Estatal para ambos expedientes laborales, en que la autoridad pretende dar una explicación al afirmar que: *“Por un error humano, estos expedientes se encontraban en el archivo de concentración de esta H. Junta, lo que provocó que ésta no se percatara de su estado procesal y lo que impidió que se le diera continuidad a estos expedientes. Una vez que han sido detectados se han ordenado las diligencias necesarias para su continuación inmediata. Cabe destacar que esta Junta cuenta con un total de 7762 expedientes por lo que, aunque no es muy común, si es probable que en ocasiones ocurra lo anteriormente señalado”*.⁵

68. Si bien AR1 en su informe a la Comisión Estatal, fuera de las constancias de los expedientes JE1 y JE2, señaló una supuesta justificación al retraso en la tramitación de los asuntos de 2011 al 2014, no explicó la razón por la cual los expedientes que se encontraban en etapa de instrucción, a cargo de la Secretaría General de Acuerdos, conforme al artículo 25 del Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala, fueron

⁵ Oficio 3479/2014-P de 8 de diciembre de 2014.

enviados al archivo de concentración; AR2 no explicó el motivo de su actuar negligente al haber descuidado el destino y tramitación de los expedientes JE1 y JE2; tampoco se informó si se inició algún expediente de investigación en el que se determinara la responsabilidad de AR2 y/o de algún otro servidor público de la Junta Especial; y en su caso, las sanciones que por ello se hubieren impuesto; tampoco señala las medidas que eviten en lo futuro la incidencia de eventos como estos que, sin duda, para las partes en dichos procesos, se convierte en una evidente violación a su derecho al acceso a la justicia y al plazo razonable con que debe conducirse y decidirse cada asunto, aunado a que denotan una falla sustancial en la organización interna de la Junta Especial, en cuanto a los mecanismos de control de los expedientes y del seguimiento de audiencias de los juicios laborales.

69. En este tenor, la aseveración de AR1 para justificar la preocupante dilación procesal de aproximadamente tres años, carece de sustento y evidencia alguna, por no haber supervisado los mecanismos de control en los expedientes a cargo de AR2, ni haber dado inicio a los procedimientos de investigación y disciplinarios correspondientes, por el incumplimiento de lo establecido en los artículos 25 y 29 del Reglamento Interior señalado; y tampoco haber dictado medidas para que algo similar no vuelva a ocurrir, mismas que son apremiantes dado el supuesto número de 7762 expedientes a cargo de dicho órgano jurisdiccional.

70. A la dilación *intraprocesal* referida, se suma el hecho irrefutable de que no obstante que en octubre de 2014 fue reanudada la tramitación de los expedientes JE1 y JE2, aún no ha sido pronunciado el laudo respectivo. Si bien AR1 en el informe rendido ante este Órgano Constitucional señaló que existen diligencias pendientes de desahogar, como son los exhortos enviados por AR1 a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Puebla en los meses de

octubre de 2014, así como, en abril y noviembre de 2015, no se evidencia en los expedientes gestión alguna para que dichos exhortos sean atendidos por la autoridad jurisdiccional a la que fueron dirigidos, ni tampoco hay constancia de que se hubiere procedido conforme al artículo 759 de la Ley Federal del Trabajo, que señala: *“cuando se demora el cumplimiento de un exhorto, se recordará de oficio o a instancia de parte, a la autoridad exhortada; si a pesar del recordatorio continúa la demora, la autoridad exhortante lo pondrá en conocimiento del superior jerárquico inmediato del exhortado.”*

71. Con base en los estándares, razonamientos y criterios señalados, este Organismo Nacional encuentra que AR1 y AR2 trasgredieron en contra de las víctimas el acceso a la justicia y el debido proceso, en su modalidad de plazo razonable.

72. Esta Comisión Nacional considera que se suma a lo anterior el hecho de que las víctimas son personas jubiladas, y al menos dos de ellas, V10 y V12 son adultas mayores, de conformidad con el artículo 3, fracción I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que señala que se entenderá por tales a aquellas que cuenten con 60 o más años de edad.⁶

73. Los derechos de las personas adultas mayores se encuentran reconocidos en el artículo 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *“Protocolo de San Salvador”*, así

⁶ Si bien es cierto que el artículo 3º de la Ley de Atención a las Personas Adultas Mayores en el Estado de Tlaxcala, señala una edad mínima de 65 para ser considerada persona adulta mayor, en aplicación del principio *pro persona* previsto en el artículo 1º constitucional, es aplicable la norma más favorable a los derechos humanos, que en este punto es la Ley de los Derechos de las Persona Adultas Mayores, publicada en el Diario Oficial de fecha 25 de junio de 2002, cuya observancia es general y abarca todo el territorio nacional.

como en otros tratados internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales; además, existe en la actualidad un instrumento específico, como es la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que resulta orientadora en virtud de que aún no ha sido ratificada por el Estado mexicano.

74. En el mismo tenor, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas a través de las Resoluciones 47/5, 8/98 y en la Observación General número 6 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, contempla y desarrolla los derechos económicos sociales y culturales de las personas adultas mayores, consideradas así a partir de los 60 años o más, donde se destaca la necesidad de adoptar medidas para evitar toda discriminación fundada en la edad, ya que el derecho a la seguridad social, reconoce de manera implícita el derecho a las prestaciones de vejez ya que en el término “*seguridad social*” quedan incluidos de forma implícita los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas.

75. La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, prevé que dichas personas deben ser atendidas con prioridad dada su condición de adultos mayores, en la satisfacción de sus derechos básicos, entre los que se encuentra el acceso a la justicia para la determinación oportuna de los derechos y prestaciones que les correspondan. En específico, el artículo 5, fracción II, incisos a., b. y d., del mencionado ordenamiento, señala el derecho de los adultos mayores a recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial que los involucre, donde deberán de tener atención preferente en la protección de su patrimonio personal y familiar; asimismo, deberán de recibir el apoyo de las instituciones federales, estatales y municipales en el ejercicio y respeto de sus derechos.

76. De igual manera, la Ley de Atención a las Personas Adultas Mayores en el Estado de Tlaxcala, en el artículo 5, apartado B), fracción II impone el deber de garantizar a las personas adultas mayores, el derecho a recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial, de las instituciones federales, estatales o municipales en el ejercicio de sus derechos, cuando sean víctimas, o ellos mismos cometan cualquier ilícito o infracción.

77. En este orden de ideas, AR1 y AR2 debieron considerar las particularidades del caso y el grupo de personas en situación de vulnerabilidad que podrían verse afectadas con la dilación en la tramitación del asunto, de manera que debía, en un plazo razonable, impulsar, dirigir, continuar y concluir con la mayor diligencia la integración de los expedientes JE1 y JE2, así como el desahogo de los procedimientos pertinentes, con el fin de emitir el laudo que en derecho proceda. El hecho de dilatar de manera injustificada la tramitación de los expedientes, implica una trasgresión constante y continua al plazo razonable, al debido proceso y al acceso a la justicia en la determinación de los derechos de los integrantes de AC.

B) Violaciones a la Integridad Personal y al Derecho a un Trato Digno, derivadas del uso excesivo de la fuerza pública.

78. El derecho a la integridad personal *“es aquél que tiene toda persona para no sufrir actuaciones que afecten su estructura corporal, sea física, fisiológica o psicológica, o cualquier otra alteración en el organismo que deje huella temporal o permanente, que cause dolor o sufrimientos graves con motivo de la injerencia o actividad dolosa o culposa de un tercero.”*⁷

⁷ Recomendación 36/2015, de 29 de octubre de 2015, “Sobre el caso de violaciones al derecho a la seguridad jurídica y a la integridad personal en agravio

79. El derecho mencionado está contemplado en los artículos 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5.1 y 7.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

80. Por su parte, el derecho al trato digno *“es la prerrogativa que tiene toda persona a que se le permita hacer efectivas las condiciones de índole jurídica, material y de trato garantizando un mínimo de bienestar, las cuales han sido generalmente aceptadas por los miembros de la especie humana y reconocidas por el orden jurídico”*,⁸ lo cual obliga a los servidores públicos a no incurrir en conductas como: tratos humillantes, vergonzosos o denigrantes, los cuales coloquen a la persona en una condición en que no pueda hacer efectivos sus derechos.

81. Este derecho humano implica que toda persona tiene derecho al respeto de su honra, su reputación, al reconocimiento de su dignidad, a la protección de la ley contra ataques abusivos, así como a no ser sometida a tratos degradantes. El derecho al trato digno está reconocido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo quinto; así como en los artículos 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 11.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y en el numeral V, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

de V1, en Reynosa Tamaulipas”, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, párrafo 73.

⁸ Recomendación 36/2015, de 29 de octubre de 2015, “Sobre el caso de violaciones al derecho a la seguridad jurídica y a la integridad personal en agravio de V1, en Reynosa Tamaulipas”, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, párrafo 63.

82. Atendiendo a la idea de interdependencia de los derechos humanos, la afectación a este derecho no se presenta de manera aislada, sino que una misma acción puede afectar diversos derechos como lo es el ya mencionado derecho a la integridad personal, con base en la idea de que una persona no debe de sufrir alteraciones físicas en su estructura corporal o psicológica, que deje huella temporal o permanente, que cause dolor o sufrimientos con motivo de una injerencia arbitraria por parte de elementos del Estado.

83. A esto se suma la circunstancia de que en el presente asunto los afectados son personas jubiladas, algunas de ellas adultas mayores, a quienes asisten derechos específicos derivados de dichas condiciones, que están previstos en normas y criterios de fuente local, nacional e internacional, como quedo precisado en los párrafos 73 a 76 de esta Recomendación.

84. No se debe perder de vista que tratándose de personas adultas mayores, el artículo 5, fracción I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, señala que las autoridades deben garantizar a este grupo, una vida libre de violencia, con respeto a su integridad física y psicoemocional, así como a recibir protección por parte de las instituciones estatales y municipales, además consagra el derecho a vivir en entornos seguros, donde puedan ejercer libremente sus derechos.

85. Una vez precisados los estándares jurídicos aplicables, el presente análisis se centra en los hechos ocurridos el 28 de mayo de 2014, cuando ante la manifestación que se gestaba a las afueras de la Junta Especial y al observar que algunos integrantes de la AC ingresaron a las oficinas de la Junta Especial, AR1 solicitó el auxilio de la fuerza pública para *“restablecer el orden dentro de las instalaciones”*⁹. De

⁹ Oficio 33343/2014-P de 19 de noviembre de 2014.

acuerdo con lo que informó AR1 a la Comisión Estatal, el llamamiento tuvo atención inmediata, y de acuerdo a lo informado por AR3 a la Comisión Estatal,¹⁰ brindó el apoyo sin que, supuestamente, los elementos a su cargo incurrieran en exceso alguno.

86. De acuerdo a los anexos que AR3 acompañó a su informe, se advierte en el parte de novedades que fue rendido por el Inspector de Seguridad Delegado de la Secretaría de Seguridad Pública Área Tlaxcala, que la manifestación estaba integrada por aproximadamente 200 personas, quienes supuestamente se expresaban de manera agresiva e intentaban ingresar a la Junta Especial; que acudieron al evento un grupo de 114 elementos de policía pertenecientes a las diversas corporaciones del Estado de Tlaxcala como son: la SSP; Policía Acreditada de Operaciones; Grupo de Operaciones Especiales (GOPES); Policía Estatal Acreditada de Investigación (P.E.A.) y Policía Ministerial; que al llegar al lugar observaron que algunas personas que se encontraban dentro de las instalaciones de la Junta Especial solicitaban auxilio para salir de la misma, por lo que procedieron a ingresar al recinto, percatándose que los manifestantes se encontraban *“dispersos sobre las escaleras pasillos, etcétera”*, procediendo a detener a ocho de ellos a quienes pusieron a disposición del Ministerio Público, quien inició una indagatoria por la probable comisión de los delitos de amenazas, injurias, delitos cometidos contra funcionarios públicos, daño en las cosas y lesiones.

87. En contraposición a tal versión, en su informe¹¹ AR1 afirmó lo siguiente: *“...de manera repentina ingresaron de 20 a 30 personas sin registrarse y sin hacer caso a indicaciones... La Secretaría General de Acuerdos alertó al personal de la Junta a efecto de que se siguiera el procedimiento para el caso de manifestaciones, el cual tiene como*

¹⁰ Oficio CES-3286/2014 de 27 de noviembre de 2014.

¹¹ Oficio 33343/2014-P de 19 de noviembre de 2014.

prioridad salvaguardar la integridad física tanto de usuarios como del personal de la Junta...” expresión que confirma la versión de V1 en el sentido de que previo a la agresión que sufrieron por parte de personal de Seguridad Pública, AR2 tomó acciones para movilizar al personal de la Junta Especial.

88. De igual manera, AR1 señaló “...*ante la posibilidad de que ingresaran a la Junta violentamente los manifestantes que se encontraban afuera de la Junta (70 aproximadamente) esta autoridad consideró que no era prudente iniciar un diálogo sin la presencia de Seguridad Pública...*”.

89. El pretendido diálogo que se daría con presencia de las fuerzas de seguridad pública nunca ocurrió. Por el contrario, se privilegió el uso de la fuerza contra los integrantes de AC, tal como se aprecia a partir del análisis a los materiales videofilmados por diversos medios periodísticos y que obran en el expediente, en los que se observa que los elementos de la SPP ingresaron a las instalaciones de la Junta Especial y con violencia, a someter a los integrantes de AC, lanzando algún tipo de gas irritante a quienes ahí, y rociándolo directamente al rostro de uno de ellos. También se aprecia que AR4 arroja objetos y propina puntapiés en contra de los integrantes de AC.

90. En otras videofilmaciones, que obran en el expediente, se advierten los momentos en que los quejosos llegan a las instalaciones de la Junta Especial a fin de entrevistarse con AR1; y se aprecia la llegada de elementos de la SSP, quienes se apostaron en diversos puntos alrededor de las instalaciones de la Junta Especial.

91. A través de entrevistas videograbadas por el medio *Monitor Tlaxcala*, que obran en el expediente, se advierte que elementos de la referida SSP no permitieron salir de las instalaciones de la Junta Especial a por lo menos ocho personas integrantes de AC, entre ellos V1 y V6. En una de las entrevistas, inclusive se observa a un reportero

fuera de la Junta Especial tratando de entrevistar a uno de los manifestantes retenido dentro de las instalaciones, para lo cual pregunta directamente a un elemento de seguridad pública el motivo por el cual no se le permite abandonar la Junta Especial, sin obtener respuesta alguna.

92. Momentos después, fueron detenidos V1, V2, V5, V6, V9, V10, V11 y V12, y trasladados a la Procuraduría General de Justicia del Estado, donde se dio inicio a la AP en su contra, por diversos delitos, obteniendo su libertad bajo caución al día siguiente. No pasa desapercibido para este Organismo Nacional que al menos dos de los detenidos presentaron lesiones, las cuales fueron certificadas por un médico legista en la Agencia del Ministerio Público y calificadas como no graves, sin embargo no presentaron querrela alguna.

93. En notas periodísticas que dieron cuenta del evento, y que obran en el expediente, se narra lo sucedido el 28 de mayo de 2014 y se reporta la agresión de que fueron objeto los manifestantes, por parte de las fuerzas del orden estatal. Estos datos, al ser concatenados con las evidencias aportadas por la parte quejosa y con los elementos integrados al expediente iniciado por la Comisión Local, corroboran los eventos ocurridos ese día; asimismo, el material videograbado permite observar a AR4 rociando gas directamente sobre el rostro de V6; además, otros elementos de Seguridad Pública rociaron gas en agravio de otras personas que se encontraban a su alrededor, situación que afectó a quienes se encontraban al interior de las instalaciones de la Junta Especial.

94. Además, en los informes rendidos por las autoridades involucradas en los hechos no hay claridad en cuanto al número de participantes, ni en la manifestación, ni sobre cuántos de ellos ingresaron a las instalaciones de la Junta. Pues, mientras en el parte informativo de novedades de 29 de mayo de 2014, el Inspector de Seguridad Delegado de la Secretaría de Seguridad Pública Área Tlaxcala, señaló

que la manifestación estaba integrada aproximadamente por 200 personas, quienes intentaban ingresar a la Junta Especial y dañaban las instalaciones; por otra parte, AR1 en el informe que rindió ante el Comisión Local a través del oficio 33343/2014-P de 19 de noviembre de 2014, hace diversos señalamientos sobre el número de personas que ingresaron. En un primer momento, indica que fueron entre 20 y 30; más adelante, refiere que eran 40 personas al interior, 70 en el pasillo de acceso a las instalaciones y un número mayor en el estacionamiento, sin precisarlo. Del análisis del material videofilmado, que obra en el expediente, no se aprecia que la manifestación se haya conformado por 200 personas; tampoco, que al interior de la junta hubieran entrado 40 personas.

95. Cabe destacar que de lo que se señala en los informes, así como del material videofilmado, se advirtió la presencia de un número desproporcionado de elementos policiacos con respecto al número de manifestantes y más aún respecto del número de personas que ingresaron a las instalaciones y al trato que recibieron por parte de dichos elementos. Estas circunstancias constituyen un ejemplo claro del uso excesivo y desproporcionado de la fuerza pública por parte de AR3 y demás elementos de la SSP, así como de la Policía Ministerial que participaron en los hechos, ya sea ejerciendo o tolerando tal exceso de fuerza pública, por lo que será necesario que se investigue al personal que participó, a efecto de deslindar responsabilidades.

96. Asimismo, en dicho parte informativo se señala que al llegar al lugar observaron que algunas personas que se encontraban dentro de las instalaciones de la Junta Especial solicitaban auxilio para salir de la misma, por lo que procedieron a ingresar al recinto donde los manifestantes se encontraban “*dispersos sobre las escaleras pasillos, etcétera*”; en contraposición a tal versión, AR1 en el oficio 33343/2014-P, señaló lo siguiente: “...*de manera repentina ingresaron de 20 a 30 personas sin registrarse y sin hacer caso a indicaciones... La*

Secretaría General de Acuerdos alertó al personal de la Junta a efecto de que se siguiera el procedimiento para el caso de manifestaciones, el cual tiene como prioridad salvaguardar la integridad física tanto de usuarios como del personal de la Junta...” dicha narración confirma la versión de V1 en el sentido de que previo a la agresión que sufrieron los integrantes de AC por parte del personal de la SSP, AR2 tomó acciones para situar al personal de la Junta Especial en un recinto de la misma.

97. Como se aprecia, no había razones para que los elementos de las fuerzas de seguridad, incluidos los elementos de la Policía Ministerial que carecen de funciones de seguridad pública, que superaban numéricamente a los manifestantes actuaran como lo hicieron contra los miembros de AC, además de que no se advierte que éstos estuviesen armados o portaran algún objeto con el cual pudieran causar algún daño. La presencia de los integrantes de AC, según refieren en sus escritos, obedecía a pedir ser informados sobre el estado que guardaban los expedientes JE1 y JE2, que llevaban ya varios años en trámite.

98. De lo anterior, puede advertirse que para “controlar” una manifestación de aproximadamente 70 personas, divididas tanto dentro como fuera de las instalaciones de la Junta Especial, se desplegaron al menos 114 elementos de policía; incluidos Policías Ministeriales; que dichos elementos utilizaron violencia física y verbal para dispersar a quienes se encontraban dentro de las instalaciones de la referida Junta Especial, y detuvieron a V1, V2, V5, V6, V9, V10, V11 y V12; al menos una de las víctimas sufrió una agresión directa por parte de AR4, quien se desempeñaba como vigilante adscrita a la Junta Especial, pues como ya se acotó, existe evidencia fotográfica que la muestra rociando algún tipo de gas irritante directamente sobre el rostro de una persona del sexo masculino (V6). La misma servidora pública afirmó dicha circunstancia en el informe que rindió a AR1;

aunado a ello, en esa misma impresión fotográfica se observa que los elementos de seguridad pública, son quienes pretenden forzar la entrada de la Junta Especial.

99. Esta Comisión Nacional considera que la posición de toda autoridad debe ser la de privilegiar el diálogo y tener como última opción el sometimiento o uso de la fuerza, máxime que AR1 sabía el estado procesal de los expedientes, y debía ofrecer una explicación clara acerca de los motivos por los cuales aún no había sido decidido el asunto, así como las acciones o medidas que estaba tomando para tal efecto.

100. Este Organismo Nacional, reafirma que en el desempeño de sus atribuciones, la autoridad debe ajustarse en todo momento a los parámetros del uso de la fuerza legítima, evitando que como en el presente caso, se utilice la violencia de manera directa e inmediata como con la que actuaron los elementos policiales, pues dichas acciones constituyen un uso excesivo de la fuerza pública que resulta injustificada y desproporcionada, lo que acarrea una violación al derecho humano a un trato digno y a la integridad física, principalmente de V1, V2, V5, V6, V9, V10, V11 y V12, entre otros integrantes de la AC.

101. Resultan aplicables también los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de la Organización de las Naciones Unidas, en cuyo numeral 4 se establece que los encargados de hacer cumplir la ley, utilizarán en la medida de los posible medios no violentos antes del empleo de la fuerza y sólo podrán utilizarla cuando otros medios resulten ineficaces, es decir, los servidores públicos sólo deberán utilizar la fuerza cuando sea estrictamente necesario, en la medida en que lo requiera el desempeño de las tareas, es decir, de manera proporcionada y mesurada, y cuando el uso de sus armas sea inevitable –así fueren no letales-, deberán

reducir al mínimo los daños y lesiones que puedan producir, respetando y protegiendo en todo momento los derechos humanos de las personas involucradas.

102. En este asunto, el gas irritante fue rociado con la intención de causar daño, ya que de las evidencias se advirtió que AR4 roció directamente el gas al rostro de V6 para que éste se retirara de la puerta de acceso a las instalaciones de la Junta Especial, situación que duró varios segundos; lo anterior hace evidente que el gas se utilizó como un arma y no como un medio de defensa personal o disuasión; cabe resaltar que AR4 se desempeña como guardia de seguridad, por tanto, debía tener conocimiento sobre el uso, manejo y las afectaciones que puede provocar en una persona el gas irritante utilizado.

103. Este Organismo Nacional en la Recomendación General 12/2006 del 26 de enero de 2006, *“sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley”*, estableció que los servidores públicos son garantes de la seguridad pública, la cual tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, y preservar las libertades, el orden y la paz públicos, mas no de afectarlos sin razón, ni proporcionalidad alguna, tal como quedó acreditado en el presente caso.

104. Además, el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en su artículo 309, segundo párrafo, señala que los servidores públicos podrán portar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo, sujetándose a la reglamentación de las leyes respectivas, por lo que para su uso deben observarse principios como son: legalidad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad; el principio de legalidad se refiere a que los actos que realicen dichos servidores públicos deben estar expresamente previstos en las normas jurídicas; la congruencia, consiste en la utilización del medio

adecuado e idóneo que menos perjudique a la persona y a la sociedad; la oportunidad, significa que dichos funcionarios deben actuar inmediatamente, con decisión, rapidez y eficacia cuando la vida u otro bien jurídico de alto valor estén en grave e inminente peligro y no haya más remedio que neutralizar con la fuerza o con las armas rápidamente al causante del mismo. Mientras que la proporcionalidad radica en la delimitación en abstracto de la relación de adecuación entre medio y fin en las hipótesis imaginables de uso de fuerza y armas de fuego y la ponderación de bienes en cada caso concreto.¹²

105. Tampoco pasa desapercibido para esta Comisión Nacional, que el 17 de noviembre de 2015, el Secretario Particular del Secretario de Gobierno del Estado de Tlaxcala, manifestó a personal de este Organismo Nacional que en esa entidad federativa no se cuenta con protocolos de actuación que pudieran ser aplicados antes, durante y después de que se realizan manifestaciones públicas.

C) La actuación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala.

106. Del análisis a los elementos que integran el EQ, se acredita a través del material de video y las declaraciones de los quejosos, que la Comisión Estatal tuvo conocimiento de los hechos desde el 28 de mayo de 2014, en virtud de que personal de la misma estuvo presente en los eventos ocurridos; sin embargo, no se recabaron evidencias, ni se levantaron las actas correspondientes, por lo que no se actuó a cabalidad en apego a la normatividad que rige su actuación.

107. El artículo 89 del Reglamento Interior del citado Organismo Local señala que en todas las actuaciones donde participe personal de la

¹² Recomendación General 12/2006 de 26 de enero de 2006, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Comisión, se procederá a levantar el Acta Circunstanciada integrándola al expediente respectivo, lo cual de conformidad con el artículo 71 del aludido ordenamiento era suficiente para haber iniciado un expediente, incluso de oficio, máxime que el suceso cobró gran relevancia en medios periodísticos de circulación local; no obstante dichos elementos, la Comisión Estatal no inició formalmente el expediente sino hasta que los quejosos presentaron por escrito su queja.

108. De la integración de la queja respecto de los hechos, se aprecia que el Organismo Local emitió el 5 de junio de 2014 un acuerdo, por el que solicitó a AR1 la implementación de medidas cautelares, a efecto de que toda diligencia desarrollada en los juicios JE1 y JE2 se llevase a cabo dentro de las instalaciones de la Junta Especial, respetándose la dignidad de quien participara en ellas, dado que las audiencias se desahogaban en los pasillos, e incluso tenían lugar a la intemperie y bajo las inclemencias del clima.

109. Llama la atención en particular que la Comisión Estatal previniera a los quejosos a efecto de que por su propia cuenta solicitaran a la SSP los Protocolos de Actuación durante Manifestaciones y Operativos, así como que precisaran qué expedientes de los radicados ante la Junta Especial se encontraban en el supuesto de dilación procesal y aclararan diversos aspectos de su escrito inicial. Por otra parte, es de extrañar que dicha Comisión, al parecer, sólo iniciaría la investigación por cuanto a la dilación en que presuntamente había incurrido la autoridad laboral, sin tomar en cuenta los eventos ocurridos el 28 de mayo de 2014.

110. Lo anterior, permite a este Organismo Nacional formular un atento llamamiento a la Comisión Estatal, a fin de que el personal a cargo de la integración de los expedientes no se aparte de lo dispuesto en la normatividad que rige a ese Organismo, lo que redundará en beneficio de las víctimas que acuden a solicitar su apoyo

e intervención, y que conforme a su normatividad lleve a cabo las investigaciones que correspondan para deslindar responsabilidades, para ello, se le remitirá copia de la presente Recomendación.

111. Asimismo, se hace un exhorto al Organismo Local para que adopte las medidas que considere apropiadas, a fin de promover entre su personal, el conocimiento de la normatividad vigente, de fuente nacional e internacional, a favor de las personas adultas mayores, así como generar la sensibilidad requerida para el tratamiento de los asuntos que involucren a personas pertenecientes a dicho grupo vulnerable. Además, es imprescindible que, cuando el personal de la Comisión Local participe en alguna diligencia, se elaboren actas donde consigne su participación.

D) Responsabilidad de las Autoridades.

112. A partir de las evidencias analizadas, este Organismo Nacional acreditó la responsabilidad de AR1, AR2, AR3 y AR4, por los actos y omisiones en que incurrieron como autoridades responsables en el presente asunto, lo que generó las violaciones a los derechos humanos que han quedado sustentadas en la presente Recomendación, lo cual a su vez implica la inobservancia de deberes jurídicos propios de todo servidor público y traen aparejada responsabilidad de carácter administrativo, misma que deberá ser determinada en el procedimiento de responsabilidad correspondiente.

113. Cabe señalar que todo servidor público debe proceder con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la administración pública, y tienen la obligación de cumplir con diligencia el servicio que le sea encomendado, absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión total, parcial o la deficiencia de dicho servicio, y al no cumplirlo incurrir en una responsabilidad administrativa. En dicha entidad federativa, la responsabilidad de los servidores públicos encuentra

sustento jurídico en los siguientes artículos: 109, fracción III, párrafos primero y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 107, 108 y 111 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, así como 59 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Tlaxcala.

114. En ese tenor, al personal de la Junta Especial, además, resultan aplicables lo dispuesto por los artículos 641 y 643 de la Ley Federal de Trabajo, y 9, 52 y 57 del Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala, que son faltas especiales de los Presidentes de las Juntas Especiales y de los Secretarios Generales retardar la tramitación de un negocio, y se hace patente la obligación de procurar que el personal realice sus actividades eficientemente, corrigiendo cualquier irregularidad de manera inmediata.

115. Asimismo, el artículo 9 del Reglamento Interior de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala, establece que todo el personal que labora en esa dependencia, deberá cumplir formal y materialmente con las obligaciones que señala el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Federal del Trabajo; la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la Constitución Política del Estado y las demás Leyes y Reglamentos que dimanen de los órganos del Estado; debiendo observar absoluta honestidad y rectitud en el desempeño de las funciones o actividades que se desarrollan en esta dependencia, respecto a quien no cumpliera con estas disposiciones se dará aviso a la superioridad y se procederá conforme a la Ley.

116. La Comisión Nacional advierte la posible responsabilidad en la que incurrieron servidores públicos de la Junta Especial, por mantener indebidamente en el archivo los expedientes JE1 y JE2 por un periodo de cerca de tres años; la falta de diligencia en la debida conducción del proceso laboral, sin dar atención a los deberes que la normatividad

vigente impone; además, la omisión consistente en no haber tomado en cuenta la circunstancia de que los integrantes de la AC son jubilados y varios de ellos personas adultas mayores.

117. En lo particular, se logró identificar como responsables de los actos violatorios de derechos humanos a servidores públicos de la Junta Especial AR1 y AR2, por la indebida dilación del proceso en los expedientes JE1 y JE2. En este sentido, se deberá estar a lo previsto por los artículos 636 a 647 de la Ley Federal del Trabajo, que precisa las hipótesis, el procedimiento y las sanciones que correspondan; cabe hacer notar que toca al Gobernador del Estado, conocer y decidir sobre la responsabilidad de los Presidentes de las Juntas Especiales y del Secretario General de la Junta Local, y que a cargo del Presidente de la Junta Local, queda lo correspondiente a la responsabilidad en que incurra el personal jurídico de las juntas.

118. De igual manera, se genera probable responsabilidad para las autoridades que ordenaron, coordinaron y ejecutaron el operativo llevado a cabo el 28 de mayo de 2014 en las instalaciones de la Junta Especial, en el que elementos de seguridad pública y de la Policía Ministerial utilizaron de forma excesiva y desproporcionada y, por tanto, ilegítima, la fuerza pública contra manifestantes e integrantes de la AC, sin seguirse protocolo alguno, e incluso haciéndose uso de un arma no letal –gas irritante-, sin tomar en cuenta que se trataba de personas adultas mayores; algunas de éstas fueron sometidas por la fuerza, y se les detuvo tras imputarles la comisión de diversos delitos, lo que dio lugar al inicio de una AP aún en trámite.

119. Al respecto, se logró identificar a AR3 y AR4, como aquellos que directamente ordenaron y/o ejercieron violencia sobre los integrantes de la AC, aunque deberá investigarse la participación de otros servidores públicos que hayan intervenido en dicho operativo, para deslindar las responsabilidades y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes.

E) Reparación del daño.

120. El deber por parte del gobierno del Estado de Tlaxcala de reparar las violaciones a los derechos humanos de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18 cometidas por servidores públicos estatales de esa entidad federativa, deriva de diversos ordenamientos y criterios jurisprudenciales, tanto nacionales, como internacionales. En primer lugar, el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su párrafo tercero: *“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”*.

121. En el ámbito internacional, el principio 15 de los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional a interponer recursos y obtener reparaciones señala que *“una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido”*.

122. Como lo ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Por ello, la reparación comprende diversos *“modos específicos”* que *“varían*

*según la lesión producida.*¹³ Asimismo, dicha Corte ha señalado que las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas.¹⁴ Finalmente, ha señalado que la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, cabe determinar una serie de medidas para que además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones.¹⁵

123. Por su parte, la Ley General de Víctimas establece en su artículo 26 que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, efectiva e integralmente a causa del 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. Asimismo, el artículo 10, fracción II, de la Ley de Atención y Protección a Víctimas y Ofendidos del Delito para el Estado de Tlaxcala, plantea que las víctimas tienen derecho a ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos.

¹³ Corte IDH. Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párrafo 41.

¹⁴ Corte IDH. Caso Carpio Nicolle y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2004. Serie C No. 117, párrafo 89.

¹⁵ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrafo 193.

124. Esta Comisión Nacional considera procedente la reparación de los daños ocasionados a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18, para lo cual se les deberá inscribir en el Registro Estatal de Víctimas y Ofendidos en el Estado de Tlaxcala, a fin de que se proceda en los términos siguientes:

i. Rehabilitación

125. De conformidad con los estándares internacionales, la rehabilitación debe incluir la atención médica y psicológica¹⁶, misma que en el presente caso debe brindarse a las víctimas que lo requieran, para aliviar o contrarrestar los efectos de los actos cometidos en su contra.

ii. Satisfacción

126. En el presente caso, es necesario que dentro de las medidas de satisfacción y como parte de la reparación del daño ocasionado a las víctimas, AR1 deberá instruir y vigilar que se realicen todas las diligencias y gestiones necesarias que en derecho procedan, a efecto de culminar la debida integración de los expedientes JE1 y JE2, con la finalidad de que a la mayor brevedad, sean dictados los laudos correspondientes.

127. Por otra parte, se deben iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa que correspondan, por las violaciones a los derechos humanos, y actos y omisiones que trasgredieron los deberes de todo servidor público en que incurrieron AR1 y AR2 por la dilación procesal en la integración de los expedientes JE1 y JE2.

¹⁶ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Numeral 21.

128. Asimismo, se deben iniciar los procedimientos administrativos de responsabilidad por ordenar y/o ejercer violencia, que se traduce en el uso excesivo de la fuerza pública, por parte de AR3 y AR4, para que, en su caso, se determine la responsabilidad que corresponda a cada una de ellas y al resto de los servidores públicos que participaron en los hechos del 28 de mayo de 2014, y se les sancione conforme a derecho.

iii. Garantías de no Repetición

129. Estas consisten en implementar las medidas que sean necesarias para conseguir que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan.¹⁷ En este tenor, AR1 y AR2 deberán implementar las medidas necesarias a fin de tener un control riguroso de los expedientes a su cargo, a efecto de evitar incurrir en dilaciones a la impartición de justicia a favor de quienes acudan a dicho órgano de justicia laboral a hacer valer sus derechos.

130. Con respecto a las instancias de seguridad pública, ante la falta de protocolos de actuación y de uso legítimo de la fuerza, corresponde a AR3 efectuar las acciones necesarias para que sean elaborados e implementados los mencionados instrumentos, cuidando que los mismos respeten los derechos humanos involucrados.

131. La SSP deberá implementar programas de formación y capacitación de sus elementos, con base en dichos protocolos para que se abstengan, en lo sucesivo, de incurrir en el uso excesivo de la fuerza pública.

132. En el ámbito de las medidas de no repetición se encuentra también la capacitación y preparación en materia de derechos

¹⁷ Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C. No. 70, párrafo 40.

humanos. En el presente asunto, las instituciones involucradas deberán efectuar las acciones necesarias para que el personal que integra las instancias responsables, reciban cursos en materia de derechos humanos en general y, en específico, sobre los derechos de las personas adultas mayores; en el caso de la Junta Especial, los cursos deberán incluir temáticas especializadas sobre acceso a la justicia y debido proceso; mientras que para los elementos de seguridad pública, deberá hacerse énfasis en los derechos al trato digno, integridad personal y uso de la fuerza pública con respeto a los derechos humanos.

133. Este Organismo Nacional hará llegar copia de la presente Recomendación a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, que tiene a su cargo la integración de la AP iniciada contra V1, V2, V5, V6, V9, V10, V11 y V12, a efecto de que se consideren las irregularidades en que incurrieron las autoridades que detuvieron y pusieron a disposición del Ministerio Público a las víctimas señaladas.

En virtud de todo lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente, a Usted, Señor Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala y a Usted, Señora Presidenta de la Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

A usted Señor Gobernador Constitucional del Estado de Tlaxcala:

PRIMERA. Gire sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se tomen las medidas necesarias para la reparación del daño ocasionado a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18, en términos de la Ley de Atención y Protección a Víctimas y Ofendidos del Delito para el Estado de Tlaxcala, y se

envíen a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la queja que se presente ante la Contraloría del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, para que en el marco de sus facultades y atribuciones, investigue y determine las responsabilidades administrativas de AR3, AR4 y demás servidores públicos que hayan participado en los hechos violentos en agravio de las víctimas.

TERCERA. Gire sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se adopten las medidas necesarias para que se diseñen protocolos de actuación y de uso legítimo de la fuerza pública, dirigidos a los servidores públicos de las instancias de seguridad estatales, y sean enviadas a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Gire sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se diseñe un programa integral de capacitación en materia de derechos humanos, dirigido a los integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado, y se impartan a éstos cursos sobre derechos humanos en general, sobre el uso legítimo de la fuerza y los derechos de las personas adultas mayores, y sean enviadas a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. Se giren instrucciones a quien corresponda a efecto de que V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17 y V18, sean inscritos en el Registro Estatal de Víctimas y Ofendidos a fin de garantizar que las víctimas tengan un acceso oportuno y efectivo a las medidas de apoyo, atención médica y psicológica, acceso a la justicia y reparación integral de conformidad con la Ley de Atención y Protección a Víctimas y Ofendidos del Delito para el Estado de Tlaxcala.

SEXTA. Se dé inicio al procedimiento previsto en la Ley Federal del Trabajo, para exigir la responsabilidad y sancionar conforme a derecho a AR1 y AR2, por la dilación injustificada en que han incurrido en la tramitación de los expedientes laborales JE1 y JE2.

A usted Señora Presidenta de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje:

PRIMERA. Instruir a quien corresponda para que a la mayor brevedad se realicen las gestiones que en derecho procedan, para concluir a la mayor brevedad los procesos y sean emitidos los laudos correspondientes en los expedientes JE1 y JE2, radicados ante la Junta Especial Número 1 de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala, debiendo remitir a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Se diseñe un programa integral de formación y capacitación en materia de derechos humanos para el personal de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, en particular sobre acceso a la justicia, debido proceso y los derechos de las personas adultas mayores; se impartan los cursos correspondientes y sean enviadas a esta Comisión Nacional las pruebas de su cumplimiento.

134. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1°, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

135. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a ustedes que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe en el término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

136. Con apoyo en el mismo fundamento jurídico, solicito a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación, de lo contrario, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

137. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, o las Legislaturas de las entidades federativas según corresponda, requieran su comparecencia, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ