



RECOMENDACIÓN

32 / 2021

SOBRE LA NO ACEPTACIÓN A LA PROPUESTA DE CONCILIACION RESPECTO A LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y AL DEBIDO PROCESO EN SEDE ADMINISTRATIVA, ATRIBUIBLES AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA RESCINDIR LA RELACIÓN LABORAL DE V.

Ciudad de México, a 15 de julio de 2021

**MTRO. LUIS ANTONIO RAMÍREZ PINEDA
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y
SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

Distinguido Director General:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafos primero y segundo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 42, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2020/2658/Q**, relacionado con la no aceptación por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la propuesta de conciliación emitida por este Organismo Nacional respecto a las violaciones a los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica y al debido proceso en sede administrativa, en el procedimiento administrativo para rescindir la relación laboral.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 78 y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 3, 11 fracción VI, 16

y 113 párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Los datos referidos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, la cual tiene el deber de dictar las medidas de protección correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para las distintas personas involucradas en los hechos, son las siguientes:

NOMBRE	ACRÓNIMO
Víctima	V
Autoridad Responsable	AR
Expediente Laboral	JL

4. A lo largo del presente documento, la referencia a distintas instituciones, dependencias y ordenamientos se hará con acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas como sigue:

NOMBRE	ACRÓNIMO
Lineamientos para el Levantamiento de Actas Administrativas, Aplicación de sanciones y Elaboración de Avisos de Rescisión en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Lineamientos ISSSTE
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

I. HECHOS.

I.1 Queja Inicial.

5. El 21 de febrero de 2020, se recibió en esta Comisión Nacional la queja de V, en la que refirió que el 16 de septiembre de 2013, ingresó a laborar en el ISSSTE, con la plaza de Profesional Administrativo "A". Agregó que, a partir de mayo de

2019, se le adscribió a la Subdirección de Aseguramiento de la Salud de la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional, donde desempeñaba funciones secretariales en apoyo a dicha área; sin embargo, el 14 de febrero de 2020, el Jefe de Departamento de Recursos Humanos de la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional del ISSSTE le comunicó de manera verbal, que estaba despedida.

I.2 Conciliación.

6. De conformidad con los artículos 6°, fracción VI y 36 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 120 a 124 de su Reglamento Interno, este Organismo Nacional dirigió una propuesta de conciliación al ISSSTE, mediante oficio V6/5878, de 01 de marzo de 2021, con los siguientes puntos conciliatorios:

“PRIMERA. *Se colabore con esta Comisión Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, en contra de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6, señaladas como personas servidoras públicas responsables, por las probables faltas administrativas señaladas en la presente propuesta de conciliación, debiendo informar las acciones de colaboración que hayan realizado en el procedimiento administrativo que al respecto se haya iniciado, y remita a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.*

SEGUNDA. *Se giren instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se incorporen copias de la presente propuesta de conciliación en los expedientes laborales y personales de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6, a efecto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron, en agravio de V; debiendo enviar las constancias de su cumplimiento.*

TERCERA. *Diseñar e impartir en tres meses un curso integral de capacitación en materia de derechos humanos, sobre el derecho a la legalidad, a la seguridad jurídica y el debido proceso, dirigido al personal de la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional del ISSSTE, debiendo asegurarse que dentro de las personas servidoras públicas se encuentre la capacitación de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5 y AR6 identificadas como autoridades responsables. Dicho curso deberá ser impartido por personas*

especialistas que acrediten su formación y experiencia en el tema, con el fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente propuesta de conciliación, y deberá remitir a esta Comisión Nacional, el registro de participantes, temario del curso, constancias y/o diplomas otorgados, número de horas en que fue impartido, indicador de gestión respecto del curso; lo anterior, como parte de las pruebas que acreditaran su cumplimiento. Asimismo, el curso ser impartido después de la aceptación de la presente propuesta de conciliación y deberá estar disponibles de forma electrónica y en línea, a fin de que pueda ser consultado con facilidad.

CUARTA. *En el plazo de un mes a partir de la aceptación de la presente propuesta de conciliación, se deberá emitir una circular dirigida al personal de las unidades médicas y administrativas del ISSSTE, que contenga las medidas pertinentes de prevención y supervisión, para garantizar que se acaten los Lineamientos para el Levantamiento de Actas Administrativas, Aplicación de sanciones y Elaboración de Avisos de Rescisión en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; hecho lo anterior, se supervise durante un periodo de seis meses el cumplimiento de esas medidas a fin de verificar su no repetición, y remitir a este Organismo Nacional, mensualmente las constancias que acrediten su cumplimiento.*

QUINTA. *Designar a una persona servidora pública de alto nivel de decisión quién fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente propuesta de conciliación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.”*

7. En atención a que transcurrió el término de 15 días naturales, sin recibir alguna manifestación por parte del ISSSTE, personal de este Organismo Nacional remitió el oficio V6/11999 de fecha 31 de marzo de 2021, en el cual se solicitó información respecto de la propuesta de conciliación, sin que se haya obtenido respuesta.

8. Mediante oficio DNSyC/SAD/0148/2021 de fecha 16 de abril de 2021, suscrito por la Subdirectora de Atención al Derechohabiente del ISSSTE informó a esta Comisión Nacional la NO aceptación a la propuesta de conciliación.

9. En tal virtud, en términos de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 123 del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional, una vez que la autoridad a la que se le dirige una propuesta de Conciliación y ésta no la acepta, lo consiguiente es que se le dirija una Recomendación. El citado precepto legal establece: “... *Cuando la autoridad o servidor público correspondiente no acepte la propuesta de conciliación formulada por la Comisión Nacional, la consecuencia inmediata será la preparación del proyecto de recomendación respectivo.*”

II. EVIDENCIAS.

10. Escrito de queja presentado por V ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 21 de febrero de 2020.

11. Oficio DNSyC/SAD/JSCDQR/DAQMA/4015-5/20 de fecha 22 de octubre de 2020, suscrito por la Jefa de Servicios de Conciliación y Dictaminación de Quejas y Reembolsos de la Dirección Normativa de Supervisión y Calidad del ISSSTE, mediante el cual dio respuesta a la solicitud de información requerida por esta Comisión Nacional, remitiendo la siguiente documentación:

11.1 Oficio DNPPI/CA/DRH/039/2020 de fecha 30 de septiembre de 2020, suscrito por el Jefe de Departamento de Recursos Humanos de la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional del ISSSTE, por el que indicó que el puesto que ocupaba V en la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional, era el de Profesional Administrativo “A”; precisando que se le informó a V de manera verbal, su baja como trabajadora del ISSSTE, con efectos a partir del 15 de febrero de 2020.

11.2 Oficio DNPPI/SAS/SC/009/2020 de fecha 28 de septiembre de 2020, suscrito por AR2, quien informó a AR3 lo siguiente:

- En el mes de mayo de 2019, V fue asignada a la Subcoordinación de Aseguramiento de la Salud, perteneciente a la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional.
- A V se le capacitó para que realizara funciones de supervisión en el Sistema de Información Médico Financiero (SIMEF); sin embargo, debido a la falta de interés de V en realizar actividades relacionadas con dicho sistema informático y derivado de la queja de los instructores respecto de su desempeño en la capacitación, se optó por asignarle otras actividades como la atención de llamadas telefónicas, elaboración

de oficios y control de actividades realizadas en la sala de juntas, sin embargo, presentó múltiples errores en su trabajo,

- A partir de enero de 2020, se le solicitó a V se hiciera cargo del control de las reuniones de trabajo programadas y realizadas en la sala de juntas, debiendo registrar asistentes, atenderlos y verificar la forma de las minutas de resultados; no obstante, también cometió diversas equivocaciones que afectaron al área.

11.3 Oficio 120.128/145/2020 de fecha 29 de septiembre de 2020, suscrito por AR3, mediante el cual informó al Coordinador Administrativo en la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional del ISSSTE lo siguiente:

- El 15 de febrero de 2020, se realizó el movimiento de transición de la terminación de la relación laboral de V con el ISSSTE, quien ocupaba una plaza de confianza con el puesto de Profesional Administrativo “A”, en la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional.
- V se negó en diversas ocasiones a realizar funciones inherentes a su ámbito de responsabilidad, por lo que varias veces se habló con ella, pero no se apreció una actitud para mejorar su trabajo dejando actividades pendientes de realizar, afectando con ello a la Jefatura de Servicios de Planeación Técnica y de Análisis.
- En las relaciones laborales entre el ISSSTE y sus trabajadores, no es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 123, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), punto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que V fue dada de baja como trabajadora del ISSSTE, por incurrir en las causales establecidas en los artículos 47, fracción XI y 185 de la Ley Federal del Trabajo.
- V se negó a firmar el documento de baja como trabajadora del ISSSTE.
- V interpuso el JL ante la Junta Especial número 6 de la Federal de Conciliación y Arbitraje.

11.4 Acta circunstanciada de hechos, de fecha 10 de febrero de 2020, elaborada en las oficinas de la Jefatura de Servicios de Planeación Técnica y Análisis, de la Subdirección de Aseguramiento de la Salud, en la cual aparece AR2 como testigo presencial, mientras que AR1 y el Jefe de Servicios de

Aseguramiento de la Salud del ISSSTE como testigos de cargo, quienes manifestaron supuestos incumplimientos labores por parte de V, al indicar que en reiteradas ocasiones no había realizado su trabajo y responsabilidades encomendadas; o bien, las llevó a cabo con múltiples deficiencias, afectando con ello su área de adscripción.

11.5 Oficio 120.128/025/2020 de fecha 17 de febrero de 2020, suscrito por AR3, quien solicitó al Coordinador Administrativo en la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional del ISSSTE, se realizaran los trámites para la desocupación de la plaza de V y cancelación de su pago, con efectos a partir del 15 de febrero de 2020, lo anterior, en seguimiento al acta circunstanciada de hechos del 10 de febrero de 2020, en la cual se citaron argumentos para acreditar la pérdida de la confianza a V.

11.6 Oficio DNPPI/CA/0253/2020 de fecha 18 de febrero de 2020, suscrito por el Coordinador Administrativo en la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional del ISSSTE, solicitó al Subdirector de Personal de la Dirección de Normativa de Administración y Finanzas, se realizara el movimiento de transición de la terminación de la relación laboral de V con el ISSSTE, a partir del 15 de febrero de 2020.

11.7 Oficio V6/5878 de fecha 01 de marzo de 2021, en el cual este Organismo Nacional emitió la propuesta de conciliación dirigida al Director General del ISSSTE, con acuse de recibido el 2 de marzo de 2021.

11.8 Oficio V6/11999 de fecha 31 de marzo de 2021, mediante el cual este Organismo Nacional solicitó la respuesta a la propuesta de conciliación dirigida a la Subdirectora de Atención al Derechohabiente del ISSSTE, con acuse de recibido el 06 de abril de 2021.

11.9 Oficio DNSyC/SAD/0148/2021 de fecha 16 de abril de 2021, suscrito por la Subdirectora de Atención al Derechohabiente del ISSSTE, mediante el cual da contestación a los dos oficios remitidos por este Organismo Nacional, precisando que no procede la aceptación de la totalidad de los puntos conciliatorios.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

12. El 16 de septiembre de 2013, V ingresó a laborar en el ISSSTE, con la plaza de Profesional Administrativo "A". Posteriormente, a partir de mayo de 2019, se le adscribió a la Subdirección de Aseguramiento de la Salud de la Dirección Normativa

de Prospectiva y Planeación Institucional, donde desempeñaba funciones secretariales en apoyo a dicha área, siendo que el 14 de febrero de 2020, Jefe de Departamento de Recursos Humanos de la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional del ISSSTE, le comunicó de manera verbal, la terminación de su relación laboral.

13. Con motivo de lo anterior, V interpuso el JL ante la Junta Especial número 6 de la Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual continúa en trámite.

14. Al advertirse las violaciones a los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica y al debido proceso en sede administrativa en agravio de V, el 01 de marzo de 2021, se emitió propuesta de conciliación al ISSSTE, la cual le fue notificada el 02 del mismo mes y año, y de igual manera, mediante oficio del 19 de abril de 2021, esa autoridad informó la NO aceptación a la propuesta de conciliación.

IV. OBSERVACIONES.

15. En este apartado se realizará un análisis lógico-jurídico con enfoque de máxima protección de las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de precedentes emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la CrIDH.

16. Lo anterior, con fundamento en el artículo 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con el fin de determinar violaciones a derechos humanos en agravio de V, en razón de que AR1, AR2 y AR3, omitieron llevar a cabo el procedimiento administrativo para rescindir la relación laboral de V de conformidad con los Lineamientos ISSSTE, de ahí que una vez analizado el expediente de queja y las evidencias, se concluye que se acreditan violaciones a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y al debido proceso que se desarrollan a continuación.

A. CONTEXTO SOBRE EL RÉGIMEN LABORAL DE LOS TRABAJADORES DEL ISSSTE.

17. El artículo 123 Constitucional, cuyas bases integran el derecho mexicano del trabajo, está dividido en dos apartados: El apartado A que rige entre obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general todo contrato de trabajo; y el apartado B que rigen la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores; o sea, entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, excepto aquellas que por su naturaleza se rigen por sus propias leyes, como es el caso de

los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales.

18. No obstante lo anterior, en el artículo 123 Constitucional, apartado “A”, fracción XXXI, inciso b), punto 1, se establece que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

19. Por otra parte, el artículo 1º de la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, prevé lo siguiente:

*“Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”*

20. Al respecto la SCJN determinó que: *“... el apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal (sic), otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal (sic), sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la*

República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.”¹

21. En ese tenor, puntualizó la SCJN que: “... el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un organismo público descentralizado, pues participa de todas las características inherentes a las entidades de esa naturaleza; de ahí que las relaciones con sus trabajadores deben regularse por el artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, inciso b), punto 1 de la Constitución General de la República, y no por el apartado "B", toda vez que éste expresamente se refiere a las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Departamento del Distrito Federal (sic) con sus trabajadores, sin que forme parte de los mismos el referido Instituto. No obsta para lo anterior que los artículos 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el 14 de la ley de dicho Instituto, establezcan que los conflictos a que dan lugar las relaciones de trabajo entre el referido organismo y sus trabajadores, se regirán por el apartado "B" del mencionado precepto constitucional, toda vez que esas disposiciones contrarían el Pacto Fundamental, porque excediéndolo incluyen a los trabajadores de ese Instituto, que si bien integra la Administración Pública Federal, no forma parte del Poder Ejecutivo Federal.”²

B. ACTOS Y OMISIONES EN SEDE ADMINISTRATIVA. COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

22. 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 le es dable examinar la fundamentación o el sentido de una decisión jurisdiccional, tal y como se establece en los artículos 3, 6 y 8 de la Ley de la Comisión Nacional, así como, el artículo 9, párrafo primero, de su Reglamento Interno.

23. Esta Comisión Nacional tiene plena competencia jurídica para conocer del caso planteado, mientras que AR1, AR2 y AR3, tenían la obligación de acuerdo al

¹ SCJN. Jurisprudencia “Organismos Descentralizados de Carácter Federal. su inclusión en el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es Inconstitucional”. Semanario Judicial de la Federación, febrero de 1996, registro No. Registro: 200199.

² SCJN. Jurisprudencia “Competencia Laboral. Debe declararse a favor de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se demanda al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”. Semanario Judicial de la Federación, mayo de 1996, registro No. Registro: 200604.

ámbito de su competencia, de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de V; de modo que, tomando en cuenta lo expuesto en esta Recomendación, lo apliquen a casos que tengan similitud en apego a los principios previstos en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del cual:

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

24. Este Organismo Nacional puede conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, derivadas de actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, en términos de los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3° y 6°, fracción II, inciso a), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

25. En tal sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo: *Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.*

26. Por lo tanto, estamos en presencia de un acto administrativo en razón de que el 22 de febrero de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo mediante el cual se expiden los Lineamientos ISSSTE, cuyo artículo primero, precisa que dicho ordenamiento formará parte de la normatividad vigente del ISSSTE y será de observancia obligatoria.

27. Aunado a lo anterior, el artículo primero de los multicitados Lineamientos ISSSTE, prescribe que su objeto es: *...establecer los lineamientos que deben seguirse para el levantamiento de Actas Administrativas, aplicación de Sanciones y elaboración de Avisos de Rescisión para encauzar los procedimientos jurídico administrativos que se establecen en la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las Condiciones Generales de Trabajo suscritas entre el ISSSTE y el Sindicato Nacional de los Trabajadores del ISSSTE y demás normatividad aplicable.*

28. En el presente caso, se procederá a realizar el estudio y análisis de las violaciones a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y al debido proceso, en cuanto al procedimiento administrativo de responsabilidad laboral que AR1, AR2 y AR3 tenían la obligación de acatar, de conformidad con lo estipulado por los Lineamientos ISSSTE para rescindir la relación laboral de V, sin que este Organismo Nacional haga una calificación y/o valoración sobre las causales de rescisión de V, ya que la competencia de esta Institución no comprende la facultad para conocer de los conflictos suscitados entre uno o varios patrones y uno o más trabajadores o uno o más sindicatos, ni entre sindicatos y/o trabajadores, incluso cuando el patrón sea una autoridad o dependencia federal, estatal o municipal, de conformidad con el artículo 2º, fracción X, párrafo segundo, del Reglamento Interior de este Organismo Nacional, aunado a que dicha situación está siendo dilucidada en el JL interpuesto por V ante la Junta Especial número 6 de la Federal de Conciliación y Arbitraje.

29. La Comisión Nacional expresa su absoluto respeto al Poder Judicial de la Federación y reitera que carece de competencia para conocer de asuntos jurisdiccionales, en términos de los artículos 102, apartado B, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción II, y 8, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y, 2, fracción X, de su Reglamento Interno; respecto de los derechos laborales que sólo la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje puede determinar, por ser la autoridad facultada para conocer y resolver los conflictos individuales que se susciten, por lo que en ningún momento se determinó que se trataba de un despido injustificado.

30. Ahora bien, bajo la existencia del JL cuyo estatus está en trámite ante la Junta Especial número 6 de la Federal de Conciliación y Arbitraje; en el cual las partes deben probar los extremos de las afirmaciones y el patrón desvirtuar las presunciones legales; es importante, mencionar que en el presente pronunciamiento, el análisis deviene del inexacto cumplimiento de los Lineamientos ISSSTE, instrumento interno de observancia obligatoria, que, de conformidad con

el artículo segundo transitorio del citado ordenamiento, debió ser publicado a fin de garantizar su debida aplicación y acatamiento, por el personal del ISSSTE.

31. Por otra parte, el artículo 15, fracción VIII, del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, prescribe que la Dirección Normativa de Administración y Finanzas, tiene la facultad de elaborar y supervisar el cumplimiento, con la asesoría de la Dirección Normativa de Procedimientos Legales, de los lineamientos para el levantamiento de actas administrativas, aplicación de sanciones y elaboración de avisos de rescisión, en los casos en que se requiera terminar con la relación laboral del personal del ISSSTE, lo que en el caso particular no ocurrió, ya que dichas direcciones nunca intervinieron en los hechos, toda vez que no se cuenta con antecedentes de su participación, observándose con ello, omisiones en el cumplimiento de las facultades que su propia normatividad les impone.

32. Lo anterior, tomando en consideración que es obligación de todos los servidores públicos del ISSSTE dar cumplimiento al Estatuto Orgánico del ISSSTE y actuar con honradez, austeridad, transparencia y eficiencia, y los demás aplicables, de acuerdo con sus responsabilidades y funciones, conforme al artículo 1 de dicho Estatuto.

33. Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cumplir con todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Federal y demás leyes que de ella emanan, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano para que la afectación en la esfera jurídica de los particulares que, en su caso genere, sea jurídicamente válida.

34. Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.

35. Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose de un procedimiento jurídico administrativo; pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a

quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional.

C. POSICIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE RESPECTO DE LA CONCILIACIÓN.

36. Por lo que respecta al oficio DNSyC/SAD/0148/2021 de fecha 16 de abril de 2021, el ISSSTE precisó que no procede la aceptación de la propuesta de conciliación debido a que el motivo de la queja es por el supuesto despido injustificado de V, por lo que considera que se trata de una problemática de carácter laboral y no administrativa.

37. En tal sentido, esta Comisión Nacional reitera que carece de competencia para conocer de asuntos jurisdiccionales, en términos de los artículos 102, apartado B, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracción II, y 8, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y, 2, fracción X, de su Reglamento Interno; por lo que en ningún momento se determinó que se trataba de un despido injustificado, aunado a que dicha situación está siendo dilucidada en el JL interpuesto por V ante la Junta Especial número 6 de la Federal de Conciliación y Arbitraje.

38. Asimismo, el ISSSTE indicó que la actuación de AR1, AR2 y AR3 fue desplegada bajo el amparo de la ley del trabajo conforme al precepto 123, apartado "A", fracción XXXI, inciso b), punto 1 de la Constitución Política, por lo que en ningún modo invaden la materia administrativa; no obstante, los Lineamientos ISSSTE, son de observancia obligatoria para AR1, AR2 y AR3, debido a que se encuentran dentro de la hipótesis de los artículos 2 y 3 fracción XXIV de dicha normatividad; así como también alude a diversas facultades que posee la Dirección Normativa de Administración y Fianzas con asesoría de la Dirección Normativa de Procedimientos Legales, sin que esta Comisión Nacional contara con antecedentes de actuación por su parte, lo anterior, conforme al artículo 15, fracción VIII del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

39. Por su parte, el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas puntualiza que los servidores públicos *deberán actuar conforme a*

lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.

40. En el presente caso, se advierte que AR1, AR2 y AR3 incumplieron diversas disposiciones administrativas contenidas en los Lineamientos ISSSTE, de la siguiente manera:

40.1 AR3, omitió dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 7° de los Lineamientos ISSSTE, que establece que el Titular de un Área Administrativa que tenga conocimiento que un trabajador ha incurrido en alguna de las causales de rescisión laboral previstas en la Ley Federal del Trabajo, deberá levantar un acta circunstanciada de hechos, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, hacerlo del conocimiento del superior jerárquico.

40.2 En este orden de ideas, el acta circunstanciada de hechos del 10 de febrero de 2020, tuvo que haber sido elaborada por AR3 y no por AR1 y AR2, aunado a que AR3 dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, debió dar aviso a su superior jerárquico de la existencia de la mencionada acta, para que a su vez pudiera continuar con el procedimiento administrativo precisado en los Lineamientos ISSSTE.

40.3 Asimismo, la omisión de AR3 ocasionó que su superior jerárquico no pudiera llevar a cabo lo dispuesto en los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 de los Lineamientos ISSSTE, que establecen que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la elaboración del acta circunstanciada de hechos, se deben suscribir los citatorios dirigidos al trabajador, así como a los testigos de cargo y de asistencia, para el levantamiento del acta administrativa correspondiente, que tendría que haberse llevado a cabo después de las setenta y dos horas siguientes a los mencionados citatorios, con la presencia del trabajador y de los testigos de cargo y de asistencia, para que se expusieran los supuestos incumplimientos laborales en que incurrió y él a su vez se manifestara al respecto, y en su caso cada uno de los involucrados pudiera presentar las pruebas que consideraran procedentes.

40.4 De igual manera, la omisión de AR3 generó que su superior jerárquico no pudiera aplicar el artículo 18 de los Lineamientos ISSSTE, que establece que el acta administrativa y sus anexos, deberán enviarse dentro de las veinticuatro horas siguientes a su levantamiento al Área Jurídica del

ISSSTE, con el objeto de que se dictamine. En cambio, AR3 sólo se limitó a enviar el oficio 120.128/025/2020, del 17 de febrero de 2020, por el que solicitó al Coordinador Administrativo en la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional del ISSSTE, se realizaran los trámites para la desocupación de la plaza de V y cancelación de su pago, con efectos a partir del 15 de febrero de 2020.

40.5 Por lo tanto, se dejaron de observar lo dispuesto en los artículos 19, 22, 23, 24, 25 y 26 de los Lineamientos ISSSTE, que establecen que acreditada plenamente la falta en la que incurrió el trabajador, se emitirá la sanción correspondiente o, en su caso, el aviso de rescisión, el cual sólo puede ser suscrito por el Titular de la Dirección Jurídica, de la Subdirección de lo Contencioso y de la Jefatura de Servicios de Asuntos Administrativos y Laborales; los Titulares del Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE y de SuperISSSTE; los Titulares de las Gerencias Regionales del SuperISSSTE; los Titulares del Centro Médico Nacional “20 de Noviembre” y de los Hospitales Regionales; los Titulares de las Delegaciones Estatales y Regionales, y los Vocales Ejecutivos del Fondo de la Vivienda y del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado. Asimismo, se establece que el aviso de rescisión que se emita, se deberá de notificar personalmente al trabajador en su domicilio laboral o particular.

40.6 En este orden de ideas, a pesar de no haber un aviso de rescisión laboral dirigido y notificado a V, suscrito por algún servidor público con facultades para hacerlo en términos de los Lineamientos ISSSTE, el Jefe de Departamento de Recursos Humanos de la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional del ISSSTE comunicó el 14 de febrero de 2020, de manera verbal a V, que estaba dada de baja como trabajadora del ISSSTE, mientras que el Coordinador Administrativo en la Dirección Normativa de Prospectiva y Planeación Institucional del ISSSTE, se concretó a enviar el oficio DNPPI/CA/0253/2020, del 18 de febrero de 2020, por el cual solicitó al Subdirector de Personal de la Dirección de Normativa de Administración y Finanzas del ISSSTE, se realizara el movimiento de transición de la terminación de la relación laboral de V con el ISSSTE, a partir del 15 de febrero de 2020.

41. Por lo tanto, los Lineamientos ISSSTE establecen un procedimiento administrativo que debe seguirse para rescindir la relación laboral de los trabajadores del ISSSTE, debido a que no solo está dirigido a disciplinar conductas laborales; por lo que es evidente que se incumplió con las etapas estipuladas en el

artículo 5 de los Lineamientos ISSSTE, vulnerando los principios de exacta aplicación de la ley y debido proceso.

42. Ahora bien, un procedimiento administrativo es la sucesión legalmente ordenada de hechos y actos tendientes al nacimiento de una decisión final materialmente administrativa;³ no obstante, en el caso particular, sólo se contó con un acta circunstanciada de hechos, de fecha 10 de febrero de 2020, elaborada en las oficinas de la Jefatura de Servicios de Planeación Técnica y Análisis, de la Subdirección de Aseguramiento de la Salud, en la cual aparece AR2 como testigo presencial, mientras que AR1 como testigo de cargo, personas servidoras públicas que tenían conocimiento de la obligación de aplicar los Lineamientos ISSSTE, en razón de que en dicha ocasión, AR1 manifestó que: “... *el motivo de la presente acta es para hacer constar en términos del artículo 7 de los Lineamientos para el Levantamiento de Actas Administrativas, aplicación de sanciones y elaboración de avisos de rescisión del ISSSTE, estando en tiempo y forma incumplimientos por parte de... [V] ... toda vez que, en reiteradas ocasiones, ha incumplido con el trabajo y responsabilidades encomendadas...*”; por lo que esta Comisión Nacional observa que las personas servidoras públicas involucradas se limitaron a acatar la primer etapa del procedimiento establecido en los Lineamientos ISSSTE, consistente en la instrumentación de un acta circunstanciada de hechos.

43. En relación a lo que señaló el ISSSTE, referente a que los Lineamientos ISSSTE, no constituyen un acto administrativo que tenga que cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, como ya se precisó, de acuerdo con el artículo 4 de Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los actos administrativos de carácter general, tales como los Lineamientos ISSSTE, que tengan por objeto establecer obligaciones específicas, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

44. Por otra parte, la autoridad responsable refirió que: *los derechos a la oportunidad de defensa, debido proceso, ser oído y vencido se encuentran tutelados y regulados en la Ley Federal del Trabajo, no así por el instrumento interno de aplicación exclusiva del ISSSTE denominados Lineamientos*; cabe mencionar que la obligación de respetar los derechos humanos y, en el ámbito de su competencia garantizar su ejercicio, es un deber de todas las autoridades y no sólo de las autoridades laborales.

³ Botassi, Carlos A., *Procedimiento administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, Platense, 1988, p. 9

45. Así lo determinó la SCJN, al señalar que: *Del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como de los artículos 1.1 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es claro que todas las autoridades se encuentran obligadas a cumplir con el mandato constitucional y convencional de respeto y garantía -dentro de esta última se encuentra la obligación de reparar- de los derechos humanos. Así, todas las autoridades tienen que respetar los derechos humanos y, en el ámbito de su competencia, garantizar su ejercicio y reparar cuando se cometen violaciones contra estos derechos. El deber de respeto presupone obligaciones negativas, es decir, que las autoridades no perpetren violaciones de derechos humanos; por su parte, el deber de garantía presupone obligaciones positivas, que implica que las autoridades tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos humanos reconocidos a través de ese precepto constitucional. Dentro del deber de garantía se encuentran los aspectos de prevención, protección, investigación y reparación.*⁴

46. Con lo anterior, se evidencia la conducta violatoria de derechos humanos de AR1, AR2 y AR3, al incumplir con la exacta aplicación de la ley, omitiendo llevar a cabo el procedimiento administrativo de responsabilidad laboral que se indica en los Lineamientos ISSSTE; realizando en cambio, acciones y omisiones ilegítimas que trasgredieron los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y al debido proceso, situación que trajo como consecuencia la rescisión laboral de V con el ISSSTE, de lo cual, como ya se precisó, este Organismo Nacional no hace una calificación y/o valoración sobre las causales de rescisión de V, ya que dicha situación está siendo dilucidada en el JL interpuesto por V ante la Junta Especial número 6 de la Federal de Conciliación y Arbitraje.

47. Indubitablemente, el cumplimiento de la Ley es condición *sine qua non* para el fortalecimiento del Estado de Derecho; luego entonces, los actos y omisiones evidenciados por parte de AR1, AR2 y AR3, no pueden ser consentidos ni tolerados, toda vez que al distanciarse de la norma jurídica, también se apartaron de su objetivo, que en este caso es la exacta aplicación de los Lineamientos ISSSTE, bajo parámetros de ineludible observancia, como lo son los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y consecuentemente, el debido proceso en sede administrativa.

⁴ SCJN. Tesis Aislada. "Derechos Humanos. Todas las autoridades están obligadas a cumplir con las obligaciones de respeto y garantía". Semanario Judicial de la Federación, noviembre 2015, registro No. Registro: 2010422.

48. En este sentido, la CrIDH ha sostenido que *“cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.... La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter...”*⁵

49. Al respecto la SCJN ha determinado que: *“El derecho fundamental de debido proceso contenido en los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8° de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, tiene como principal finalidad que en el procedimiento administrativo las autoridades respectivas sigan determinadas reglas de índole procesal para garantizar la emisión de un fallo objetivo sobre la problemática a dilucidar”*⁶, lo que en el presente caso no hicieron AR1, AR2 y AR3.

50. Por tal motivo, este Organismo Nacional advierte de las constancias que integran el expediente CNDH/6/2020/2658/Q, que AR1, AR2 y AR3, incumplieron con lo ordenado en los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 18 19, 22, 23, 24 y 25 de los Lineamientos ISSSTE, transgrediendo con ello los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y al debido proceso de V.

D. NATURALEZA Y ALCANCE DE UNA PROPUESTA DE CONCILIACIÓN.

51. La Comisión Nacional, conforme a lo previsto por los artículos 6º, fracción VI, 24, fracción III y 36 de su Ley, y 120 a 124 y 125, fracción IX, de su Reglamento Interno, cuenta con atribuciones para procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables.

52. La Conciliación busca una solución inmediata a una violación a derechos humanos acreditada; es un mecanismo alternativo de solución de controversias previsto en el artículo 17, tercer y quinto párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ CrIDH. “Caso Baena Ricardo y otros”. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. cit., párrafos 124 y 125.

⁶ SCJN. Jurisprudencia “Evaluación Poligráfica. El artículo 85, fracción VI, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que prevé, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2003, no contraviene el Derecho Humano al Debido Proceso”. Semanario Judicial de la Federación, junio de 2015, registro No. Registro: 2009287.

53. Ese precepto constitucional, en su tercer párrafo, mandata: “(...) *las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales*”; mientras que en el quinto párrafo dispone: “*las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias.*”

54. En este contexto, el referido artículo 17 constitucional “reconoce, como *derecho humano, la posibilidad de que los conflictos también se puedan resolver mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias, siempre y cuando estén previstos por la ley.*”⁷

55. “*Los medios alternativos consisten en diversos procedimientos mediante los cuales las personas puedan resolver sus controversias, sin necesidad de una intervención jurisdiccional, y consisten en la negociación (autocomposición), mediación,⁸ conciliación y el arbitraje (heterocomposición).*”

56. De igual modo, el artículo 17 de la Ley General de Víctimas, establece que “*las víctimas tendrán derecho a optar por la solución de conflictos conforme a las reglas de la justicia alternativa, a través de instituciones como la conciliación y la mediación, a fin de facilitar la reparación del daño y la reconciliación de las partes y las medidas de no repetición*”.

57. Ahora bien, las características y alcances de una Propuesta de Conciliación en el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos: “*a) implica un mecanismo reconocido a la Comisión Nacional para resolver casos de violaciones a derechos humanos de manera más ágil y expedita, sin llegar a la emisión de una Recomendación; b) se acredita la violación a derechos humanos, por lo que se plantea la reparación del daño a las víctimas, se pide investigar y, en su caso, sancionar a los responsables, así mismo se solicitan medidas de no repetición; c) la autoridad destinataria tiene dos opciones: la acepta o no la acepta, con las consecuencias diferenciadas en tanto que: si la acepta, surge la obligación de cumplirla en sus términos y en los plazos determinados y, si no la acepta, se emite una Recomendación; d) no es congruente no aceptar la propuesta de Conciliación y pretender cumplir solo alguno de los puntos conciliatorios y; e) en caso de incumplimiento de los puntos adoptados lo consiguiente es la reapertura del expediente.*”⁹

⁷ Tesis Constitucional “Acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, como derecho humano. Goza de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado.” Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, octubre de 2013, Registro 2004630.

⁸ *Ídem.*

⁹ CNDH. Recomendación 24/2018, párrafo 66.

58. Es así, que una parte fundamental de la propuesta de Conciliación es la reparación integral del daño, prevista en el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual es una obligación a cargo de las autoridades reparar las violaciones a los derechos humanos, esto es, que al quedar acreditada la violación a los derechos humanos atribuibles a servidores públicos, como en el presente caso ocurrió, se tienen que considerar e incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los derechos humanos afectados.

59. Bajo ese contexto, la omisión de aceptar una Conciliación se considera especialmente grave, dado que, como advertimos en párrafos superiores, su función primordial es resolver casos de violaciones a derechos humanos de manera más ágil y expedita, fin que, como veremos, no hubo manifestación alguna por parte del ISSSTE, dando lugar a la emisión de una Recomendación, a efecto de que la sociedad pueda valorar la actitud y el compromiso real de una autoridad para atender y resolver una violación de derechos humanos o evidenciar que ésta recurre a evasivas para no cumplir con su compromiso de proteger y respetar los derechos humanos y atender a las víctimas, generando con ello una responsabilidad institucional.

60. En ese sentido, la no aceptación a la propuesta apareja como consecuencia la formulación de la Recomendación pública respectiva, que es el supuesto en el presente caso, debido a que se acreditó la violación a los derechos humanos de V.

E. VIOLACIONES AL DERECHO HUMANO A LA LEGALIDAD, A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y AL DEBIDO PROCESO.

61. El derecho a la seguridad jurídica se materializa con el principio de legalidad, garantizado en el sistema jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, de los actos privativos o de molestia de la autoridad hacia las personas y su esfera jurídica.

62. El artículo 14 Constitucional en su párrafo primero establece que *“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expeditas con anterioridad al hecho.”*

63. El artículo 16 Constitucional párrafo primero determina que: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.”*

64. El derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al *“conjunto de requisitos a observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.”*¹⁰

65. El derecho a la seguridad jurídica comprende el principio de legalidad, que implica *“que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.”*¹¹

66. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado mexicano a cumplir con el derecho a la certeza jurídica y legalidad, se encuentran también en los artículos 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14.1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 8.1, 21, 25.1 y 25.2, c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

67. Los derechos de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 Constitucionales limitan el actuar de la autoridad por las normas que facultan a las mismas a actuar en determinado sentido, con la finalidad de que el gobernado tenga conocimiento de la consecuencia jurídica de los actos que realiza.

68. En este orden de ideas, los derechos de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso implican, por una parte, la facultad de la autoridad administrativa para ejercer sus atribuciones y, por otra, que dicho ejercicio no debe ser ilimitado, evitando que incurra en arbitrariedades o conductas injustificadas.

69. La actuación de todo servidor público, debe ser con base en los principios de legalidad y seguridad jurídica que rigen el debido proceso que permite respetar,

¹⁰ Corte IDH. “Caso *Fermín Ramírez Vs. Guatemala*”. Sentencia de 20 de junio de 2005. Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 10.

¹¹ Cfr. CNDH. Recomendación 53/2015 del 29 de diciembre de 2015, p. 37.

proteger y garantizar el ejercicio de una defensa adecuada, requisito esencial para el cumplimiento del debido proceso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹² ha reconocido como un derecho que es aplicable en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del estado y que ha identificado como “*formalidades esenciales del procedimiento*”¹³ las cuales son: “(i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar, y (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas (...)”.

70. La CrIDH define el debido proceso como “*al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos.*”¹⁴

71. Respecto del debido proceso en sede administrativa, la CrIDH ha precisado que “*... el debido proceso legal debe respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.*”¹⁵

72. De igual manera, en sus alegatos ante la CrIDH en el citado Caso Baena Ricardo y otros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos enfatizó que : “*... a) el debido proceso no puede entenderse circunscrito a las actuaciones judiciales; debe ser garantizado en todo trámite o actuación del Estado que pueda afectar los derechos e intereses de los particulares (...) la administración debe actuar conforme a la legalidad y a los principios generales de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, permitiendo a los destinatarios de los actos administrativos ejercer su derecho de defensa...*”¹⁶

73. En el presente caso, como ha quedado establecido, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un organismo público descentralizado, de ahí que las relaciones con sus trabajadores deben regularse por el artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, inciso b), punto 1 Constitucional, y

¹² SCJN. Jurisprudencia “Derecho al debido proceso. Su contenido”. Semanario Judicial de la Federación, febrero de 2014, registro No. Registro: 2005716.

¹³ SCJN. Jurisprudencia “Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo”. Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 1995, registro No. Registro: 200234

¹⁴ CrIDH. “Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador”, sentencia de 5 de octubre de 2015, párr. 151.

¹⁵ CrIDH. “Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay” Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 83.

¹⁶ Cfr., Caso Baena Ricardo y otros, cit., párrafo 116.

no por el apartado "B"; en este sentido, no es aplicable a los trabajadores del ISSSTE, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, sino la Ley Federal del Trabajo.

74. El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación laboral en que pudiera incurrir el servidor público, puede derivar en responsabilidad administrativa o laboral, según el acto u omisión desplegado, lo cual da origen al procedimiento que conforme a su naturaleza se tendrá que desarrollar; en ese sentido, el trámite del procedimiento y, en su caso, la imposición de la sanción o la consecuencia legal respectiva, correspondería al órgano o a la unidad administrativa competente.

75. En el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, se establecen las causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón, pero además se precisa en sus párrafos primero, segundo, tercero y cuatro lo siguiente:

“El patrón que despida a un trabajador deberá darle aviso escrito en el que refiera claramente la conducta o conductas que motivan la rescisión y la fecha o fechas en que se cometieron.

El aviso deberá entregarse personalmente al trabajador en el momento mismo del despido o bien, comunicarlo al Tribunal competente, dentro de los cinco días hábiles siguientes, en cuyo caso deberá proporcionar el último domicilio que tenga registrado del trabajador a fin de que la autoridad se lo notifique en forma personal.

La prescripción para ejercer las acciones derivadas del despido no comenzará a correr sino hasta que el trabajador reciba personalmente el aviso de rescisión.

La falta de aviso al trabajador personalmente o por conducto del Tribunal, por sí sola presumirá la separación no justificada, salvo prueba en contrario que acredite que el despido fue justificado.”

76. En los Lineamientos ISSSTE se establece el procedimiento administrativo de responsabilidad laboral que debe seguirse para el levantamiento de actas administrativas, aplicación de sanciones y elaboración de avisos de rescisión de los trabajadores del ISSSTE; precisando asimismo, la manera en que se tiene que llevar a cabo cada una de las etapas de dicho procedimiento, consistentes en: Acta circunstanciada de hechos, citatorios, acta administrativa, dictamen de la sanción o

del aviso de rescisión, notificación de la sanción o del aviso de rescisión, y procedimiento paraprocesal, en su caso¹⁷.

F. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

77. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, personas servidoras públicas adscritas al ISSSTE incurrieron en responsabilidad institucional en el desempeño de sus funciones al no cumplir con lo dispuesto en los Lineamientos ISSSTE, a efecto de dar por terminada la relación laboral de V con el ISSSTE.

78. Los Lineamientos ISSSTE, forman parte de la normatividad vigente y están incluidos en el prontuario normativo del ISSSTE; en consecuencia, su observancia es obligatoria para el personal de dicho organismo descentralizado; por lo que su cumplimiento, no puede quedar supeditado a la voluntad o discrecionalidad de las personas servidoras públicas involucradas; por el contrario, los Lineamientos ISSSTE, se deben de acatar conforme a las atribuciones y facultades de cada una de las personas servidoras públicas del ISSSTE, atendiendo la obligación de salvaguardar los principios de disciplina, objetividad, profesionalismo, lealtad e integridad que le rige en el servicio público y de actuar con legalidad, honradez, imparcialidad, eficacia y eficiencia como servidores públicos, en términos del artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

79. Por lo tanto, debido a que AR1, AR2 y AR3 incurrieron en responsabilidad institucional, por las probables faltas administrativas señaladas en la presente Recomendación, esta Comisión Nacional interpondrá queja ante el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, para que dé inicio al procedimiento administrativo de investigación, respecto de los hechos y evidencias señaladas con anterioridad y una vez emitida la determinación quedará glosado al expediente laboral de los servidores públicos que resulten responsables.

G. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

80. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía lo es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con los artículos 1º, párrafo tercero, 108, 109 y 113, segundo párrafo, constitucionales; 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los

¹⁷ Artículo 5 de los Lineamientos ISSSTE.

Derechos Humanos y 65, inciso c) de la Ley General de Víctimas, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la ley.

81. De conformidad con los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 7º, fracción II, 26 y 27 de la Ley General de Víctimas; existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral a través de las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición. A fin de que se esté en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometan y efectúen sus obligaciones en la materia, establecidas en la referida ley. Para ello, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios.

82. Por consiguiente, se deberá diseñar e impartir en tres meses un curso integral de capacitación en materia de derechos humanos, debiendo asegurarse que dentro de las personas servidoras públicas se encuentre la capacitación de AR1, AR2 y AR3 identificadas como autoridades responsables. Dicho curso deberá ser impartido por personas especialistas que acrediten su formación y experiencia en el tema, con el fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, y deberá remitir a esta Comisión Nacional, el registro de participantes, temario del curso, constancias y/o diplomas otorgados, número de horas en que fue impartido, indicador de gestión respecto del curso; lo anterior, como parte de las pruebas que acreditarán su cumplimiento. Asimismo, el curso ser impartido después de la emisión de la recomendación y deberá estar disponibles de forma electrónica y en línea, a fin de que pueda ser consultado con facilidad.

a) MEDIDAS DE SATISFACCIÓN.

83. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer la dignidad de las víctimas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, fracción IV de la Ley General de Víctimas, estas medidas pueden comprender la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos. Una forma de reparación, en el presente caso, consistirá en el inicio por parte del Órgano Interno de Control en el ISSSTE, del expediente administrativo

para investigar la posible responsabilidad administrativa en que pudieron incurrir las personas servidoras públicas involucradas.

84. EL ISSSTE deberá proporcionar en todo momento la información completa y necesaria para que se haga valer en el procedimiento administrativo de investigación que se inicie en el órgano fiscalizador correspondiente, respecto de los hechos y evidencias apuntadas en la presente Recomendación, recabando y aportando las pruebas oportunas para la debida integración del expediente que se inicie en contra de personas servidoras públicas involucradas, sin que se incurra en dilación, a fin de que sea emitida una decisión fundada y motivada, con base en elementos suficientes para la determinación que en derecho proceda; informado en su caso el estado procedimental, con las diligencias y actuaciones faltantes para la emisión de la resolución; además, de que el presente pronunciamiento quedará glosado al expediente laboral y la determinación sobre las responsabilidades administrativas en el expediente de los servidores públicos que resulten responsables.

b) GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN.

85. Conforme al artículo 74 de la supracitada Ley General de Víctimas, estas consisten en aplicar las medidas que sean necesarias con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza¹⁸. En esa tesitura, al haberse acreditado violaciones a los derechos humanos a la legalidad, a la seguridad jurídica y al debido proceso por parte de AR1, AR2 y AR3 se deberá diseñar e impartir un curso integral de capacitación en materia de derechos humanos, en un término de tres meses, dirigido a los titulares de la Secretaría de la Junta Directiva, de la Secretaría Técnica de la Comisión de Vigilancia, de la Dirección General, de las Unidades Administrativas Centrales o de las Desconcentradas, así como el inmediato inferior jerárquico, el cual deberá estar vinculado con los derechos humanos que fueron vulnerados en el presente caso. Dicho curso deberá ser impartido por personas especialistas que acrediten su formación y experiencia en el tema, con el fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación y deberá remitir a esta Comisión Nacional, el registro de participantes, temario del curso, constancias y/o diplomas otorgados, número de horas en que fue impartido, indicador de gestión respecto del curso.

¹⁸ Corte IDH. "Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*". Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párrafo 40.

86. En el término de un mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá emitir una circular dirigida a los titulares de la Secretaría de la Junta Directiva, de la Secretaría Técnica de la Comisión de Vigilancia, de la Dirección General, de las Unidades Administrativas Centrales o de las Desconcentradas, así como el inmediato inferior jerárquico, que contenga las medidas pertinentes de prevención y supervisión, para garantizar que se acaten los Lineamientos para el Levantamiento de Actas Administrativas, Aplicación de sanciones y Elaboración de Avisos de Rescisión en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

87. En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente, a usted señor Director General del Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a los hechos y responsabilidades descritas y acreditadas en la presente Recomendación, se realice el ingreso de V al Registro Nacional de Víctimas, a efecto de que se otorguen las medidas de ayuda, asistencia, atención, acceso a la justicia y reparación integral del daño previstas en la Ley General de Víctimas, y remita a esta Comisión Nacional las pruebas de cumplimiento correspondientes.

SEGUNDA. Colaborar con la instancia investigadora, en el trámite y seguimiento de la queja que esta Comisión Nacional presente ante el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, en contra de AR1, AR2 y AR3, señaladas como personas servidoras públicas responsables, por las probables faltas administrativas señaladas en la presente Recomendación, debiendo informar las acciones de colaboración que hayan realizado en el procedimiento administrativo que al respecto se haya iniciado, y remita a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Girar sus instrucciones a quien corresponda, a efecto de que en caso de que se determine responsabilidad administrativa se incorporen copias de la presente Recomendación en los expedientes laborales y personales de AR1, AR2 y AR3, a efecto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron, en agravio de V; debiendo enviar las constancias de su cumplimiento.

CUARTA. Diseñar e impartir en tres meses un curso integral de capacitación en materia de derechos humanos, sobre el derecho a la legalidad, a la seguridad

jurídica y el debido proceso, dirigido a los titulares de la Secretaría de la Junta Directiva, de la Secretaría Técnica de la Comisión de Vigilancia, de la Dirección General, de las Unidades Administrativas Centrales o de las Desconcentradas, así como el inmediato inferior jerárquico, debiendo asegurarse que dentro de las personas servidoras públicas se encuentre la capacitación de AR1, AR2 y AR3 identificadas como autoridades responsables, y se remitan a esta Comisión Nacional, las pruebas con las que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de un mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá emitir una circular dirigida a los titulares de la Secretaría de la Junta Directiva, de la Secretaría Técnica de la Comisión de Vigilancia, de la Dirección General, de las Unidades Administrativas Centrales o de las Desconcentradas, así como el inmediato inferior jerárquico, que contenga las medidas pertinentes de prevención y supervisión, para garantizar que se acaten los Lineamientos para el Levantamiento de Actas Administrativas, Aplicación de Sanciones y Elaboración de Avisos de Rescisión en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; hecho lo anterior, se supervise durante un periodo de seis meses el cumplimiento de esas medidas a fin de verificar su no repetición, y remitir a este Organismo Nacional, mensualmente las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Designar a una persona servidora pública de alto nivel de decisión quién fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

88. La presente Recomendación, de acuerdo con 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 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 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

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



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

91. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, 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, ante ello este Organismo Nacional podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA