



SOBRE EL CASO DE LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, AL SALARIO, LA LEGALIDAD, LA SEGURIDAD JURÍDICA Y AL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ, POR LA OMISIÓN DE PAGAR EN FAVOR DE QV, LA PRESTACIÓN COMPLEMENTARIA DE SEGURIDAD SOCIAL PREVISTA EN LA NORMA 01/2011, ANTE LA PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD DE V, CON MOTIVO DE SUS FUNCIONES EN LA ENTONCES POLICÍA FEDERAL

Ciudad de México, a 28 de junio 2024

**LIC. ROSA ICELA RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ
SECRETARIA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA**

Apreciable Secretaria:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, primer párrafo, 6°, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 128 al 133 y 136, de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente número **CNDH/6/2023/4724/Q**, relacionados con el caso de QV.

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 6°, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 4°, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 78, párrafo

primero 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; 1°, 3° 9°, y 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero, 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 y denominaciones utilizadas para señalar a las distintas personas involucradas en los hechos, son las siguientes:

Nombre	Clave
Persona Quejosa/Víctima	QV
Persona Víctima	V
Persona Víctima	V1

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

Nombre	Acrónimo, denominaciones o abreviatura
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional/CNDH

Nombre	Acrónimo, denominaciones o abreviatura
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM Constitución
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas	ICPPED
Diario Oficial de la Federación	DOF
Fiscalía General de la República	FGR
Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias	GTDFI
Guardia Nacional	GN
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	ISSSTE
Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas	LFDEAPD
Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	LGDSNB
Norma 01/2011. "Por la que se regula una medida complementaria de seguridad social a los integrantes de la Policía Federal, sobre los que exista una presunción fundada que han sido privados ilegalmente de su libertad, en ejercicio o con motivo de sus funciones, en beneficio de sus familiares"	Norma 01/2011
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Policía Federal	Entonces PF
Procuraduría General de la República	Entonces PGR
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales	Protocolo de San Salvador
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	SSPC
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Juicios de Amparo	J.A.
Jurisdicción Voluntaria	JURIS_VOL

Nombre	Acrónimo, denominaciones o abreviatura
Carpeta de Investigación	CI

I. HECHOS

5. El 16 de febrero de 2023, QV presentó queja ante este Organismo Nacional en la que expresó que el 28 de enero de 2012, V en ejercicio de sus funciones como integrante de la entonces PF, fue víctima de secuestro o desaparición forzada.

6. Con motivo de lo anterior, presentó la denuncia correspondiente ante la entonces PGR, ahora FGR, además de que inició el procedimiento de jurisdicción voluntaria para la declaración de ausencia de su cónyuge V.

7. Aunado a lo anterior, aproximadamente en junio de 2012, en términos de lo establecido en la Norma 01/2011, la entonces PF comenzó a otorgarle de manera quincenal un beneficio económico con motivo de la desaparición de V.

8. QV tramitó juicio para declarar la ausencia de V, presentando las documentales de dichas actuaciones ante el Área de Recursos Humanos de la entonces PF.

9. Con motivo del cambio administrativo de la entonces PF a la GN, se le instruyó a QV entregar la documentación del trámite de la declaración de ausencia ante el Área de Recursos Humanos de la GN.

10. A partir de febrero de 2020, se interrumpió el depósito de la prestación complementaria de seguridad social, afectando el proyecto de vida de QV y de su hijo V1, quien en ese momento era menor de edad.

11. En múltiples ocasiones QV solicitó al Área de Recursos Humanos de la GN, le informara las razones por las cuales se detuvo el pago, sin recibir respuesta.

12. Ante la falta de respuesta interpuso juicio de amparo.

13. El 27 de octubre de 2022 le requirieron a QV documentos por parte de la SSPC, en respuesta, el 26 de diciembre de 2022 presentó las documentales requeridas para reactivar la medida complementaria de seguridad social contenida en la Norma 01/2011.

14. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102 apartado B, de la CPEUM, 3º párrafo primero, 39 fracción I, 67 párrafo primero de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el artículo 2º fracción VI, y 9º primer párrafo del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se inició el trámite del expediente siendo radicado bajo el número **CNDH/6/2023/4724/Q**.

II. EVIDENCIAS

15. Escrito de queja interpuesto el 16 de febrero de 2023 por QV ante este Organismo Nacional, en el que expresó hechos de los que se desprenden actos y omisiones violatorios de derechos humanos cometidos en su agravio, que atribuyó a personas

servidoras públicas adscritas tanto a la SSPC, como a la GN. Acompañó entre otros, los siguientes documentos.

15.1. Denuncia presentada ante la entonces PGR el 30 de enero de 2012, dando a conocer a dicha autoridad la desaparición de V con motivo del cumplimiento de sus funciones al servicio de la entonces PF.

15.2. Constancia laboral dirigida a la entonces PGR, en la que la entonces PF informa el cargo, fecha de ingreso y adscripción de V.

15.3. Resolución del 10 de marzo de 2022 en la Diligencia de JURIS_VOL, que por una parte refiere la existencia de la CI. Por otra parte, con fundamento en los artículos 669 y 675 del Código Civil para la Ciudad de México, declaró en forma, la ausencia de V y nombró depositaria y representante a QV.¹

16. Oficio No. SSPC/UGAJT/DGCPC/06991/2023, de fecha 23 de junio de 2023, suscrito por el Director General de Contencioso y Procedimientos Constitucionales de la Unidad General de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la SSPC, mediante el cual rindió un informe respecto de los hechos señalados por QV.

17. Oficio GN/UPDDHHDYDP/DGDHVC/06649/2023, de fecha 24 de julio de 2023, signado por el Director General Derechos Humanos y Vinculación Ciudadana de la GN, mediante el cual rindió un informe respecto de los hechos señalados por QV.

¹ ARTÍCULO 669.- Pasados dos años desde el día en que haya sido nombrado el representante, habrá acción para pedir la declaración de ausencia.

ARTÍCULO 675.- Pasados cuatro meses desde la fecha de la última publicación, si no hubiere noticias del ausente ni oposición de algún interesado, el juez declarará en forma la ausencia.

18. Oficio No. SSPC/UAF/DGRN/07392//2023, de fecha 03 de noviembre de 2023, suscrito por la Directora General de Recursos Humanos de la SSPC, mediante el cual rindió un informe respecto de los hechos señalados por QV.

19. Copia del expediente electrónico único expedido por el ISSSTE el 28 de septiembre de 2023, del que se desprende la filiación de V como cónyuge de QV y padre de V1, así como las plazas y el historial de cotización desde el 16 de diciembre de 2003, hasta el 31 de diciembre de 2021, apareciendo como último empleador *“SSPC. POLICÍA FEDERAL”*.

20. Acta Circunstanciada del 17 de abril de 2024, en la cual personal de este Organismo Nacional hizo constar la llamada telefónica sostenida con QV, en la que refirió que continúa con la suspensión del depósito de la ayuda económica de seguridad social.

21. Acta Circunstanciada del 6 de junio de 2024, en la cual personal de este Organismo Nacional hizo constar la situación jurídica que guardan los juicios de amparo JA1, JA2, JA3, cuya existencia se desprende de las respuestas de las autoridades, conforme a la información pública disponible en el portal de búsqueda del Consejo de la Judicatura Federal.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

22. El 28 de enero de 2012, V en ejercicio de sus funciones como Policía Federal de la SSPC, fue víctima de secuestro y/o desaparición forzada.

23. QV denunció el 30 de enero de 2012 ante la entonces PGR, la desaparición de V con motivo del cumplimiento de sus funciones al servicio de la entonces PF. Con motivo de ello se integra la CI por el delito de privación ilegal de la libertad, en su modalidad de secuestro.

24. En atención a lo anterior, a partir de junio de 2012, QV comenzó a recibir una ayuda económica de seguridad social por parte de la extinta Policía Federal, lo anterior en términos de lo establecido en la Norma 01/2011.

25. Con motivo de la extinción de la entonces PF y la creación de la GN el 26 de marzo de 2019, a partir del mes de febrero de 2020, QV dejó de recibir la ayuda económica de seguridad social proporcionada durante casi ocho años, sin que existiera alguna justificación, procedimiento ni notificación por escrito al respecto por parte de la SSPC.

26. Ante la falta de pago de la ayuda económica de seguridad social, QV en ejercicio de su derecho formuló petición a la SSPC. La falta de respuesta conllevó la interposición de los JA1 y JA2 en 2022, los cuales se encuentran cumplidos, así como el JA3 que al 3 de junio de 2024 se encontraba todavía en proceso.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

27. Durante el desarrollo del presente apartado, se enunciarán a manera de contexto, los conceptos generales tanto de la desaparición forzada como la desaparición cometida por particulares; en segundo término se desarrolla el contenido y alcance de la Norma 01/2021 y la medida complementaria de seguridad social que se otorga a las personas beneficiarias de quienes sufren la privación ilegal de su libertad, en

ejercicio de sus funciones como Policía Federal; en tercer lugar se analiza como referente, el marco legal que establece obligaciones a diversas autoridades, para hacer frente a la problemática de la desaparición forzada o involuntaria de personas.

28. Como cuarto aspecto, se analiza la conservación del derecho a recibir la citada medida complementaria, a la luz del artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de GN, publicado el 26 de marzo de 2019 en el DOF; finalmente se puntualizan las posiciones de las autoridades involucradas y se establecen las razones por las cuales se violentaron los derechos humanos a la seguridad social, al salario, la legalidad, la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez.

A. Aspectos generales de la desaparición forzada y la desaparición cometida por particulares

29. En primera instancia es preciso destacar que la desaparición de personas es un delito y un crimen contra la humanidad que constituye una profunda ruptura con los principios de los derechos humanos.

30. La CrIDH ha establecido que, por la naturaleza continuada del delito, la desaparición pone a la persona desaparecida y a sus familiares en una situación de profunda indefensión.²

31. Por una parte, la persona desaparecida no puede ejercer acciones para defender sus derechos, al ser negada su existencia y colocada en una situación de

² Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párr. 128.

incertidumbre jurídica y social.³ Por otra parte, la familia además de la incertidumbre sobre el paradero de su ser querido y no saber si está en riesgo o no se enfrenta a una serie de obstáculos en el ejercicio de sus derechos humanos y el desarrollo de su proyecto de vida. Lo anterior, genera un gran número de problemas en el núcleo familiar de las personas desaparecidas.

32. Desde el punto de vista jurídico, las desapariciones tienen diferentes caracterizaciones.⁴ Bajo la óptica del Derecho de los derechos humanos, las desapariciones son consideradas una violación que afecta a diferentes derechos, entre ellos; la libertad personal, el derecho a la integridad personal, el derecho a la personalidad jurídica y el derecho de acceso a la justicia.

33. En el ámbito internacional, de conformidad con el artículo 2° de la ICPPED⁵, la desaparición forzada es el *“arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”*.

³ Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 98.

⁴ Ansolabehere, Karina. “Nociones generales de la desaparición y la desaparición forzada de personas”. Manual sobre desaparición de personas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, octubre 2022, páginas 1-41. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2022-10/Manual%20de%20desaparicion%20de%20personas.pdf>

⁵ Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de diciembre de 2006. Fue firmada y ratificada por México, según consta en la publicación del 22 de junio de 2011 en el DOF.

34. Desde la perspectiva del Derecho Penal Internacional, las desapariciones son consideradas como crímenes de lesa humanidad cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático.⁶

35. Tal y como se precisará más adelante, en México, la regulación en torno a la desaparición de personas abarca tanto la desaparición forzada como la desaparición cometida por particulares. La persona desaparecida es aquella cuyo paradero se desconoce y de quien se presume que puede ser víctima de un delito.

36. Ahora bien, sin prejuzgar sobre la actualización de un acto o conducta con apariencia de delito (secuestro u desaparición forzada), por no corresponder a la materia del presente estudio, a manera de contexto, en este punto conviene recordar lo sustentado por este Organismo Nacional en la Recomendación 98VG/2023⁷, cuyos párrafos 2714 – 2717 señalan a la letra:

“2714. A mayor detalle, de acuerdo con el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, la personalidad jurídica es “un elemento central de la concepción de los derechos humanos, dado que expresa el derecho y la capacidad de cada ser humano de tener derechos y obligaciones ante la ley.

2715. Ha sostenido además que la desaparición forzada “representa una violación paradigmática del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica”, pues “se niega a la persona todo derecho ante la ley, se la coloca en un limbo jurídico, en una situación de indefensión total”. Asimismo, afirmó que la “violación del derecho al reconocimiento de

⁶ Lo anterior, en términos del artículo 7 (1) (i) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

⁷ Recomendación 98VG/2023. Sobre casos de Violaciones Graves a los Derechos Humanos a la libertad, a la seguridad jurídica, a la integridad personal, al trato digno, por actos de detención ilegal, retención ilegal y actos de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, así como al derecho a la verdad y al interés superior de la niñez, durante el periodo de violencia política del Estado.

la personalidad jurídica dura hasta que [...] se ha determinado la suerte o el paradero de la persona.

2716. Las víctimas de desaparición padecen diferentes afectaciones: La persona desaparecida es de facto privada de su domicilio. Sus bienes pasan a estar congelados en un limbo jurídico dado que nadie, ni siquiera sus familiares más cercanos, pueden disponer de ese patrimonio hasta que la persona desaparecida aparezca viva o sea declarada muerta, es decir, no persona.

2717. El referido Grupo ha también mencionado que las desapariciones forzadas constituyen una violación de los derechos de terceros, incluidos los familiares más cercanos y otras personas relacionadas con las personas desaparecidas. Los miembros de la familia se ven imposibilitados de ejercer sus derechos y obligaciones debido a la incertidumbre jurídica creada por la ausencia de la persona desaparecida. Esta incertidumbre tiene muchas consecuencias jurídicas, en particular con respecto al estado civil, la tutela de los hijos menores, el derecho de los miembros de la familia a recibir prestaciones sociales y la gestión de los bienes de la persona desaparecida, entre otras.”

B. Protección laboral y de seguridad social a los beneficiarios de Policías Federales víctimas de desaparición

37. Toda vez que la desaparición de una persona genera múltiples efectos jurídicos en sus relaciones familiares, laborales, y patrimoniales, se han adoptado progresivamente disposiciones para proteger a las víctimas directas e indirectas de dicho ilícito.

38. En materia laboral y de seguridad social, el artículo 123, apartado “B”, fracción XIII de la CPEUM, dispone que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes, pues así lo exige la naturaleza especial de su función,

la cual, impone condiciones *sui generis* tanto en términos de disciplina, vigilancia, rendición de cuentas y demás obligaciones, como en términos de derechos, pues se trata de servidores públicos sujetos a términos especiales de horario, estrés, seguridad y demás aspectos inherentes al servicio prestado. Asimismo, en su tercer párrafo, establece que las autoridades del orden federal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal de las corporaciones policiales, de sus familiares y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

39. Los artículos 45 y 85, fracción VIII de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública disponen que las Instituciones de Seguridad Pública, deben garantizar al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado y determinar dentro de la Carrera Policial, un régimen de previsión social que corresponda a las funciones de los integrantes de las Instituciones Policiales.

40. Al considerar lo dispuesto por la referida Ley General, el 17 de febrero de 2012, se publicó en el DOF, la Norma 01/2021, emitida por el Consejo Federal de Desarrollo Policial de la extinta Policía Federal, en la que se regulaba la medida complementaria de seguridad social a los integrantes de la entonces PF, sobre los que existía una presunción fundada que hayan sido privados ilegalmente de su libertad, en ejercicio o con motivo de sus funciones, en beneficio de sus familiares.

41. Los artículos 1°, 3°, 4° y 5° de la Norma 01/2021, disponen a la letra lo siguiente:

***“Artículo 1.** La presente Norma tiene por objeto establecer y regular el otorgamiento de una medida complementaria de seguridad social a los integrantes de la Policía Federal,*

sobre los que exista una presunción fundada de que han sido privados ilegalmente de su libertad, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, en beneficio de sus familiares.”

“Artículo 3.- Los beneficiarios del Integrante desaparecido, disfrutarán de una medida complementaria, en los términos de las disposiciones referidas en el artículo 4, del presente instrumento normativo, previo dictamen emitido por el Consejo Federal.”

“Artículo 4.- La medida complementaria a que se refiere el artículo anterior, será la siguiente:

I. El equivalente al monto que por concepto de contraprestación económica corresponda al integrante, conforme al tabulador autorizado, una vez aplicados los descuentos y deducciones respectivos, y

II. Las prestaciones que en términos del esquema de remuneraciones de la Institución, tenga derecho el integrante.

La medida complementaria será entregada previo cumplimiento de los requisitos que en el ámbito presupuestario determine la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en adición a los previstos en la presente Norma, siendo responsable de ello, la Coordinación de Servicios Generales.

La medida complementaria no deberá ser superior a las remuneraciones aplicables al integrante desaparecido.”

Artículo 5.- El Consejo Federal deberá emitir su Dictamen dentro de los sesenta días naturales a que se tenga noticia de la desaparición del integrante, con base en la investigación que para tal efecto realice la Unidad Administrativa en la que se encuentra adscrito; con excepción de las Unidades de Servicios previstas en el tercer párrafo del artículo 110, del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, en el que la investigación será efectuada por la División de Investigación en coordinación con la División de Inteligencia.

El Dictamen deberá sustentarse en un expediente en el que conste la información que permita establecer la presunción de manera motivada y objetiva, que el integrante desapareció en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas de conformidad con las documentales derivadas del artículo 9, del presente instrumento normativo.

El expediente respectivo, así como el proyecto de Dictamen serán integrados y elaborados por la Unidad Administrativa en la que se encuentra adscrito el integrante presuntamente desaparecido, con el apoyo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

El proyecto de Dictamen, así como el expediente señalado, serán presentados por el miembro del Consejo Federal según la Unidad Administrativa correspondiente, para su análisis y aprobación, ante dicha instancia.

Para la aprobación del Dictamen, no se admitirá la suplencia de los miembros del Consejo Federal.”

42. Tales disposiciones responden al hecho de que las personas integrantes de las Instituciones Policiales, no solo se encuentran expuestas a fallecer en actos de servicio, ya que entre otros riesgos existe el de ser privados ilegalmente de la libertad con motivo del desarrollo de sus funciones, sin que se tenga conocimiento cierto de su ubicación o situación personal.

43. Dentro de las motivaciones de la Norma 01/2021, se tuvo en cuenta que la desaparición de un integrante de la entonces Policía Federal, no puede equipararse a la muerte sino hasta el momento en que la autoridad jurisdiccional competente determine la presunción de la misma, resolución que puede tardar años en ser emitida, lapso en el que sus familiares o beneficiarios se encuentran imposibilitados para acceder a las prestaciones y seguros que con motivo del fallecimiento del integrante de la Institución Policial se tienen establecidas, incluyendo las prestaciones que por

ley debe otorgar el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

44. La importancia de la medida complementaria de seguridad social es la manutención de los familiares y dependientes económicos de la persona que ha sido privada ilegalmente de la libertad.

45. Además de la citada medida complementaria de seguridad social, constan como referentes legislativos para hacer frente a la problemática de la desaparición forzada o involuntaria de personas que, en marzo de 2011 el GTDFI realizó una visita a México con la finalidad de conocer los esfuerzos que hasta entonces había realizado el Estado Mexicano en el tratamiento de las desapariciones forzadas. En particular, la visita tuvo como objetivo examinar: (I) el estado de las investigaciones sobre diversos casos de desaparición forzada acontecidos en el país; (II) las medidas adoptadas para prevenir y erradicar este delito, así como para combatir la impunidad; y (III) otros aspectos vinculados con la problemática, entre ellos, temas relativos al derecho a la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas.

46. Al finalizar dicha visita, el GTDFI emitió diversas recomendaciones preliminares al Estado Mexicano. Entre ellas, la relativa a *“Garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una Ley General sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. La Ley General debería (...) permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada. Finalmente, la Ley General debería ser una herramienta jurídica para la plena protección y apoyo de los familiares*

de las personas desaparecidas y de los testigos, así como para garantizar el derecho a la reparación integral.”⁸

47. Bajo ese contexto, ante la grave violación a derechos humanos que implica la desaparición de personas y el incremento de casos en el país, a partir de abril de 2011, diversos legisladores presentaron múltiples iniciativas con el objeto de reformar disposiciones de la CPEUM en materia de desaparición forzada o involuntaria de personas. El 10 de julio de 2015, culminó el proceso legislativo en comento, con la publicación en el DOF del Decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, y que contemplen la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

48. En el artículo segundo transitorio de esta reforma constitucional se estableció que:

“SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente Decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

La legislación a que se refiere el presente Transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.”

⁸ ONU. Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias (GTDFI), “El Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México”. Declaración publicada el 1 de abril de 2011. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/statements/2011/04/united-nations-working-group-enforced-or-involuntary-disappearances-concludes>

49. En concordancia con lo anterior, por decreto publicado en el DOF el 17 de noviembre de 2017, el Congreso de la Unión expidió la LGDSNB, cuyo capítulo tercero (artículos 27-33)⁹ describe las conductas y las penas que se aplican a quien comete el delito de desaparición forzada de personas, en tanto que en el capítulo cuarto (artículos 34-36)¹⁰, se refiere al delito de desaparición cometida por particulares.

50. En el Título Cuarto “De los Derechos de las Víctimas”, Capítulo Tercero de la LGDSNB, se establecieron diversas disposiciones en torno a la Declaración Especial de Ausencia y el procedimiento respectivo para su emisión (artículos 142 a 149).

51. El procedimiento parte de una presunción de vida¹¹, es decir, en las acciones, mecanismos y procedimientos para la emisión de la Declaración Especial, las autoridades involucradas deben presumir que la persona desaparecida se encuentra con vida, lo que otorga un mayor espectro de cuidado y protección.

52. En el primer párrafo del artículo noveno transitorio de la LGDSNB en comento se estableció que:

⁹ Artículo 27. Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.

¹⁰ Artículo 34. Incurre en el delito de desaparición cometida por particulares quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero. A quien cometa este delito se le impondrá pena de veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa.

¹¹ Artículo 5. Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley son diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes: (...)

XII. Presunción de vida: en las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones, las autoridades deben presumir que la Persona Desaparecida o No Localizada está con vida [...].

“Noveno. El Congreso de la Unión deberá legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.”

53. En cumplimiento al citado artículo noveno transitorio de la LGDSNB el 22 de junio de 2018 se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la LFDEAPD, y se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional;¹² de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;¹³ de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley Agraria.

54. El objeto de la LFDEAPD se desprende de lo dispuesto por el artículo 1° de dicho ordenamiento, cuyas fracciones II, III y IV son del tenor siguiente:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, interés social y tiene por objeto:

...

II. Reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la Persona Desaparecida;

III. Brindar certeza jurídica a la representación de los intereses y derechos de la Persona Desaparecida, y

IV. Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los Familiares.

¹² Se reformó la fracción I y se adicionó una fracción IV al artículo 115 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

¹³ Se reformaron los artículos 56, párrafo segundo; 67, segundo y tercer párrafos y se adicionaron los artículos 43, con un segundo párrafo; 56, con una fracción V; 66, con un quinto párrafo y 78 Bis, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

55. Conforme al artículo 26 fracciones VI y XI de la LFDEAPD, la Declaración Especial de Ausencia incluye entre otros efectos, el permitir que *“las personas beneficiarias de un régimen de seguridad social derivado de una relación de trabajo de la Persona Desaparecida continúen gozando de todos los derechos y beneficios aplicables a este régimen”* y la protección *“de los derechos de los Familiares, particularmente de hijas e hijos menores de 18 años de edad, a percibir las prestaciones que la Persona Desaparecida recibía con anterioridad a la desaparición”*.

56. A pesar de los avances legislativos subsisten retos para atender la problemática de las desapariciones. Al respecto, consta que el Comité contra la Desaparición Forzada, realizó en 2021 visita a México¹⁴, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 33 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, ocasión en la que expresó que en nuestro país se mantiene una situación generalizada de desapariciones en gran parte del territorio, en la que impera la revictimización y la impunidad, la cual es estructural y *“casi absoluta”*.¹⁵

57. En cuanto a las víctimas de desaparición, este Organismo Nacional resalta su preocupación respecto a la victimización específica de las mujeres, quienes en la mayoría de los casos quedan a cargo de su familia y afrontan con sus propios medios la búsqueda de sus familiares, mientras que sufren los graves efectos sociales y económicos de las desapariciones.

¹⁴ El Comité realizó su visita del 15 al 26 de noviembre de 2021.

¹⁵ Comité contra la Desaparición Forzada, Informe sobre su visita a México en Virtud del artículo 33 de la Convención. Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones, CED/C/MEX/VR/1 (Findings), 26 de abril de 2022, párrs. 25-27.

58. Respecto a la vigencia de la medida complementaria de seguridad social contemplada en la Norma 01/2021, en favor de QV cabe destacar que el 26 de marzo de 2019 se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la CPEUM para crear una institución policial de carácter civil denominada GN. Uno de los elementos centrales de esta reforma constitucional fue que la GN se integrara inicialmente con elementos de la entonces Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval.

59. En consecuencia, junto con las modificaciones a la CPEUM, se expidió un régimen transitorio que precisaba la forma en la GN quedaría constituida en los ámbitos administrativo, organizativo y laboral, este último para salvaguardar los derechos adquiridos por quienes provinieran de otras corporaciones.

***Tercero.** Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.*

60. Como puede advertirse en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional que creó la GN se dispuso de manera explícita que todo lo estipulado a favor de los miembros de la Policía Militar y la Policía Naval que fueran asignados a la nueva institución —como es el derecho a conservar rango y prestaciones— sería aplicable “*en lo conducente*” para los integrantes de la entonces PF que fueran

adscritos a ella. Es indudable, por consiguiente, que los elementos de la entonces PF que sean transferidos a la GN tienen derecho a conservar su rango y prestaciones.

61. Conforme al artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de GN debe entenderse en el sentido de que, al ocurrir la remisión, los elementos que provengan de la entonces PF deben mantener en la GN el rango que detentaban en aquella corporación, así como la remuneración ordinaria, beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, haberes, compensaciones, las medidas complementarias de seguridad social, como la prevista en la Norma 01/2021 o cualquier otro concepto, que los elementos percibían por la prestación de sus servicios, obviamente en el monto, condiciones y periodicidad con las que se les pagaban. En la medida que el texto constitucional no hace salvedad, exclusión o excepción alguna respecto de la preservación de tales derechos, es claro que su sentido es procurar que la situación de los antiguos Policías Federales continúe al menos en estos aspectos.

62. Adicionalmente, en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de GN¹⁶ se dispuso que, a la entrada en vigor de la reforma, la GN se constituiría con los elementos de la entonces PF, la Policía Militar y la Policía Naval que determinara en acuerdos de carácter general el Presidente de la República.

¹⁶ Segundo. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

Asimismo, se precisó que mientras se expedía la ley respectiva, la GN asumiría los objetivos, atribuciones y obligaciones de la entonces PF, para lo cual se previó la transferencia gradual de los recursos humanos, materiales y financieros de esa corporación hacia la institución recién creada.

63. Del contenido de los dos preceptos constitucionales transitorios referidos se desprende que la entonces Policía Federal se extinguiría y todos sus recursos humanos, materiales y financieros pasarían gradualmente a la GN, consecuentemente, los elementos de la entonces PF serían “transferidos” a la GN de manera definitiva, mientras que los de la Policía Militar y la Policía Naval simplemente serían “asignados” a la nueva institución, con posibilidad de reincorporarse posteriormente a su institución armada de origen.

64. Conforme hasta lo ahora señalado, cabe destacar que por disposición constitucional expresa la transferencia de los integrantes de la entonces PF a la GN tenía un carácter permanente, pues era inminente la desaparición de aquella corporación y, por tanto, imposible un eventual regreso a su institución de origen. Ello justificó la expedición de disposiciones legales que sólo tuvieron consecuencias para los derechos de los Policías Federales. Así sucede, por ejemplo, con el artículo sexto transitorio de la Ley de la Guardia Nacional.

***Sexto.** La Secretaría contará con una Unidad de Transición dotada de los recursos necesarios para cumplir con las tareas relativas a la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales a que se refiere el presente artículo y los demás relativos, así como para la liquidación de pasivos y otras obligaciones relacionadas con la extinción de la Policía Federal.*

Los recursos humanos, financieros y materiales que tenga asignados la Policía Federal, se transferirán a la Guardia Nacional de manera gradual, conforme a los acuerdos de transferencia que para tal efecto suscriban los titulares de las Unidades de Administración y Finanzas de la Policía Federal y de la Guardia Nacional, en términos de las directrices que al respecto establezcan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

[...]

65. Tal y como se ha quedado precisado, el derecho a que los elementos de la entonces PF que sean asignados a la GN conserven su rango y prestaciones está previsto directamente en un artículo transitorio de la CPEUM, por lo que para su vigencia no requiere que la legislación expedida por el Congreso de la Unión reitere ese contenido normativo, ni tampoco que lo haga el reglamento que, a fin de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de esa ley, expida el Presidente de la República, pues el derecho a la conservación de prerrogativas y prestaciones laborales y de seguridad social tienen eficacia directa, en razón del principio de supremacía constitucional.

66. Como se mencionó con anterioridad, el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional dispone que *“la Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República”*. Ello revela que el constituyente permanente encomendó la regulación del proceso de transición y adscripción de los miembros de otras corporaciones a la Guardia Nacional directamente al Ejecutivo Federal y, además, dispuso que aquélla se llevara a cabo a través de instrumentos jurídicos específicos denominados

‘acuerdos de carácter general’ que debían expedirse siguiendo las directrices del texto constitucional.

67. El artículo quinto transitorio de la Ley de la Guardia Nacional establece algunas de las prestaciones de los Policías Federales que se integren a la GN en los términos siguientes.

Quinto. La Secretaría garantizará que los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional, continúen gozando del sistema de seguridad social establecido en las normas y acuerdos emitidos por el Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal. La Secretaría celebrará con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado los convenios o acuerdos necesarios para garantizar la continuidad de las prestaciones.

Los integrantes en activo de la Guardia Nacional contarán con el seguro de gastos médicos mayores que determine la Secretaría en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que garantizará las asignaciones presupuestales para estos efectos.

68. El reconocimiento expreso de estas prerrogativas en la ley no implica en modo alguno el desconocimiento o supresión de las prestaciones que percibían en su anterior corporación, sino que deben considerarse como prestaciones complementarias cuyo otorgamiento se constituye como un beneficio adicional; máxime que no se advierte que unas excluyan a las otras.

69. El referido artículo quinto transitorio reconoce expresamente que los Policías Federales continuarán gozando del sistema de seguridad social establecido en las normas y acuerdos emitidos por el Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal, que incluyen la Norma 01/2021 y la medida complementaria de seguridad social que se otorga a las personas beneficiarias de la persona privada ilegalmente

de su libertad, en ejercicio de sus funciones como Policía Federal o con motivo de ellas.

70. Ante lo antes señalado, y derivado de la desaparición forzada que sufrió V, en el ejercicio de sus funciones desde el 28 de enero de 2012, y ante la evidente razón, V no pudo ejercer su derecho de transitar de la Policía Federal a la Guardia Nacional, lo que lo coloca en un estado de indefensión, así como a las personas beneficiarias de los derechos de V, pues ante un hecho de esta índole la familia de V, ha quedado al descubierto de un sustento económico y de seguridad social al cual tiene derecho por ser sus beneficiarios.

C. Posicionamiento de la SSPC

71. En primera instancia destacó que la suspensión del pago de la medida complementaria derivada de la NORMA 01/2011, fue a partir de febrero de 2021, por lo que correspondía a la extinta Unidad de Transición de la Secretaría, conocer del asunto motivo de la queja.

72. Describió el contenido de los artículos Sexto Transitorio de la Ley de la Guardia Nacional; 1° del "ACUERDO por el que se crea la Unidad de Transición de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; así como el Acuerdo SÉPTIMO de los Lineamientos para la Transferencia de los Recursos Humanos, Materiales y Financieros que tiene asignados la Policía Federal.

***"Ley de la Guardia Nacional
Transitorios***

Sexto. La Secretaría contará con una Unidad de Transición dotada de los recursos necesarios para cumplir con las tareas relativas a la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales a que se refiere el presente artículo y los demás relativos, así como para la liquidación de pasivos y otras obligaciones relacionadas con la extinción de la Policía Federal.

[...]

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Seguridad y Protección Ciudadana, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las acciones necesarias para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, conforme a lo siguiente:

[...]

IV. Dentro de un plazo no mayor de dieciocho meses deberá concluirse la transferencia a la Guardia Nacional de todas las divisiones y unidades administrativas de la Policía Federal. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana gestionará la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los acuerdos de transferencia.

[...]

Acuerdo por el que se crea la Unidad de Transición de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Artículo 1. Se crea la Unidad de Transición de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, para el cumplimiento de las tareas relativas a la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales de la Policía Federal a la Guardia Nacional, así como para la liquidación de pasivos y otras obligaciones relacionadas con la extinción de la Policía Federal.

ACUERDO por el que se transfieren a la Guardia Nacional los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes a todas las Divisiones y Unidades Administrativas de la Policía Federal de conformidad con el artículo sexto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional.

SÉPTIMO.- RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y FINANCIEROS NO TRANSFERIDOS.- Los recursos humanos, materiales y financieros de la Policía Federal que no sean transferidos a la Guardia Nacional, así como el personal de la Policía Federal que por alguna razón no cubra los requisitos de ingreso, así como quienes aún no sean reubicados a las opciones a que se refiere el numeral Séptimo de los Lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal señalados en el numeral Primero del presente Acuerdo, quedarán a disposición de la Unidad de Transición de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.”

73. El 29 de junio de 2019, con la publicación en el DOF, del Reglamento de la Ley de la Guardia Nacional, se cumplió la primer condicionante para la extinción de funciones y atribuciones de todas las unidades administrativas de la entonces Policía Federal.

74. El 31 de enero de 2020, se suscribió el "Acuerdo por el que transfieren a la Guardia Nacional los recursos humanos, materiales y financieros correspondientes a todas las Divisiones y Unidades Administrativas de la Policía Federal, de conformidad con el artículo Sexto Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional", publicado en el DOF el 4 de mayo de 2020, cumpliendo la segunda y última condicionante que extinguió las funciones y atribuciones de todas las unidades administrativas de la entonces PF, extinguiendo con ello, a la misma.

75. De dichas disposiciones cobra relevancia que la entonces Policía Federal perdió sus atribuciones y funciones y sus elementos quedaron a disposición de la Unidad de Transición de la SSPC, siendo la encargada en conjunto con la Unidad de Administración y Finanzas de la propia Dependencia, para cubrir las percepciones de los elementos de la entonces Policía Federal, que ya no realizarían funciones policiales, pues con dicha transferencia se extinguieron las Unidades Administrativas y las facultades de ese Órgano Administrativo Desconcentrado.

76. Respecto a V no quedó a disposición de la Unidad de Transición de la SSPC, toda vez que en el juicio de jurisdicción voluntaria tiene declaración de ausencia.

77. La Unidad de Transición fue creada para dar seguimiento a los juicios y demás asuntos pendientes de la entonces PF, así como para la transferencia de recursos y/o pasivos, supuestos que en el caso no acontecen.

78. El 1° de octubre de 2021 se publicó en el DOF, el Acuerdo por el que se Declara la Extinción de la Unidad de Transición de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en cuyos artículos segundo, cuarto y sexto disponen que al extinguirse la Unidad de Transición, los recursos materiales y financieros se transferirían a la Unidad de Administración y Finanzas y a la Unidad de Protección Ciudadana, para llevar a cabo la liquidación de pasivos y otras obligaciones relacionadas con la extinción de la entonces PF.

79. Es parte de los JA1, JA2 y JA3.

80. No actúa como patrón sustituto de la entonces PF, sino como autoridad sustituta de la extinta Unidad de Transición, únicamente para liquidación de pasivos de aquella.

81. La Dirección General de Recursos Humanos de la GN tiene el resguardo de los archivos, expedientes y sistema Kardex de la extinta PF, quien no hizo llegar la documentación completa relacionada con V, a la Dirección General de Recursos Humanos de la SSPC, en su calidad de autoridad sustituta de la extinta Unidad de Transición.

82. Con Oficio No. 307-A.-3052 del 12 de diciembre de 2022, la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica a las Unidades de Administración y Finanzas de las Dependencias de la Administración Pública Federal, la distribución del presupuesto y los calendarios de presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2023, en el que se advierte en el Anexo del Ramo 36 "Seguridad y Protección Ciudadana" del Presupuesto de Egresos de la Federación 2023 del Calendario Mensual del Presupuesto Autorizado por Unidad Administrativa Responsable, que no se encuentra presupuesto asignado para la Policía Federal, en los Órgano Administrativos Desconcentrados de la Secretaría, al encontrarse extinta.

83. La Norma 01/2011 se considera como una Norma Interna Histórica de la Administración Pública Federal, es decir, no tiene los efectos jurídicos para los que fue creada.

D. Posicionamiento de la GN

84. Cuenta con registro de que V no transitó a la GN encontrándose como personal en proceso de definición de situación administrativa (integrante desaparecido). Los expedientes del personal desaparecido de la entonces PF, se encuentran a cargo de la SSPC.

E. Consideraciones de la CNDH

85. Respecto a lo señalado por la SSPC y la GN se desprende que ambas tienen conocimiento de la desaparición de V, en ejercicio de sus funciones como integrante de la entonces PF.

86. Desde el momento de la desaparición (enero de 2012) y hasta el 31 de diciembre de 2021 V estuvo inscrito ante el ISSSTE, según consta en el expediente electrónico único, en el que se documenta también que el salario básico tuvo incrementos y que la SSPC aparece como último empleador.

87. En la actualidad QV y V1 aparecen en el referido expediente electrónico único, como “SIN DERECHO”, debido a que la SSPC hizo aportaciones de seguridad social hasta el 31 de diciembre de 2021.

88. Ante la caracterización continuada o permanente de la desaparición de V, las actuaciones de las personas servidoras públicas adscritas a la SSPC debieron tomar en cuenta los principios de debida diligencia; enfoque humanitario; máxima protección; y no revictimización contenidos en el artículo 5° de la LGDSNB, en cambio determinaron continuar restringiendo los derechos de QV, en perjuicio de ella y de V1 toda vez que no llevaron a cabo la transición de V a la GN, con el tampoco existe certeza de la completa transición a la SSPC.

89. Al 28 de enero de 2012, momento de la desaparición de V, V1 era un niño.

90. Al momento en que se suspendió el pago de la prestación complementaria de seguridad social en febrero de 2020, V1 todavía no alcanzaba la mayoría de edad, por lo que la SSPC debió considerar también el principio del interés superior de la niñez.

91. La SSPC debió tomar en cuenta que por disposición constitucional resultaba obligatoria la extinción de la entonces PF, por lo que la transición de V debió haberse llevado a cabo con prontitud, a fin de que QV hubiese sido tratada y considerada como beneficiaria de la medida complementaria de seguridad social, contemplada en la Norma 01/2011.

92. Conforme al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional en materia de GN, transcrito con anterioridad, se definió que la GN se integraría con elementos de la entonces PF, y que conservarían sus prestaciones.

93. Tratándose de los miembros originarios de la entonces PF, la conservación de sus prestaciones tuvo la intención de generarles una menor afectación ante la desaparición de esa corporación y, por ende, la imposibilidad absoluta para continuar prestando sus servicios en ella aun sin haber incurrido en alguna conducta atribuible a esos policías para terminar la relación de subordinación.

94. Tal disposición transitoria del texto constitucional debe entenderse en el sentido de que, al ocurrir la remisión, los elementos que provenían de la entonces PF, debían mantener en la GN, la remuneración ordinaria, beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, haberes, compensaciones, las medidas complementarias de seguridad social, como la contemplada en la Norma 01/2011 o cualquier otro concepto que los elementos percibían por la prestación de sus servicios –desde luego, en el monto, condiciones y periodicidad con las que se

les pagaban—, pues el texto constitucional no hace salvedad, exclusión o excepción alguna.

95. Dicho régimen transitorio de la reforma constitucional, no sólo establece los contenidos materiales esenciales de la transición de los recursos humanos, materiales y financieros de la entonces PF a la GN, sino que establece un mandato al Ejecutivo Federal para normar esa transición, dado que, el artículo segundo transitorio del decreto de reforma establece que *"La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República"*.

96. En cumplimiento al referido mandato, el Ejecutivo Federal publicó el 28 de junio de 2019 en el DOF, el Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional, cuyo artículo 1º, fracción I dispone por una parte que *"Se asignan a la Guardia Nacional los elementos... que conforman las divisiones de Fuerzas Federales"*. Por otra parte, que la *"relación detallada de los elementos de las policías ... Federal que serán asignados a la Guardia Nacional será determinada por los titulares de las secretarías de ... Seguridad y Protección Ciudadana"*.

97. Como puede apreciarse tanto la suspensión del pago de la ayuda económica de seguridad social prevista en la Norma 01/2011, como la negativa de transición a la GN, junto con la indefinición de la transferencia de V a la SSPC o GN por su condición de desaparecido, contraviene lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional en materia de GN, a través del cual se ordenó que los elementos de la entonces PF conservarían sus prestaciones; lo que, según se ha

analizado, debe entenderse en el sentido de que, al ocurrir la remisión, deben mantener en la nueva institución policial la remuneración ordinaria, beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, haberes, compensaciones o cualquier otro concepto que los elementos percibían por la prestación de sus servicios.

98. Lo anterior conlleva la vulneración de QV y V1 de los derechos humanos a la seguridad social, al salario, la legalidad, la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, por las razones precisadas a continuación:

F. Violaciones al derecho humano a la seguridad social

99. El derecho a la seguridad social de las personas trabajadoras al servicio del Estado se reconoce en la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la CPEUM. Tales disposiciones, no sólo contienen las bases mínimas de seguridad social, sino que de ellas también deriva el principio constitucional de la previsión social, que se sustenta en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a las personas trabajadoras y a sus familias ante los riesgos a los que se encuentran expuestas, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

100. Los miembros de las instituciones policiales están sujetos a un régimen especial previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional; sin embargo, ello no impide que se verifique el respeto al derecho a la seguridad social, cuando en términos de sus propias leyes se aprueban planes, pensiones y prestaciones sujetos a las exigencias del derecho a la seguridad social.

101. Además, en el propio párrafo tercero de la fracción XIII del apartado B del artículo 123, se contiene un mandato claro y expreso en el sentido de que las autoridades federales, deben fortalecer de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, para lo cual instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

102. En ambos apartados del propio artículo 123 constitucional se reconoce el derecho a la seguridad social y se establecen las prestaciones mínimas que contiene. En el apartado A, en la fracción XXIX, se enuncian los seguros que deben organizarse en beneficio de los trabajadores a que se refiere ese apartado, así como de campesinos, no asalariados y otros sectores sociales, y sus familiares. En el apartado B, en la fracción XI, se enuncian las bases mínimas de la seguridad social a favor de los trabajadores de los Poderes de la Unión.

103. Con referencia a instrumentos internacionales, que en términos del artículo 1° constitucional forman parte del parámetro de regularidad constitucional, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación para el Estado mexicano de lograr por medios adecuados y mediante la vía legislativa la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales, esto es, la previsión social.

104. Para la OIT el derecho humano a la seguridad social comprende:

[...] la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso

de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.¹⁷

105. Desde 1944, la Declaración de Filadelfia de la OIT exhortaba a la comunidad internacional a ampliar las medidas de seguridad social mediante cooperación entre las instancias encargadas de esa materia en cada nación.

106. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece:

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

107. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales consagra el derecho a la seguridad social en los términos siguientes:

Artículo 9. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

¹⁷ Organización Internacional del Trabajo, Hechos Concretos sobre la Seguridad Social. Ginebra, Suiza, OIT, 2003, p. 1

108. Respecto al contenido del derecho a la seguridad social reconocido en el instrumento internacional al que se hace mención, el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, ha sostenido en la Observación General 19, que:

[...] El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto.

*2. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, **sin discriminación**, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo. [Énfasis añadido]*

109. La CrIDH, al resolver el caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú¹⁸, respecto del contenido al derecho a la seguridad social, precisó que:

167. En relación con lo anterior, el Tribunal reitera que, del artículo 45 de la Carta de la OEA, interpretado a la luz de la Declaración Americana y de los demás instrumentos mencionados, se pueden derivar elementos constitutivos del derecho a la seguridad social, como por ejemplo, que es un derecho que busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla. En el caso que nos ocupa, el derecho a la seguridad social buscar proteger al individuo de situaciones que se presentarán cuando

¹⁸ Sentencia de 21 de noviembre de 2019.

este llegue a una edad determinada en la cual se vea imposibilitado física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia necesarios para vivir un nivel de vida adecuado, lo que a su vez podría privarlo de su capacidad de ejercer plenamente el resto de sus derechos. Esto último también da cuenta de uno de los elementos constitutivos del derecho, ya que la seguridad social deberá ser ejercida de modo tal que garantice condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso.¹⁹

110. La medida complementaria de seguridad social prevista en la Norma 01/2011 no es una concesión gratuita o generosa, sino que constituye una prestación de seguridad social sustentada en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la CPEUM, con la finalidad de que para que los familiares o dependientes económicos de V quien prestaba sus servicios al Estado como Policía Federal víctima de desaparición, en el ejercicio de sus funciones, cuenten con una prestación complementaria de seguridad social que les permita su manutención hasta en tanto se resuelve en definitiva la situación jurídica del mismo.

111. Asimismo, el Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 133, fracciones VII y XVI, que queda prohibido a los patrones o a sus representantes, *ejecutar cualquier acto que restrinja a los trabajadores los derechos que les otorgan las leyes y dar de baja o terminar la relación laboral de un trabajador que tenga la calidad de persona desaparecida y cuente con Declaración Especial de Ausencia, en los términos de lo establecido en la legislación especial en la materia.*

112. Por lo anterior, no existe justificación constitucional, ni legal para que el familiar o dependiente económico de una persona integrante de la entonces PF en situación

¹⁹ Corte IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394.

de desaparición como lo es caso de V, se le suspenda el pago de la medida complementaria de seguridad social en favor QV y V1, prevista en la Norma 01/2011, por su falta de transición de Policía Federal a GN; acción que tuvo que ser realizada por la SSPC.

G. Violaciones al derecho humano al salario

113. Tal y como se precisó con anterioridad, los miembros de las instituciones policiales están sujetos a un régimen especial previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional; sin embargo, ello no impide que se verifique el respeto al derecho al salario, debido a que estos servidores públicos reciben contraprestaciones a cambio de sus servicios, que están catalogadas en el presupuesto de egresos respectivos.

114. El salario es un derecho fundamental constitucionalmente protegido tal y como se desprende de lo dispuesto en los apartados A), fracción XXVII inciso b) y B), fracciones IV, V, VI y XIV del artículo 123; y 127 fracción I, que al tenor disponen:

Artículo 123. *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.*

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. *Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:*

[...]

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

[...]

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de los tribunales laborales.

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

[...]

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

[...]

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una **remuneración adecuada e irrenunciable** por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

*I. Se considera remuneración o retribución **toda percepción** en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.”*

115. Las medidas de protección al salario contenidas en las referidas disposiciones constitucionales incluyen la provisión de una remuneración adecuada e irrenunciable, así como la prohibición de realizar a la misma retenciones, descuentos, deducciones o embargos no previstos en las leyes, aunado a considerar como parte de la remuneración, toda percepción, incluyendo para el caso que nos ocupa, la medida complementaria de seguridad social prevista en la Norma 01/2011, al resultar equivalente al monto que por concepto de contraprestación económica corresponda al integrante, conforme al tabulador autorizado.

116. La protección al salario en su sentido más amplio gira entorno de los principios mismos de la igualdad, la libertad y la dignidad de la persona, cuyo objetivo principal es que la misma obtenga por los servicios prestados un salario adecuado.

117. Por su parte el párrafo tercero del artículo 5° de la CPEUM, otorga la potestad de no trabajar si el salario no responde a la idea de justicia.²⁰

118. De todo lo antes relatado, es fácil advertir que el salario es un derecho humano protegido constitucionalmente a favor de la persona y que éste representa la base de su sustento y una aspiración a su dignificación social, personal y familiar.

119. En el ámbito internacional el salario también ha sido reconocido como un derecho humano en múltiples Tratados y Declaraciones.

120. El PIDESC ²¹ determina que las condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias deben asegurar, entre otras cosas, una remuneración que propicie mínimamente para todas las personas trabajadores condiciones de existencia dignas para ellas y sus familias, así como, el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

121. En el ámbito interamericano el Protocolo de San Salvador reconoce el derecho de toda persona para obtener los medios para una vida digna y decorosa a través de una actividad lícita y vincula a los Estados Parte, a garantizar en su legislación nacional, una remuneración que asegure, condiciones “*de subsistencia digna y*

²⁰ Artículo 5o. ...

...

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

²¹ En vigor para México desde el 23 de junio de 1981. Artículos 7.a.ii y 11.1

*decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción”.*²²

122. El Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (B-31) (Protocolo de Buenos Aires)²³, determina en su artículo 43 que *“el trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realice y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier otra circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar”.*

123. El artículo 6° del Convenio 95 de la OIT (sobre la protección del salario) dispone que *“Se deberá prohibir que los empleadores limiten en forma alguna la libertad del trabajador de disponer de su salario”.*

124. El artículo 1° del Convenio 100 de la OIT (sobre igualdad de remuneración) establece que *“el término remuneración comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último”.*

125. El artículo 3° del Convenio 131 de la OIT²⁴ provee parámetros para fijar el salario mínimo, que toman en consideración *“las necesidades de los trabajadores y de sus familias habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de*

²² Artículos 6° y 7°.

²³ Promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de octubre de 1968.

²⁴ En vigor para México desde el 18 de abril de 1974.

vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales y los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo”.

126. De lo dispuesto por los referidos Tratados se desprende por una parte que el derecho al trabajo también implica la obtención de un salario justo, cuya protección abarca el salario o sueldo ordinario, así como cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados para retribuir los servicios prestados por la persona trabajadora. Por otra parte, que tal salario y demás emolumentos deben propiciar para la persona trabajadora y su familia, condiciones dignas, decorosas y saludables de existencia.

127. En cuanto al vínculo del salario con las disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, consta que su artículo 23 reconoce que *“toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”.*

128. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece en su artículo XIV el derecho de toda persona que trabaja a recibir una remuneración que le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

129. El párrafo 111 de la Sentencia de la CrIDH sobre el caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú, establece sobre el salario que *“el pago de salarios posee una naturaleza alimentaria y de supervivencia, pues está destinado a satisfacer las necesidades básicas del trabajador, lo cual*

implica que toda perturbación generada en el cobro puede tener un impacto en el goce de otros derechos de la Convención”.

130. La Observación General No. 23 del Comité DESC sobre la remuneración precisa:

“7. El término “remuneración” trasciende la noción más restringida de “sueldo” o “salario” e incluye las prestaciones complementarias directas o indirectas y en efectivo o en especie pagadas por el empleador al empleado, que deberían ser de una cuantía justa y razonable, tales como gratificaciones, contribuciones al seguro de salud, subsidios de vivienda y alimentación y servicios de guardería asequibles en el lugar de trabajo.

8. [...]

9. [...]

10. Todos los trabajadores tienen derecho a un salario equitativo... Está prohibido que los empleadores restrinjan la libertad de los trabajadores de disponer de su remuneración. ... Los salarios deberían pagarse en su totalidad, con periodicidad regular y sin retraso...

[...]

18. La “remuneración”... que proporciona unas condiciones de existencia dignas se debe determinar en función de factores externos, como el costo de la vida y otras condiciones económicas y sociales imperantes. Así pues, la remuneración debe ser suficiente para permitir al trabajador y a su familia gozar de otros derechos reconocidos en el Pacto, como la seguridad social, la atención de salud, la educación y un nivel de vida adecuado, que le permita acceder a alimentos, agua, saneamiento, vivienda y vestido y cubrir gastos adicionales, como los costos de transporte.”

131. En el ámbito nacional, el criterio jurídico sobre la prohibición general del embargo a los salarios de las personas trabajadoras al servicio del Estado, que aplica el Convenio 95 de la OIT se desarrolla en la jurisprudencia de la Primera Sala de la SCJN con registro digital 2027834; Tesis: 1a./J. 183/2023 (11a.) del rubro y texto siguientes.

SALARIO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ES INEMBARGABLE SALVO EN LOS SUPUESTOS EXPRESAMENTE PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 38 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.²⁵

De la interpretación sistemática de los artículos 123, apartado B, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 434, fracción XI, del Código Federal de Procedimientos Civiles; y 38 y 41 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como del Convenio Número 95 relativo a la Protección del Salario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuando se prevé la posibilidad de embargar los salarios de los trabajadores del Estado, ello no significa que pueda actualizarse en cualquier supuesto, sino solamente en las modalidades previstas expresamente en la ley, en específico en los casos previstos en el artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que corresponden a los supuestos en que el legislador estimó, en ejercicio de su libertad de configuración, que podrá llevarse a cabo una medida de esa índole. Por lo que el salario de los servidores públicos debe considerarse susceptible de embargo sólo bajo ciertas modalidades establecidas en la ley y que tienen como común denominador que se trata de adeudos adquiridos para satisfacer necesidades básicas del trabajador.²⁶

132. Todo lo expuesto, permite concluir que, el derecho a la obtención de un salario justo comprende todos los emolumentos que se engloban dentro del término

²⁵ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 32, Diciembre de 2023, Tomo II, página 2160.

²⁶ Contradicción de criterios 68/2023.

remuneración. El pago del salario está relacionado con la naturaleza alimentaria y de supervivencia, pues está destinado a satisfacer las necesidades básicas de la persona servidora pública con funciones de policía y de su familia.

H. Violaciones al derecho humano a la legalidad y a la seguridad jurídica

133. 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 CPEUM, 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.

134. 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 expedidas con anterioridad al hecho.”*

135. 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.”*

136. 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.”*²⁷

137. 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.”*²⁸

138. 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, 25.1 y 25.2, c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

139. 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 conducirse en determinado sentido, con la finalidad de que el gobernado tenga la certeza jurídica de los actos que realizan las personas servidoras públicas.

²⁷ Corte IDH. *“Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala”*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 10.

²⁸ Cfr. CNDH. Recomendación 53/2015 del 29 de diciembre de 2015, p. 37.

140. Al respecto, el 10 de noviembre de 2023, el visitador adjunto entonces encargado del asunto, contactó a QV, vía telefónica, ocasión en la que expresó que **el mes en que se le suspendió el pago de la medida complementaria derivada de la Norma 01/2011, fue a partir de febrero de 2020**, y que por error indicó en el escrito presentado el 05 de enero de 2022 ante la SSPC, siendo lo correcto febrero de 2021, lo cual adquiere certeza para este Organismo Nacional, considerando que la Directora General de Recursos Humanos de la SSPC, al momento de dar respuesta, no exhibió ningún documento con el que se acreditara que hasta febrero de 2021, se le pagó a QV la medida complementaria derivada de la Norma 01/2011.

141. Por otro lado, cabe señalar que aun y cuando la Norma 01/2011, fue expedida por el Consejo Federal de Desarrollo Policial de la extinta Policía Federal, eso no implica que al momento en que se extinguió la PF y se creó la GN, haya dejado de tener efectos jurídicos respecto de las personas que eran beneficiarias, lo cual encuentra su fundamento en los artículos quinto y séptimo transitorios de la Ley de la Guardia Nacional, publicada el 27 de mayo de 2019, en el DOF, en los cuales se estableció lo siguiente:

“Quinto. La Secretaría garantizará que los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional, continúen gozando del sistema de seguridad social establecido en las normas y acuerdos emitidos por el Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal...”

“Séptimo. Los derechos y obligaciones que, en su caso, tuviere la Policía Federal, se asumirán por la Guardia Nacional en los términos previstos en el presente Decreto.”

142. En el presente caso, la obligación que tenía la entonces PF con QV, generada con motivo de la Norma 01/2011, debió ser asumida con prontitud por la SSPC, en los términos antes señalados, así como lo previsto en el *“Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal”*, publicado el 30 de septiembre de 2019, en el DOF.

143. De igual forma la Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 133, fracciones VII, que queda prohibido a los patrones o a sus representantes, *ejecutar cualquier acto que restrinja a los trabajadores los derechos que les otorgan las leyes*, por lo que en ese sentido la SSPC no debió de haber suspendido el derecho adquirido de QV y V1, el cual venían percibiendo desde junio de 2012 hasta febrero de 2020, más aún cuando dicha Ley señala en el citado artículo en su fracción XVI, que queda prohibido *dar de baja o terminar la relación laboral de un trabajador que tenga la calidad de persona desaparecida y cuente con Declaración Especial de Ausencia, en los términos de lo establecido en la legislación especial en la materia*; lo cual vulnera el derecho de V, así como de QV y V1.

144. En el orden jurídico, ha cobrado especial relevancia la teoría de los derechos adquiridos, mismos que se definen como aquellos que han entrado al dominio del gobernado, forman parte de él y no pueden ser privados de ellos. Al respecto, la SCJN, al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 80/2008 y 88/2008 con sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, sostuvo que el derecho adquirido es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico.

145. Partiendo de esa base, la SCJN también ha considerado que si una ley o un acto concreto de aplicación, afecta derechos adquiridos se viola la garantía de irretroactividad prevista en el artículo 14 constitucional, al afectarse una prerrogativa que constituye una realidad para las personas beneficiarias del mismo, por lo que las autoridades recomendadas deben reconocer la existencia de un derecho adquirido en favor de QV. Sobre el particular, resultan aplicables por identidad jurídica y a *contrario sensu*, respectivamente, los criterios del epígrafe y texto siguientes:

“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.”²⁹ Y “IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.”³⁰

146. En el presente caso, a partir del mes de junio de 2012, QV adquirió un derecho contemplado en la Norma 01/2011, el cual se materializó con una ayuda económica de seguridad social, misma que le fue proporcionada durante casi ocho años por la entonces PF; sin embargo, a partir de febrero de 2020, se le suspendió la misma, sin que existiera alguna justificación, procedimiento ni notificación por escrito al respecto por parte de la SSPC, situación que ahora se sabe, se generó por una mala gestión administrativa por parte de la citada autoridad.

147. No pasa inadvertido para este Organismo Nacional, que QV indicó en el escrito presentado el 05 de enero de 2022 ante la SSPC, que se le había suspendido el pago a que tenía derecho en términos de la Norma 01/2011, porque no entregó en tiempo

29 Tesis P./J. 123/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, Octubre de 2001, página 16, registro digital 188508.

30 Tesis 2a. LXXXVIII/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, Junio de 2001, página 306, registro digital 189448.

y forma la documentación que le era solicitada cada seis meses, pero que en ese momento lo estaba haciendo para que le fuera reactivado el pago.

148. Con relación a lo anterior, la Norma 01/2011 preveía la situación antes expuesta en sus artículos 13 y 15, al establecer lo siguiente:

*“**Artículo 13.** Los Beneficiarios deberán presentar semestralmente ante la Coordinación de Servicios Generales copia certificada de las últimas actuaciones ante el órgano jurisdiccional en los procedimientos de declaración de ausencia y presunción de muerte, a efecto de continuar recibiendo la medida complementaria.”*

*“**Artículo 15.** La medida complementaria será suspendida, además de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 6, cuando los Beneficiarios incumplan con lo previsto en los artículos 12 y 13 de la presente Norma y sólo se reactivará a partir de que acrediten haber subsanado el incumplimiento.”*

149. En este orden de ideas, la SSPC debió reactivar la medida complementaria derivada de la Norma 01/2011, a favor de QV, a partir de que subsanó el incumplimiento de los requisitos establecidos en la mencionada Norma; sin embargo, la SSPC, no se pronunció al respecto.

150. Con lo anteriormente expuesto, queda de manifiesto que la SSPC no hizo las gestiones administrativas ante la Unidad de Transición de la SSPC, para que V transitara de la extinta PF a la GN, y a su vez esta corporación estuviera en posibilidad jurídica y material de asumir la obligación que tenía la extinta PF con QV, correspondiente al pago de la ayuda económica de seguridad social en términos de lo establecido en la Norma 01/2011, lo que generó que a la fecha V, se encuentre como personal en proceso de definición administrativa desde el 31 de diciembre de 2021,

(integrante desaparecido) a cargo de la Unidad de Administración y Finanzas de la SSPC, dejando a QV en estado de indefensión, mismo que acaece o se manifiesta, cuando una persona agraviada por una acción u omisión, se encuentra inerme o desamparada; es decir, sin medios físicos o jurídicos de defensa o con medios y elementos insuficientes para resistir o repeler la agresión o la amenaza de vulneración a sus derechos fundamentales, lo que en el presente caso ocurrió.

151. De lo anterior, es posible arribar a la convicción de que, los miembros de la familia que se encuentran frente a un suceso con apariencia de delito como lo es el secuestro, desaparición forzada o desconocimiento del paradero de un familiar, se ven imposibilitados para ejercer sus derechos y obligaciones debido a la incertidumbre jurídica creada por el ausentismo de la persona sobre la cual se desconoce su paradero y/o situación, en esa inteligencia, esta incertidumbre trae consecuencias jurídicas, en particular con respecto al estado civil, la tutela de los hijos menores, el derecho de los miembros de la familia a recibir prestaciones sociales y la gestión de los bienes de la persona desaparecida, entre otras, tal y como ocurrió en el presente caso, donde la falta de diligencia en las gestiones administrativas por parte de esa autoridad señalada como responsable colocó en ese estado de indefensión y vulnerabilidad a QV y V1.

152. En esta tesitura se dejó de cumplir lo dispuesto en el artículo 5° del *“Acuerdo por el que se crea la Unidad de Transición de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”*, en el cual se estableció que todas las unidades administrativas de la SSPC, de la extinta PF y de la GN debían de proporcionar al Titular de la Unidad de Transición de la SSPC, en el ámbito de sus atribuciones, la información, documentación y demás datos que le sean requeridos para el ejercicio de sus atribuciones.

153. Toda vez que el hecho de que la entonces PF haya transitado a la GN, no interfiere con el derecho adquirido por QV, ya que al continuar el integrante de la extinta PF en calidad de desaparecido y al haberse transferido los recursos materiales, financieros y humanos a la GN, quedaron protegidos sus integrantes.

154. Por consiguiente, al establecer el acuerdo de transición la pérdida de las atribuciones y funciones de la extinta PF, sus elementos quedaron a disposición de la SSPC siendo la responsable de cubrir las percepciones de los elementos de la entonces PF.

155. Siendo que la medida complementaria de seguridad social establecida en la Norma 01/2011 a la cual tenía derecho V por ser un elemento en activo en la extinta PF, es un derecho adquirido previo a la transición a la GN.

156. No existe disposición legal que prohíba a QV a seguir recibiendo la prestación económica de seguridad social a que tiene derecho, por lo que no debió de verse afectada por un proceso administrativo que no le es atribuible; sin embargo, le impide continuar gozando de ella de la cual ya disfrutaba, colocándola en estado de incertidumbre jurídica, causándole una afectación en su modo de subsistencia.

157. Asimismo, se dejó de aplicar lo ordenado por el artículo segundo transitorio del *“Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal”*, en el que se instruyó a la Unidad de Administración y Finanzas de la SSPC, en coordinación con la Unidad de Transición, las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la propia SSPC, realizar las gestiones administrativas necesarias

para dar cumplimiento a la transferencia, asignación y adscripción del personal de la entonces PF.

I. Vulneración al principio del interés superior de la niñez

158. Para los efectos correspondientes, esta Comisión Nacional acorde a lo establecido por diversos tratados internacionales de los cuales México es parte, entenderá por niño *“toda persona menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”*.³¹

159. Para esta Comisión Nacional, preservar el interés superior de la niñez es una tarea primordial. Dicho principio se encuentra reconocido en el artículo 4º, párrafo noveno de la CPEUM, que prevé que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con este principio a fin de garantizar que las niñas, niños y adolescentes disfruten a plenitud sus derechos humanos.

160. El interés superior de la niñez debe ser materializado en todos los ámbitos en que se desarrollen y convivan las niñas, niños y adolescentes, lo que se traduce en la obligación que tienen los padres, tutores, autoridades y servidores públicos que directa o indirectamente intervengan en su desarrollo para satisfacer de manera integral sus derechos, por lo que cualquier decisión de la autoridad debe de estar dirigida a lograr su bienestar en todos los aspectos de su vida.

161. La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en su preámbulo, reconoce que toda persona niña o niño requiere de protección y cuidado

³¹ ONU, “Convención sobre los Derechos del Niño”, 20 de noviembre de 1989. Artículo 1º.

especiales; en ese sentido, en el artículo 3.1 establece que todas las medidas que adopten las instituciones públicas o privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, atenderán de manera primordial este principio.

162. En ese tenor, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su Artículo 24.1, establece que: *“Todo niño tiene derecho, (...), a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado”*.

163. La SCJN, ha considerado que, en relación con el interés superior de la niñez, cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, (...) se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior (...), el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. [dicho derecho] prescribe que se observe ‘en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño’, lo que significa que, en ‘cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá, lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también (...) los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. (...) las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas -en esferas relativas a la (...) salud (...) deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él (...) y como algo primordial requiere tomar conciencia

*de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses (...).*³²

164. El artículo 6°, fracciones I y IX, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establece como dos de los principios rectores en la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes el *“interés superior de la niñez”* y la *“corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades”*.

165. La Observación General 14 sobre *“el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”* del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (Artículo 3, párrafo 1),³³ señala que: *“La plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral (...) del niño y promover su dignidad humana (...)”*.

166. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 19, apunta que todo niño debe recibir *“(...) las medidas de protección que su condición (...) requiere, por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”*.

167. La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25 prevé que la infancia tiene *“derecho a cuidados y asistencia especiales”*.

168. La CrIDH advirtió la protección especial que deben tener los niños, al resolver que: *“(...) los niños y niñas tienen derechos especiales a los que corresponden*

³² Tesis constitucional, “Derechos de las niñas, niños y adolescentes. el interés superior del menor se erige como la consideración primordial que debe de atenderse en cualquier decisión que les afecte”. Semanario Judicial de la Federación, enero de 2017, y registro 2013385.

³³ Introducción, inciso A, párrafo 5°.

*deberes específicos (...), su condición exige una protección especial que debe ser entendida como un derecho adicional y complementario a los demás derechos que la Convención reconoce a toda persona (...)."*³⁴

169. Dichos instrumentos internacionales y nacionales obligan a las autoridades de los tres órdenes de gobierno en cada uno de sus ámbitos de actuación, a preservar y proteger los derechos de las niñas, los niños y adolescentes en todas las esferas de su vida, por lo que el interés superior de la niñez como principio rector debe guiar todas las leyes, políticas públicas y actuación de las personas servidoras públicas, su diseño y ejecución deben considerar todas aquellas situaciones que involucren a las niñas y los niños, además deben ser concebidas y mirando en todo por su bienestar y mejor protección, teniendo en cuenta las condiciones especiales de vulnerabilidad a las que están expuestos.

170. Para esta Comisión Nacional es necesario destacar la edad de V1 al momento de la desaparición de su padre y posterior suspensión de la medida complementaria de seguridad social y que, debido a ello, requirió de una mayor protección por parte de las autoridades involucradas.

171. Debido a lo anterior, este Organismo Nacional advierte que la SSPC vulneró el interés superior de la niñez en agravio de V1, toda vez que, dentro de sus atribuciones, como se ha señalado a lo largo de esta Recomendación, tenía la obligación de no obstaculizar el pago de la prestación de seguridad social.

³⁴ "Caso González y otras 'Campo Algodonero' Vs. México". Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, p. 408.

172. Esta Comisión destaca que la SSPC incumplió con su deber de garantizar, preservar y proteger los derechos de las niñas y los niños, con lo cual V1 se vio afectado, vulnerando así el principio del interés superior de la niñez.

173. Este Organismo Nacional considera que la SSPC no tuvo en cuenta el interés superior del hijo de QV, como consideración primordial cuando determinó suspender desde febrero de 2020 el pago de la prestación adicional de seguridad social, lo cual constituye una violación a lo dispuesto por el artículo 4º, párrafo noveno de la CPEUM.

V. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

174. El artículo 1º de la CPEUM, en su párrafo tercero mandata que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley; en el mismo sentido, el artículo 1º de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que los Estados están comprometidos a respetar los derechos humanos, y garantizar su libre y pleno ejercicio, a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna.

175. Estas obligaciones generales y específicas no sólo rigen a las personas servidoras públicas en su actuación pública, sino también a las instituciones de las que forman parte, las cuales tienen una especial posición garante frente a los deberes de prevención, atención, investigación y sanción de los actos violatorios de derechos humanos cometidos en el ámbito de las atribuciones de sus personas servidoras públicas.

176. Cuando el Estado incumple con esas obligaciones, faltando a la misión que le fue encomendada en agravio de quienes integran su sociedad, es inevitable que se genere una responsabilidad de las instituciones que lo conforman, independientemente de aquella que corresponde de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos derechos.

177. De la información y evidencias que obran en el expediente **CNDH/6/2023/4724/Q**, mismas que han sido analizadas y valoradas por esta Comisión Nacional, acreditan la responsabilidad institucional por violaciones a los derechos humanos a la seguridad social, al salario, la legalidad, la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, por parte de la SSPC; puesto que la actuación de sus representantes para obstruir la transición de V, dándolo de baja ante el ISSSTE y suspendiendo el pago de la ayuda económica de seguridad social prevista en la Norma 01/2011, no se apegó a los lineamientos exigidos constitucional y convencionalmente, incumpliendo de manera notable las obligaciones descritas en el apartado de observaciones, en contravención a lo dispuesto por los artículos 4º, párrafo noveno, 14, 16, 123, apartado B, fracción XIII y 127 de la CPEUM; 14.1 y 24.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7º a. ii, 9º y 11.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 8.1, 19, 25.1 y 25.2, c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6º y 7º del Protocolo de San Salvador; 6º del Convenio 95 de la OIT; 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño; segundo y tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de GN; quinto y sexto transitorios de la Ley de la Guardia Nacional; 6º, fracciones I y IX, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; 45 y 85, fracción VIII de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 3º y 4º de la Norma 01/2011.

178. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, las personas servidoras públicas adscritas a la SSPC incurrieron en responsabilidad en el desempeño de sus funciones al no cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 5° del *“Acuerdo por el que se crea la Unidad de Transición de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana”*, así como lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del *“Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros que tiene asignados la Policía Federal”*, de acuerdo con las conductas descritas.

179. Este Organismo Constitucional Autónomo considera que existen elementos suficientes para concluir que la SSPC incumplieron sus obligaciones de actuar con legalidad, honradez, lealtad y eficiencia, incurriendo con ello en la inobservancia de las obligaciones contenidas en los artículos 7°, fracción I y 47, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los que se prevé la obligación que tienen los servidores públicos de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia, o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

180. La CrIDH reitera que, durante la investigación y el juzgamiento, el Estado debe asegurar el pleno acceso y capacidad de actuar de la víctima en todas las etapas. Adicionalmente, en otras oportunidades, la Corte ha dispuesto que el Estado inicie las acciones disciplinarias, administrativas o penales, de acuerdo con su legislación interna, a los responsables de las distintas irregularidades procesales e investigativas.³⁵

³⁵ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 4, puntos 230 y 231, pág. 53.

VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

181. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad 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 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 a la seguridad social, al salario, la legalidad, la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, atribuible a persona pública 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.

182. Para tal efecto en términos de los artículos 1, 2, fracción I, 7, fracciones II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, 64, 73 fracción V, 74, 88, fracciones II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción V, inciso c), 111, 112, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso concreto en la materia, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad social, al salario, la legalidad, la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez en agravio de QV y V1.

183. En los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 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 humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”*, y en diversos criterios de la CrIDH, se establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

184. En el *“Caso Espinoza González vs. Perú”*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que: *“(...) toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado (...) las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos (...)”*³⁶

185. Sobre el *“deber de prevención”* la CrIDH, sostuvo que: *“(...) abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias*

³⁶ Sentencia de 20 de noviembre de 2014 (Excepciones, Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas), párrafos 300 y 301.

*perjudiciales. No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte (...).*³⁷ En el presente caso, los hechos descritos constituyen una trasgresión a los derechos humanos a la seguridad social, al salario, la legalidad, la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez en agravio de QV y V1, por lo que esta Comisión Nacional considera procedente la reparación de los daños ocasionados

i. Medidas de Restitución

186. Las medidas de restitución, dispuestas por los artículos 27 fracción I, y 61 fracción II de la Ley General de Víctimas, y 19 de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones”.

187. Estas medidas buscan devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.

188. En esta tesitura, la Unidad de Administración y Finanzas de la SSPC, dentro del mes siguiente a la aceptación de la presente Recomendación, se realice por la vía correspondiente el reconocimiento amplio de los beneficiarios como QV y V1 o designaciones de V como titular de sus derechos, como lo es remuneración ordinaria, los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios,

³⁷ “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras” (Fondo), sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 175.

retribuciones, haberes, compensaciones, las medidas complementarias de seguridad social, o cualquier otro concepto, que en el servicio de la entonces PF percibiera V por la prestación de sus servicios. Lo anterior, para dar cumplimiento al primer punto recomendatorio.

189. La Unidad de Administración y Finanzas de la SSPC, dentro del mes siguiente a la aceptación de la presente Recomendación, deberá aplicar de manera retroactiva en favor de V, los incrementos y mejoras que correspondieron a su categoría u homólogas, en la remuneración ordinaria, beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, haberes, compensaciones, las medidas complementarias de seguridad social, o cualquier otro concepto. Lo anterior, para dar cumplimiento al segundo punto recomendatorio.

190. Considerando lo anteriormente señalado, la Unidad de Administración y Finanzas de la SSPC, dentro del mes siguiente a la aceptación de la presente Recomendación, deberá llevar a cabo la inscripción retroactiva de V ante el ISSSTE, pagando las cuotas de seguridad social que dejó de realizar desde 1° de febrero de 2022. Lo anterior, para dar cumplimiento al tercer punto recomendatorio.

191. La Unidad de Administración y Finanzas de la SSPC, dentro del mes siguiente a la aceptación de la presente Recomendación, deberá llevar a cabo el pago retroactivo de la ayuda económica de seguridad social contenida en la Norma 01/2011, en favor de QV, la cual dejó de percibir desde febrero de 2020. Lo anterior, para dar cumplimiento al cuarto punto recomendatorio.

ii. Medidas de no repetición

192. Conforme a los artículos 27 fracción V y 75 de la Ley General de Víctimas, al haberse acreditado violaciones a los derechos humanos a la seguridad social, al salario, la legalidad, la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez por parte de la SSPC, dicha Dependencia deberá aplicar las medidas necesarias a fin de que se diseñe e imparta en un término de seis meses, después de la aceptación del presente pronunciamiento, un curso integral de capacitación en materia de derechos humanos con especial enfoque en los derechos violentados, dirigido al personal de su área de Recursos Humanos.

193. Dicho curso deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos, que incluya programa, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento, conforme al punto recomendatorio quinto.

194. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que las garantías de no repetición previamente descritas constituyen una oportunidad para que las autoridades, en el respectivo ámbito de sus competencias, actúen con el fin de fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y, en consecuencia, sumarse a una cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos que conjunten valores, actitudes y comportamientos para su protección y garantía, así como la adhesión a los principios

de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, con la finalidad de evitar hechos similares a los analizados en el presente instrumento recomendatorio.

195. En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente, a Usted, Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES:

PRIMERA. Instruya y supervise a la Unidad de Administración y Finanzas de la Dependencia a su cargo, a efecto de que dentro del mes siguiente a la aceptación de la presente Recomendación, se realice por la vía correspondiente el reconocimiento amplio de los beneficiarios como QV y V1 o designaciones de V como titular de sus derechos, como lo es remuneración ordinaria, los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, haberes, compensaciones, las medidas complementarias de seguridad social, o cualquier otro concepto, que en el servicio de la entonces PF percibiera V por la prestación de sus servicios, y remita las constancias con las que se acredite su cumplimiento a este Organismo Nacional.

SEGUNDA. Instruya y supervise a la Unidad de Administración y Finanzas de la Dependencia a su cargo, a efecto de que dentro del mes siguiente a la aceptación de la presente Recomendación, aplique de manera retroactiva en favor de V, los incrementos y mejoras que correspondieron a su categoría u homólogas, en la remuneración ordinaria, beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, haberes, compensaciones, las medidas

complementarias de seguridad social, o cualquier otro concepto; y remita las constancias con las que se acredite su cumplimiento a este Organismo Nacional.

TERCERA. Instruya y supervise a la Unidad de Administración y Finanzas de la Dependencia a su cargo, a efecto de que, dentro del mes siguiente a la aceptación de la presente Recomendación, lleve a cabo la inscripción retroactiva de V ante el ISSSTE, pagando las cuotas de seguridad social que dejó de realizar desde 1° de enero de 2022, y remita las constancias con las que se acredite su cumplimiento a este Organismo Nacional.

CUARTA. Instruya y supervise a la Unidad de Administración y Finanzas de la Dependencia a su cargo, a efecto de que, dentro del mes siguiente a la aceptación de la presente Recomendación, lleve a cabo el pago retroactivo de la ayuda económica de seguridad social contenida en la Norma 01/2011, en favor de QV, la cual dejó de percibir desde febrero de 2020; y remita las constancias con las que se acredite su cumplimiento a este Organismo Nacional.

QUINTA. Instruya a quien corresponda, diseñe e imparta en un término de seis meses, siguientes a la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral de capacitación sobre los derechos humanos a la seguridad social, al salario, la legalidad, la seguridad jurídica y al principio del interés superior de la niñez, dirigido al personal adscrito al área de Recursos Humanos de la Dependencia a su cargo. Dicho curso deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso; ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano, el cual deberá ser impartido por personal calificado y experimentado; y remita a este Organismo Nacional, la documentación relativa a los programas, objetivos,

actividades, bibliografía, currículos de las personas facilitadoras, listas de asistencia, videos y demás constancias con las que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que 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.

196. 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 personas servidoras públicas 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.

197. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que las respuestas sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sean informadas dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

198. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se les solicita 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.

199. 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 solicitará 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. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

MCOMP