

RECOMENDACIÓN NO. 63/2023

**SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN DE R1
EN CONTRA DEL ACUERDO DE NO ADMISIÓN
DE UN EXPEDIENTE Y SU ACUMULADO, POR
LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS
HUMANOS DE NUEVO LEÓN.**

Ciudad de México, a 28 de abril de 2023

**DRA. OLGA SUSANA MÉNDEZ ARELLANO
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEÓN**

Distinguida Presidenta:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Federal; 1, 3, último párrafo, 6, fracciones III, IV y V, 15, fracción VII, 24, fracciones I, II y IV, 41, 42, 46, 55, 61 a 66, inciso b) de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 129 al 133, 148, 159, fracción I, 160 a 167 y 170 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2023/170/RI**, relacionado con el recurso de impugnación interpuesto por R1, contra el acuerdo de no admisión emitido el 10 de febrero de 2023 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, en el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2.

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 6º, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal, 4º, 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, 11 fracción VI, 16, 113, fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 1, 6, 7, 16, 17 y 18, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Los datos referidos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, la cual tiene el deber de dictar las medidas de protección correspondientes.

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

DENOMINACIÓN	CLAVE
Recurrente y víctima	R
Persona Autoridad Responsable	AR
Expediente iniciado ante la Comisión Estatal	Expediente 1
Expediente acumulado iniciado ante la Comisión Estatal	Expediente 2
Carpeta de Investigación	CI-1

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

DENOMINACIÓN	SIGLAS, ACRÓNIMO O ABREVIATURA
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León	Comisión Estatal / Organismo Local
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional / Organismo Constitucional Autónomo
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Nuevo León	Fiscalía Especializada del Estado
Pleno del H. Congreso del Estado de Nuevo León	Pleno del Congreso del Estado
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Federal/CPEUM
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León	Constitución Estatal

I. HECHOS

5. El 17 de noviembre de 2022, el Presidente del Congreso del Estado presentó denuncia en contra de R1 ante la Fiscalía Especializada del Estado, por lo que se dio inició a la CI-1.

6. El 22 de noviembre de 2022, el Pleno del Congreso del Estado aprobó la creación de la Comisión Jurisdiccional con objeto de resolver la referida declaración de procedencia.

7. R1 señaló que el 29 de noviembre de 2022, el Pleno del Congreso del Estado aprobó la Declaración de Procedencia¹ en su contra, en su carácter de persona servidora pública, con el objeto de que se pudiese proceder penalmente en su contra.

8. A través de la Fiscalía Especializada del Estado le fue notificado a AR1 el Acuerdo Legislativo N° 305 de 29 de noviembre de 2022, que, en lo sustancial, a la letra dice:

“[...] Segundo.- Es procedente la solicitud presentada por el (...) Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, por lo que se declara que SÍ HA LUGAR A PROCEDER en contra del servidor público R, quien actualmente ostenta el cargo de Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León.

Tercero.- Se solicita a la Presidencia de este H. Congreso, continúe con el procedimiento establecido en el artículo 204 de la Constitución Estatal.

Cuarto.- Se de vista a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para efecto de quedar a disposición de esa autoridad para que actúen con arreglo a la ley.

¹ Artículo 111 de la CPEUM, párrafos 5 y 6 “[...] Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables. [...]”

TRANSITORIOS

Primero.- Este acuerdo surtirá efectos a partir de su aprobación por el Pleno de este H. Congreso del Estado de Nuevo León.

Segundo.- Se instruye a la Oficialía Mayor de este H. Congreso del Estado de Nuevo León para efecto de llevar a cabo las notificaciones correspondientes.

Tercero.- Envíese al Periódico Oficial del Estado para su publicación.

9. R1 señaló que dicho Acuerdo Legislativo no fue notificado personalmente y el acuerdo no fue remitido para su publicación en el Periódico Oficial del Estado, tal y como se establece en el propio Acuerdo.

10. Por ello, R1 considera que quedó en estado de incertidumbre jurídica e indefensión, toda vez que la Fiscalía Especializada del Estado ya había iniciado la CI-1 el 17 de noviembre de 2022.

11. El 20 de diciembre de 2022, R1 presentó escrito de queja ante la Comisión Estatal y se inició el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2, en el que manifestó hechos violatorios de derechos humanos cometidos en su agravio atribuibles a personal de la Fiscalía Especializada del Estado y del Pleno del Congreso del Estado.

12. El 10 de febrero de 2023, la Comisión Estatal emitió acuerdo de No Admisión a través del cual se concluye el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2, en lo sustancial, en los términos siguientes:

Primera. Se concluye el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2. por no haberse admitido la queja presentada por R1, porque esta Comisión Estatal no es competente para conocer los hechos expuestos en ese escrito. de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 60 fracción IV. del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

Segunda. Se orienta a R1 para que, de considerarlo pertinente, acuda ante las instancias competentes para elucidar sus inconformidades a través de los medios de impugnación que para tal efecto tiene previsto el sistema jurisdiccional para la defensa de los derechos humanos. [...]

Cuarta. Contra de la presente determinación procede el recurso de impugnación. dentro de un plazo de treinta días naturales. contados a partir del día siguiente a la fecha en que tenga conocimiento de esta resolución, el cual podrá presentar directamente ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o, en su caso. deberá presentarlo por escrito ante esta Comisión en su domicilio oficial (...) acorde a lo establecido en los artículos 55, 58, 59, 60 y 61 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León. [...]"

13. Por lo anterior, del análisis realizado al escrito de inconformidad, así como de las documentales adjuntas, se advirtió que el recurso presentado cumplió con los requisitos de admisión para su valoración ante esta Comisión Nacional, registrándose con el número de expediente **CNDH/6/2023/170/RI**, para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó el informe a la autoridad respectivo, cuya valoración lógica-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de este pronunciamiento.

II. EVIDENCIAS

14. Recurso de impugnación presentado por R1 el 22 de febrero de 2023 ante esta Comisión Nacional, al cual se adjuntó copia de las documentales siguientes:

14.1 Escrito inicial de queja exhibido ante el Organismo Local el 20 de diciembre de 2022.

14.2 Acuerdo de No Admisión de 10 de febrero de 2023, por medio del cual se concluye el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2.

15. Oficio CEDHNL/DES/4533/2023, suscrito por el Director Ejecutivo de Seguimiento de la Comisión Estatal, recibido en esta Comisión Nacional el 27 de marzo de 2023, al que se adjunta el oficio CEDHNL/2VG/4452/2023, signado por el Segundo Visitador General de ese Organismo Local, a través del cual se rinde el informe correspondiente a los hechos que nos ocupan; de igual forma, se adjuntó copia certificada del Expediente 1 y su acumulado Expediente 2, en el que se observan las constancias siguientes:

- Expediente 1

15.1 Escrito de queja de R1, en el que manifestó hechos violatorios de derechos humanos cometidos en su agravio atribuibles a personal de la Fiscalía Especializada del Estado y del Pleno del Congreso del Estado.

15.2 Carátula de Expediente 1, en el que se advierte, en la “Narración de hechos” de ese Organismo Local, que el 29 de noviembre de 2022, el Pleno del H. Congreso del Estado de Nuevo León aprobó la Declaración de Procedencia en contra de R1, la cual considera tiene como objeto anular su participación política,

violentando sus derechos constitucionales y convencionales *pro persona* y *pro actione*, puesto que no se le garantizó su derecho de audiencia y defensa.

15.3 Acuerdo de acumulación de 9 de febrero de 2023, suscrito por el Segundo Visitador General de la Comisión Estatal, del Expediente 2 al Expediente 1, con la finalidad de que continúen su trámite de manera íntegra hasta su legal resolución.

- Expediente 2

15.4 Carátula de Expediente 2, en el que se advierte, en la “Narración de hechos” de ese Organismo Local, que en la Fiscalía Especializada del Estado, se inició la CI-1 en contra de R1, en la cual no se le está garantizando el debido proceso; asimismo, que ha recibido actos de molestia por parte del personal de dicha dependencia, ya que han acudido en diversas ocasiones a su domicilio.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

16. El 17 de noviembre de 2022, el Presidente del Congreso del Estado presentó denuncia contra R1 ante la Fiscalía Especializada del Estado, por lo que se dio inició la CI-1.

17. El 29 de noviembre de 2022, la Fiscalía Especializada del Estado, le habría notificado a R1 la Declaración de Procedencia emitida a su nombre, en su carácter de persona servidora pública, con el objeto de que se pudiese proceder penalmente en su contra, por lo que considera que quedó en estado de incertidumbre jurídica e indefensión, toda vez que ya se había dado inició a la CI-1.

18. El 20 de diciembre de 2022, R1 presentó escrito de queja ante la Comisión Estatal y se inició el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2, en el que manifestó hechos violatorios de derechos humanos cometidos en su agravio atribuibles a personal de la Fiscalía Especializada del Estado y del Pleno del Congreso del Estado, debido a que el 29 de noviembre de 2022, el Pleno del Congreso del Estado aprobó la Declaración de Procedencia en su contra, en su carácter de persona servidora pública, con el objeto de que se pudiese proceder penalmente en su contra.

19. El 10 de febrero de 2023 se emitió el Acuerdo de No Admisión de 10 de febrero de 2023 signado por AR1, en el que se concluye el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2.

20. El 22 de febrero de 2023, R1 presentó su recurso de inconformidad ante esta Comisión Nacional contra el Acuerdo de No Admisión de 10 de febrero de 2023.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

21. De conformidad con el artículo 102, apartado B, penúltimo párrafo, constitucional, corresponde a esta Comisión Nacional conocer “(...) *de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalente en las entidades federativas (...)*”; las cuales tendrán que substantiarse mediante los recursos de queja y de impugnación, previstos en las disposiciones que forman parte del Título III, Capítulo IV, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como del Título V de su Reglamento Interno.

22. En términos de los artículos 61 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 159, fracción I, de su Reglamento Interno, el recurso de

impugnación procede *“En contra de las resoluciones definitivas dictadas por un organismo local que le ocasionen algún perjuicio al quejoso. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos”*.

A. OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN Y PROCEDENCIA DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN

23. En el presente caso, R1 interpuso recurso de impugnación contra el Acuerdo de No Admisión de 10 de febrero de 2023 signado por AR1, en el que se concluye el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2, dentro del término señalado en el artículo 63 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

24. En el escrito de interposición del recurso de impugnación, R1 consideró que la forma en la que se concluyó el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2 por parte de la Comisión Estatal no fue la adecuada.

25. En los artículos 64 de la Ley de la Comisión Nacional y 160, fracción II, de su Reglamento Interno, se establece que el recurso de impugnación debe ser interpuesto por quien haya tenido el carácter de quejoso o agraviado en el procedimiento seguido ante la Comisión Estatal, lo cual, en el presente caso es un requisito que se encuentra satisfecho, en virtud que R1 es quejoso y agraviado en el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2.

26. En consecuencia, el recurso de impugnación de R1, cumplió con los requisitos de procedencia previstos por los artículos 61, 62, 63 y 64 de la Ley de la Comisión Nacional y 159, fracción 1, 160 y 162 de su Reglamento Interno, por tanto, fue admitido en esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el recurso de impugnación, radicándose con el número de expediente **CNDH/6/2023/170/RI**.

27. Del análisis lógico-jurídico de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2023/170/RI**, con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por este Organismo Constitucional Autónomo, así como de los criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN como de la CrIDH, se procederá a la revisión y análisis del Acuerdo de No Admisión de 10 de febrero de 2023 signado por AR1, en el que se concluye el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2. Lo anterior, en términos de los artículos 3, último párrafo y 6, fracciones IV y V, 41, 42, 65 y 66, inciso a, de la Ley de la Comisión Nacional.

B. DERECHO DE ACCESO A LA TUTELA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

28. En México, hay dos tipos de protección interna a los derechos humanos: la jurisdiccional y la no jurisdiccional. La primera está a cargo del Poder Judicial quien emite determinaciones que son vinculantes (de obligado cumplimiento), mientras que la segunda está a cargo de organismos de protección de derechos humanos, cuyas resoluciones no lo son, ni suplen la protección que se puede obtener mediante la primer vía, sino que las complementa e incluso puede realizarse a la par de los procesos ante Tribunales; estas últimas encuentran su fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, que establece:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o

servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

29. El artículo 17, párrafo segundo, de la CPEUM, establece que el derecho de acceso a la justicia y a la tutela jurisdiccional efectiva es la prerrogativa a favor de las y los gobernados de acudir y promover ante las instituciones del Estado competentes, la protección de la justicia a través de procesos que le permitan obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sobre sus pretensiones o derechos que estime le fueron violentados, en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

30. En el mismo sentido, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece: *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*.

31. Asimismo, el numeral 25.1. de la referida Convención Americana reconoce que: *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”*.

32. No obstante, la CrIDH ha sostenido que las garantías del artículo 8.1 de la Convención no se aplican solamente a la actividad judicial en estricto sentido, “*sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.*”²

33. En este sentido, la SCJN ha determinado que “De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la CPEUM y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente...”³

34. De igual forma, el Máximo Tribunal también ha establecido que:

En los sistemas jurídicos tradicionales el concepto “justicia” se ha asimilado al conjunto de instituciones, procedimientos y operadores que intervienen en la dinámica de la resolución de desacuerdos legales dentro del aparato jurídico formal. De acuerdo con esta concepción formalista, las únicas autoridades que se encontrarían obligadas a la observancia del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serían las que realizan funciones materialmente jurisdiccionales. No obstante, esta visión restringe la aplicación del

² CrIDH. “Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Párrafo 69.

³ Tesis 1a./J. 103/2017, “DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital 2015591.

*principio de progresividad de los derechos humanos establecido en el artículo 1o., párrafo tercero, de la propia Norma Suprema, pues el acceso efectivo a la solución de desacuerdos constituye un derecho dúctil que tiende a garantizar la concreción de las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que posibiliten el reconocimiento y el ejercicio efectivo de derechos de los gobernados dentro de las organizaciones jurídicas formales o alternativas. Por tanto, en congruencia con el principio aludido, **la protección del derecho fundamental citado debe extenderse a los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional** que tengan por objeto atender una solicitud, aun cuando ésta no involucre una controversia entre partes.⁴*

35. En consecuencia, el derecho de acceso a la tutela no jurisdiccional implica que todas las personas tienen derecho de acceder a un proceso ante los organismos públicos de protección de los derechos humanos.

C. VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO A LA LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA

36. El derecho a la seguridad jurídica se materializa con el principio de legalidad, garantizado en el sistema jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y la fundamentación y motivación de la causa legal del

⁴ Tesis I.10.A.E.48 A, "ACCESO A LA JUSTICIA. LA PROTECCIÓN DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL DEBE EXTENDERSE A LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS DE TUTELA NO JURISDICCIONAL QUE TENGAN POR OBJETO ATENDER UNA SOLICITUD, AUN CUANDO ÉSTA NO INVOLUCRE UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital 2008956.

procedimiento, de los actos privativos o de molestia de la autoridad hacia las personas y su esfera jurídica.

37. 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.”*⁵

38. 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.”*⁶

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

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

⁵ CrIDH. “Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala”. Sentencia de 20 de junio de 2005. Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 10.

⁶ Cfr. CNDH. Recomendación 53/2015 del 29 de diciembre de 2015, p. 37.

41. La Comisión Nacional ha afirmado que *“la seguridad jurídica [...] es un atributo que tiene toda persona al vivir dentro de un Estado de Derecho, es decir, bajo la tutela de un ordenamiento jurídico que imponga sin duda alguna los límites de las atribuciones de cada autoridad y su actuación no se debe regir de ninguna manera de forma arbitraria o caprichosa, sino que ésta debe quedar restringida a lo que ordenan expresamente los artículos 14 y 16 constitucionales.”*⁷

42. En el mismo sentido, la relevancia del derecho humano a la seguridad jurídica *“derecho radica en la tranquilidad de la ciudadanía en que la actuación de los entes públicos no es discrecional y que sus actos se ajustarán a normas concretas y fundamentalmente, de conocimiento general; en consecuencia, que tales actos serán conforme a los parámetros señalados en la normatividad correspondiente”*⁸, es decir, es la garantía de que las normas se apliquen a determinados supuestos de hecho, y que la materia regulada por las normas continuará recibiendo las mismas soluciones jurídicas en todos los casos.

43. Este Organismo Nacional advierte de las constancias que integran el expediente **CNDH/6/2023/170/RI**, que en el presente caso, AR1 suscribió el Acuerdo de No Admisión de 10 de febrero de 2023, en el que se concluye el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2, en los términos siguientes:

“[...] Primera. Se concluye el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2 por no haberse admitido la queja presentada por R1, porque esta Comisión Estatal no es competente para conocer los hechos expuestos

⁷ CNDH, Recomendación 25/2016, “Sobre el Recurso de Impugnación de R, por violación a su Derecho a la Seguridad Jurídica y a la Legalidad”, 30 de mayo de 2016, párrafo 31.

⁸ Íbidem. Párrafo 32.

en ese escrito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 60 fracción IV. del Reglamento Interno de la Comisión Estatal.

Segunda. Se orienta a R1 para que, de considerarlo pertinente acuda ante las instancias competentes para elucidar sus inconformidades a través de los medios de impugnación que para tal efecto tiene previsto el sistema jurisdiccional para la defensa de los derechos humanos. [...] .

Cuarta. Contra la presente determinación procede el recurso de impugnación. dentro de un plazo de treinta días naturales. contados a partir del día siguiente a la fecha en que tenga conocimiento de esta resolución, el cual podrá presentar directamente ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o, en su caso. deberá presentarlo por escrito ante esta Comisión en su domicilio oficial (...) acorde a lo establecido en los artículos 55, 58, 59, 60 y 61 de la Ley de la Comisión Estatal. [...]"

44. En ese sentido, tocante a la Declaración de Procedencia emitida por el Pleno del Congreso, ese Organismo Local determinó que no es competente para conocer respecto de dicha Declaración, en los términos de los artículos 59 y 60, fracción IV, del Reglamento Interno de la Comisión Estatal.⁹

⁹ Artículo 59. Admisión o rechazo. Recibido el expediente de queja en la Visitaduría General que corresponda, se registrará y asignará al Visitador(a) Adjunto(a) que vaya a conocer del mismo. Se procederá a su admisión o rechazo en los términos del artículo 22 fracción I de la Ley, suscribiendo documento de calificación de los hechos dentro de las 24 horas hábiles siguientes. Quienes sean titulares de las Visitadurías Generales podrán solicitar las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas, en los términos previstos en el capítulo V de este Título.

Artículo 60. Documento de calificación. El documento de calificación podrá ser: [...]

IV. No competencia de la Comisión Estatal para conocer de la queja, en cuyo caso, de ser posible, se dará una orientación; y [...]

45. Empero en la determinación segunda del Acuerdo de No Admisión multicitado, orientó a R1 para que, de considerarlo pertinente acuda ante las instancias competentes para elucidar sus inconformidades a través de los medios de impugnación que para tal efecto tiene previsto el sistema jurisdiccional para la defensa de los derechos humanos.

46. Lo anterior, se reiteró por la Comisión Estatal en el informe rendido ante este Organismo Constitucional Autónomo, en el sentido de que si en un momento dado existe una posible vulneración a los derechos de una persona del servicio público en un procedimiento, las instancias competentes son, precisamente, las previstas por el Sistema Jurídico Mexicano a través de los órganos jurisdiccionales, como lo es, el juicio de amparo.

47. Por tanto, es de resaltar que este Organismo Constitucional Autónomo coincide con la determinación de la Comisión Estatal, por cuanto hace a la Declaración de Improcedencia, en virtud de que tal y como se señala en el artículo 111, párrafo 6 de la CPEUM, *“Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”*, no obstante, para ello, tal y como ya se mencionó, se prevé el sistema jurisdiccional para la defensa de los derechos humanos; ello con la finalidad de que R1 realice las acciones legales que conforme a derecho le correspondan.

48. Adicionalmente, con relación a la manifestación de R1, en el sentido de que se inició la CI-1 en su contra por la Fiscalía Especializada del Estado, lo cual afecta sus derechos humanos, dado que considera que se habría transgredido su derecho al debido proceso, este Organismo Constitucional Autónomo observó que la Comisión Estatal, al no conocer de la queja por esos hechos en lo específico, vulneró el derecho humano a la seguridad jurídica y a la legalidad en agravio de

R1, pues con ello, no se le dieron a conocer las consecuencias y alcances jurídicos con relación al inicio y seguimiento de la CI-1, con independencia de las acciones jurisdiccionales que R1 determine realizar en su favor, determinación que ese Organismo Local confirmó en el informe que rindió a esta Comisión Nacional.

49. En este contexto, es evidente que las personas servidoras públicas adscritas a la Comisión Estatal, al momento de la emisión de la presente Recomendación, no cumplieron con la obligación que el artículo 1° constitucional, párrafo tercero, les impone a las personas servidoras públicas, de *“promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...”*. Esto se afirma, en virtud de que, como ya se mencionó, en virtud de las manifestaciones de R1, en el sentido de que se instruyó en su contra la CI-1 ante la Fiscalía Especializada del Estado, ese Organismo Local no inició investigación alguna, en términos del artículo 6, fracción II, inciso A) de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, a fin de esclarecer los hechos.

V. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS

50. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, AR1 persona servidora pública adscrita a la Comisión Estatal, incurrió en responsabilidad en el desempeño de sus funciones al no cumplir con su obligación, de acuerdo con las conductas descritas, mismas que configuraron violencia institucional, las cuales vulneraron el derecho a la legalidad y seguridad jurídica de R1, por omisiones en su actuar público, esto es, al no realizar la investigación correspondiente por los hechos manifestados contra la Fiscalía Especializada del Estado.

51. Este Organismo Nacional considera que las conductas atribuidas a AR1 evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad de la materia, dado que todas las personas servidoras públicas deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, y para la efectiva aplicación de dichos principios, también deben 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, en términos de lo dispuesto por los artículos 7, fracciones I, II y VII, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como 1° de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Nuevo León.

VI. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

52. Esta Comisión Nacional ha sostenido que aun cuando los titulares de una dependencia de gobierno no hayan participado en los hechos, tienen la obligación institucional de atender y responder a las víctimas. Lo anterior, con independencia de la responsabilidad individual que pueda derivarse en el caso en particular.

53. Asimismo, toda persona servidora pública tiene el deber de proceder con respeto a los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en la administración pública; de cumplir con diligencia el servicio que le sea encomendado y de abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión total, parcial o la deficiencia de dicho servicio, en caso contrario, incurrirían en responsabilidad administrativa, de conformidad con los artículos 109, fracción III,

párrafos primero y sexto de la Constitución Federal; así como 2 y 197 de la Constitución Estatal.

54. A partir de las evidencias analizadas, este Organismo Nacional acreditó las acciones y omisiones de la autoridad señalada como responsable, particularmente de AR1 persona servidora pública que suscribió el Acuerdo de No Admisión de 10 de febrero de 2023, con el cual se concluyó el expediente 1 y su acumulado Expediente 2, con lo cual, se considera se vulneró el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica de R1, por su actuar público.

55. Por lo anterior, con fundamento en los artículos 1°, párrafo tercero, 102 apartado B, de la Constitución Federal; 6, fracción III; 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se tienen evidencias suficientes para que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en ejercicio de sus atribuciones, solicite a la Comisión Estatal que se reapertura el Expediente 1 y su acumulado 2, a fin de que se inicie la investigación correspondiente, únicamente por lo que respecta a la actuación de la Fiscalía Especializada del Estado.

VII. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO Y FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO

56. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación integral del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1°, párrafo tercero, y 109 de la Constitución Federal y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos

humanos atribuible a una persona servidora pública del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas 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.

57. 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.

58. En el citado *Caso Espinoza González vs. Perú*, la CrIDH 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 (...).”¹⁰

¹⁰ Sentencia de 20 de noviembre de 2014. (Excepciones, Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas), párrafos 300 y 301.

59. 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 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 (...).*”¹¹.

60. Para tal efecto en términos de los artículos 1º, 2º, fracción I; 4, 7, 26, 27, 62 fracción I; 64 fracciones I, II y VII; 65 inciso c); 67, 68, 73 fracciones III y V; 74 fracciones II, VI y IX; 75 fracción IV; 88 fracciones II y XXIII; 96; 97, fracción III, 99 fracción I; 106, 110 fracción IV; 111, 112 y 126 fracciones VII y VIII; 130 y 131 de la Ley General de Víctimas; 1º, 2º, 3, 4, 5, 6, 41, 42 y 42 de la Ley de Víctimas para el Estado de Nuevo León, y al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica en agravio de R1, se deberá reparar integralmente el daño ocasionado en los términos siguientes:

a) Medidas de restitución

61. Las medidas de restitución tienen la finalidad de restablecer los derechos conculcados de la víctima, así como en sus bienes y propiedades si hubieren sido despojadas de ellos, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 26, 27, fracción I y 61, fracción II, de la Ley General de Víctimas; así como 43 y 44, fracción II de la

¹¹ “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras” (Fondo), sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 175.

Ley de Víctimas para el Estado de Nuevo León; se puede realizar mediante la restitución de los derechos jurídicos de las víctimas.

62. Este Organismo Constitucional Autónomo, considera que la Comisión Estatal deberá emitir a la brevedad un acuerdo razonado que permita reabrir el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2, lo que deberá hacer del conocimiento por escrito a R1, así como a la autoridad señalada como responsable, esto es, la Fiscalía General del Estado, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6, fracción II, inciso a) de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León y 3º de su Reglamento, realizado lo anterior deberá remitir a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos las constancias con que acredite dichas actuaciones.

b) Medidas de satisfacción

63. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 26, 27, fracción IV y 73, fracción V, de la Ley General de Víctimas; así como 57 y 58 de la Ley de Víctimas para el Estado de Nuevo León; se puede realizar mediante la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a las autoridades y personas servidoras públicas responsables de violaciones a derechos humanos.

64. De igual forma, esta Comisión Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presentará denuncia administrativa ante el Órgano Interno de Control en esa Comisión Estatal, contra AR1 y demás personas servidoras públicas que resulten responsables, a fin de que se inicien e integren los procedimientos de investigación que en derecho corresponda por la responsabilidad administrativa en que pudieron incurrir las personas servidoras públicas involucradas. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio tercero.

c) Medidas de no repetición

65. Las medidas de no repetición de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 26, 27, fracción V y 74, fracción IX, de la Ley General de Víctimas; así como 59 y 60 de la Ley de Víctimas para el Estado de Nuevo León; tienen como objetivo que el hecho punible o la violación a derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir y contribuir a su prevención, por ello, el Estado deberá adoptar las medidas legales, administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas.

66. Por tanto, la Comisión Local, deberá diseñar e impartir, en un término de seis meses, un curso integral de capacitación en materia de derechos humanos, tomando en cuenta los criterios nacionales e internacionales en la materia, dirigido a las personas servidoras públicas que se encuentran adscritas a la Segunda Visitaduría General a su cargo, de manera particular AR1, los cuales deberán ser efectivos para prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano. De igual forma, los manuales y el contenido de los cursos deberán estar disponibles en línea y en medio digital, a fin de que puedan consultarse con facilidad.

67. 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 por 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.

68. En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente, a usted señora Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, las siguientes:

VIII. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Emita a la brevedad un acuerdo razonado que permita reabrir el Expediente 1 y su acumulado Expediente 2, lo que deberá hacer del conocimiento por escrito a R1, así como a la autoridad señalada como responsable, esto es, la Fiscalía General del Estado, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6, fracción II, inciso a) de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León y 3º de su Reglamento, realizado lo anterior, deberá remitir a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos las constancias con que acredite dichas actuaciones.

SEGUNDA. Una vez emitido el acuerdo de reapertura, se realicen bajo los estándares de máxima protección a derechos humanos, los actos de investigación en estricto apego a la normatividad de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, y realizadas las diligencias, se emita la resolución definitiva que conforme a derecho corresponda, la cual deberá ser notificada a R1; hecho lo anterior deberá comunicar a esta Comisión Nacional la determinación respectiva.

TERCERA. Colaborar ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra de AR1 y, demás personas servidoras públicas involucradas, ante el Órgano Interno de Control en

esa Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, por las probables faltas administrativas señaladas en la presente Recomendación, a fin de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho proceda, debiendo informar las acciones de colaboración que haya realizado en el procedimiento administrativo que al respecto se haya iniciado; asimismo, se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

CUARTA. Se diseñe e imparta en seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral de capacitación y formación en materia de derechos humanos, dirigido a las personas servidoras públicas adscritas a la Segunda Visitaduría General de Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, en el que participen AR1 y las personas servidoras públicas involucradas en los hechos investigados en la presente Recomendación, debiendo asegurarse de que dentro de la referida capacitación se encuentren las autoridades responsables, el cual 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. Asimismo, deberá incluir los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos, constancias y dicho curso deberán estar disponibles en medio digital y en línea, a fin de que pueda ser consultado con facilidad. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. Designar a una persona servidora pública de alto nivel de decisión quien 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.

69. La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal, 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.

70. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

71. De igual forma, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a ustedes 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.

72. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberán 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