

Guadalajara, Jalisco, 15 de febrero de 2018  
Asunto: violación de los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, igualdad, derechos laborales y a la no discriminación.

Maestro Raúl Sánchez Jiménez<sup>1</sup>  
Fiscal general del Estado de Jalisco

### *Síntesis*

*El quejoso 1 presentó queja en esta CEDHJ en contra de Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos, y Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización, ambos de la Fiscalía General del Estado (FGE). La peticionaria señaló que es empleada de la citada dependencia, adscrita a la Unidad Especializada de Investigación de Delitos en Contra de las Mujeres y que desde 2013 recibía el Incentivo por Certificación para el personal operativo, el cual dejó de pagársele, ilegalmente y sin previa notificación a partir de que obtuvo la incapacidad por maternidad el 24 el octubre de 2017, lo cual fue acreditado por esta comisión, determinando que se le violaron sus derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, igualdad, derechos laborales y a la no discriminación.*

La Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), con fundamento en los artículos 1º y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º y 10º de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 1º, 2º, 3º, 4º, 7º, fracción XXV; 28, fracción III; 72, 73, 75 y 79 de la Ley de la CEDHJ; así como 109, 120 y 121 de su Reglamento Interior, examinó, integró y

---

<sup>1</sup> Los hechos analizados en la presente recomendación sucedieron en la administración del anterior Fiscal General del Estado de Jalisco, pero se emiten al actual con la intención de que se atienda cabalmente de manera institucional.

ahora resuelve la queja 224/2017/II, con motivo de los hechos reclamados en contra del licenciado Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos, y de la licenciada Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización, ambos de la Fiscalía General del Estado (FGE), quienes con su actuar ilegal e irregular violaron los derechos humanos a la igualdad, derechos laborales, a la no discriminación, a la legalidad y seguridad jurídica por el ejercicio indebido de la función pública, al incumplir la obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en agravio del quejoso 1.

## I. ANTECEDENTES Y HECHOS

1. El 5 de enero de 2017, el quejoso 1 presentó queja a su favor por la probable violación de sus derechos humanos, en contra del licenciado Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos, y de la licenciada Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización, ambos de la FGE. Sustentó su petición en los siguientes hechos:

“el suscrito laboro para la Fiscalía Central del Estado de Jalisco, adscrita a la Unidad Especializada de Investigación de Delitos en Contra de las Mujeres, con nombramiento de (...) del Ministerio Público; el motivo de la presente queja es debido a que no me ha sido entregado el estímulo que el personal operativo percibe mensualmente bajo el CDGO. IC, por el concepto de Estímulo por aprobación de Control y Confianza, el cual venía percibiendo desde el pasado mes de junio de 2013 y que sin notificación, explicación o sustento alguno, me ha sido retenido y suspendido, no obstante de tratarse de un derecho adquirido, ya que conforme a lo establecido en el Artículo Segundo del Acuerdo DILEGAG ACU3 023/2012 de fecha 1° de Junio del 2012, firmado por el entonces Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, L.C.P. Emilio González Márquez, el cual se considera vigente tanto por la Secretaría General de Gobierno, así como la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, ambas del Estado de Jalisco, y que ésta última, únicamente ha determinado hacer entrega sin excepción y limitación alguna, a quienes mantengan vigente la acreditación y aprobación de los exámenes de Control y Confianza, y en ese sentido, la identificación oficial expedida por esta Fiscalía General del Estado de Jalisco, a favor de la suscrita, me acredita como personal operativo adscrito a esta dependencia estatal, lo cual me hace acreedora a dicha prestación; cabe señalar que si dicha retención del estímulo

señalado se debiere a la incapacidad por maternidad que me encuentro gozando desde el pasado 24 de octubre del año en curso, la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco en su artículo 34 señala; que las mujeres durante el embarazo gozaran siempre de 90 días de descanso, pudiendo ser treinta días antes aproximadamente de la fecha en que se fije el parto y sesenta días más después del mismo; durante éstos periodos percibirán la remuneración integra que les corresponda.

Ese lapso se considera como tiempo efectivo de trabajo, por lo que la suscrita me encuentro gozando de un derecho establecido por la Ley, y de ser este el motivo de la retención considero que se está cometiendo un acto discriminatorio hacia el suscrito puesto que nuestra carta magna en su artículo 1º párrafo 5to. señala que: Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Así como en su artículo 4º señala que: El varón y la mujer son iguales ante la Ley. Por lo que el suscrito me encuentro gozando como ya lo señalé de un derecho otorgado por la Ley y es injusto que por ser la misma persona y quien tiene la capacidad de concebir un hijo me haya sido retenido dicho estímulo, puesto que eso no me hace menos ser humano y servidor público y que en mi estado convaleciente y con un hijo recién nacido dicho estímulo es indispensable.

Cabe señalar a finales del mes de diciembre del año 2016, acudía a mi centro de trabajo ubicado en el Centro de Justicia Para Las Mujeres, esto con el fin de firmar y recoger mis nóminas atrasadas y que no me había sido posible recoger debido al estado inconveniente de salud en el que me encontraba, al momento de que la persona encargada de entregar la nómina me buscó en donde se paga el estímulo multiseñalado, pude apreciar como mi nombre se encontraba impreso en dicha nómina por el concepto del pago del estímulo, sin embargo a un costado contaba con una leyenda escrita en lápiz de “no pagar”, por ende y dado a que no se encontraba el cheque físicamente con todos los demás es que pude darme cuenta que me había sido retenido. Por lo anterior quiero señalar que el interés de la suscrita al presentar esta queja es con el fin de que me sean entregados los estímulos que me han sido retenidos de manera injustificada, deseando llegar a una conciliación con la autoridad responsable”

2. El 13 de enero de 2017, esta defensoría pública de derechos humanos calificó de pendiente la inconformidad planteada por el quejoso y requirió de informe, de acuerdo con el artículo 61 de la Ley de la Comisión, al licenciado Bernardo Arzate

Rábago, director de Recursos Humanos, y a la licenciada Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinador general de Administración y Profesionalización, ambos de la FGE.

3. El 16 de febrero de 2017 se recibió el oficio 0549/2017, suscrito por el maestro Jorge Alejandro Góngora Montejano, director general del Centro de Vinculación y Seguimiento de la Defensa de los Derechos Humanos de la FGE, presentado ante esta CEDHJ el 15 de febrero de 2017, mediante el cual informó que remitía el oficio FGE/DGA/DRH/1926/2017 y su anexo suscrito por Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos de la FGE.

La mencionada autoridad manifestó que en ningún momento violó los derechos humanos del quejoso 1, ni sus condiciones de trabajo con actos de discriminación, pues, según él, en todo momento se le cubrieron las prestaciones a que tenía derecho, y por lo que respecta al cheque por estímulo a que hizo referencia, señaló que se trata de un beneficio para algunos de los integrantes de la FGE, que no forma parte integral de su salario.

Asimismo, se refirió al acuerdo gubernamental DIGELAG ACU023/2012, del 01 de junio de 2012, firmado por el entonces gobernador constitucional del Estado de Jalisco, Emilio González Márquez, aún vigente, así como el circular FGE/DGA/DRH/1424/2016, del 25 de julio del 2016, signado por el fiscal general del Estado de Jalisco, licenciado Jesús Eduardo Almaguer Ramírez, en los que se establecen las condicionantes que deben de cumplirse sin excepción para merecer el bono.

Dijo que una vez que revisaron sus archivos y al constatar que el inconforme registró una incapacidad por maternidad que le impidió presentarse a desarrollar sus actividades, no cumplió con los requisitos. También señaló que el circular condicionaba el otorgamiento del estímulo, el cual determina que no le corresponde el pago al personal operativo que no ejecute sus funciones por lo menos de 80 por ciento de días en un mes, ya sea por incapacidad en cualquiera de sus modalidades,

con excepción de las personas que resulten incapacitadas por el desarrollo propio de funciones meramente operativas como lo son: choques, lesiones en persecución y enfrentamientos, y anexó copia circular FGE/DGA/DRH/1424/2016.

4. Oficio FGE/DGA/DRH/0745/2017, suscrito por Yolanda Salomé Santiago Villela, presentado ante esta CEDHJ el 17 de febrero de 2017, mediante el cual da contestación al requerimiento formulado por esta Comisión a través del oficio 131/2017/VI.

En términos generales informó que en ningún momento violó los derechos humanos del quejoso 1 ni sus condiciones de trabajo con actos de discriminación, pues en todo momento se le cubrieron las prestaciones a que tenía derecho. En cuanto al cheque por estímulo precisó que se trataba de un beneficio para algunos de los integrantes de la FGE que no forma parte integral de su salario.

Asimismo, se refirió al acuerdo gubernamental DIGELAG ACU023/2012, del 01 de junio de 2012, firmado por el entonces gobernador constitucional del Estado de Jalisco, Emilio González Márquez, y la circular FGE/DGA/DRH/1424/2016, del 25 de julio de 2016, signado por el fiscal general del Estado de Jalisco, Jesús Eduardo Almaguer Ramírez, en los que se establecen las condicionantes que deben de cumplirse para obtener el bono, pero una vez que revisaron sus archivos constataron que la quejosa registró una incapacidad por maternidad que le impidió presentarse a desarrollar sus actividades, por lo que no cumplió con los requisitos señalados en las referidas disposiciones.

También dijo que la circular condicionaba el estímulo, pues determina que éste no le corresponde al personal operativo que no ejecute sus funciones por lo menos de 80 por ciento de días en un mes, ya sea por incapacidad en cualquiera de sus modalidades, excepto de aquellas quienes resulten incapacitadas por el desarrollo propio de funciones meramente operativas, como son: choques, lesiones en persecución y enfrentamientos, y anexó copia circular FGE/DGA/DRH/1424/2016.

5. El 2 de marzo de 2017 se recibió el oficio SEPAF/DGJ/0978/2017-J, suscrito por el maestro Gerardo Castillo Torres, director general jurídico de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, presentado ante esta CEDHJ el 28 de febrero de 2017, mediante el cual informó que, de conformidad con el artículo 13, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno, los acuerdos administrativos del titular del Poder Ejecutivo y del secretario general de Gobierno son elaborados por la Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales de dicha dependencia del Poder Ejecutivo, por lo que consideró que la citada Dirección General (DIGELAG) era el área idónea para solicitarle la copia certificada del acuerdo gubernamental requerido.

Por lo anterior, el 2 de marzo de 2017 y con el objeto de contar con mejores y mayores elementos que permitieran resolver la calificación de la presente queja, se requirió a Fabián Villaseñor Rivera, director general de la DIGELAG, para que remitiera copia certificada del acuerdo DIGELAG ACU 023/2012.

6. El 30 de marzo de 2017 se recibió el oficio DIGELAG/OF/408/2017, suscrito por el maestro Fabián Villaseñor Rivera, director general de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, presentado ante esta CEDHJ el 13 de marzo de 2017, bajo el folio 1702769, mediante el cual agregó copia certificada del Acuerdo Gubernamental DIGELAG ACU 023/2012, del 01 de junio de 2012.

Asimismo, se requirió al maestro Gerardo Castillo Torres, director jurídico de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado de Jalisco, para que informara a esta Comisión cuáles eran los parámetros y criterios que se tomaban en cuenta para emitir el pago correspondiente al estímulo de control y confianza, considerado en el acuerdo DIGELAG ACU 023/2012.

7. El 18 de abril de 2017 se recibió el oficio SECAD/DGJ/DRL/OFS/307/2017, suscrito por el maestro Gerardo Castillo Torres, director jurídico de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas, presentado ante esta CEDHJ el 17 de abril de 2017, con el folio 1704057, mediante el cual manifestó que la dependencia es la

encargada de realizar los exámenes de control y confianza en el estado de Jalisco, y cuyos resultados se remiten a la oficina de origen del elemento operativo, ya sea FGE o la Semov, ambas del estado de Jalisco.

Las dos últimas dependencias mencionadas, informan a la Secretaría pública estatal que representa quiénes han aprobado los exámenes de control y confianza y, por ende, son susceptibles de recibir la percepción denominada IC, que corresponde al Incentivo por Certificación. Los parámetros y criterios que aplica la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Jalisco para el pago de esa prestación es el oficio que se remite de las dependencias de origen, donde indiquen qué servidores públicos aprobaron los exámenes de control y confianza y con ello, su representada procede a emitir el cheque correspondiente.

8. El 19 de abril de 2017 se dictó medida cautelar a las autoridades presuntas responsables consistentes en que no se realizaran actos en perjuicio de las condiciones originales de trabajo de la peticionaria, que pudieran configurar discriminación y desigualdad. Asimismo, se condujeran en los términos del artículo 28, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, y que en caso de haberle retenido salarios y demás prestaciones devengadas por su trabajo sin que exista causa legal fundada y motivada para ello, se levantara dicha retención y se entregara a la quejosa las mismas; caso contrario informara de manera fundada y motivada su negativa.

9. El 25 de abril de 2017 se realizó la investigación de campo en las instalaciones de la FGE, bajo la atención de Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos de la FGE, quien señaló que, a efecto de entregar dicho estímulo, Catalina Larios Aceves debía cubrir ciertos requisitos, tales como: que no tuviera faltas, que no presentara llegadas tarde o incumplimiento de sus funciones.

Ante los argumentos del empleado público se le informó que existía un hecho similar con otra quejoso que labora en la FGE, a quien sí le pusieron a disposición los cheques de pago para que pasara a cobrarlos, y se le señaló que la presente

queja podía resolverse por medio de una conciliación, pero respondió que tenía que verificar la situación del quejoso y hacer algunas acciones tendentes a dar resolución a la presente queja y que él se comunicaría con este organismo para darle respuesta.

10. El 3 de mayo de 2017 se recibió el oficio FGE/DGA/DRH/4779/2017, suscrito por Bernardo Arzate Rábago, con el folio (...), mediante el cual informó a esta Comisión que nunca se violaron los derechos humanos del quejoso 1, ni sus condiciones de trabajo mediante actos de discriminación y desigualdad. Aseguró que en todo momento se le cubrieron las prestaciones a que tenía derecho.

Asimismo, se recibió el oficio FGE/DGA/DRH/1562/2017, suscrito por Yolanda Salomé Santiago Villela, con folio (...), mediante el cual informó a esta Comisión que en ningún momento se violaron los derechos humanos del inconforme quejoso 1, ni sus condiciones de trabajo con actos de discriminación y desigualdad, pues en todo momento se le cubrieron las prestaciones a que tenía derecho.

11. El 9 de mayo de 2017, personal jurídico de esta CEDHJ elaboró constancia de llamada telefónica a la Dirección de Recursos Humanos de la FGE, que fue atendida por quien dijo ser la asistente de Bernardo Arzate Rábago, y se le pidió canalizarle a él la llamada para preguntarle si tenía respuesta acerca de la petición que la Sexta Visitaduría General le había hecho en relación con el pago del bono del Estímulo de Control y Confianza al aquí quejoso 1, a lo que respondió que estaba llevando a cabo las gestiones necesarias para dar respuesta a esta Comisión y en esos momentos se encontraba muy ocupado porque estaba en auditoría.

12. El 11 de mayo de 2017, personal jurídico de esta CEDHJ suscribió constancia de llamada telefónica a la Dirección de Recursos Humanos de la FGE. Brindó atención la asistente de Bernardo Arzate Rábago, y se le solicitó la comunicación con él, ella manifestó que en ese momento el director no se encontraba en su oficina, por estar en una reunión. Se le dijo que estábamos en espera de la respuesta relacionada con el trámite de la presente queja, y que hasta ese momento no había

sido posible comunicarnos con él, que era necesario que él se comunicara con este organismo para que informara sobre los resultados de sus gestiones.

13. El 12 de mayo de 2017 se admitió la queja en contra de Bernardo Arzate Rábago y Yolanda Salomé Santiago Villela, ambos de la FGE, a quienes se les requirió su informe de ley. Asimismo, se les solicitó que remitieran copia certificada de: a) Los pagos de sueldos y prestaciones de la inconforme entre el 1 de enero de 2016 y el 30 de abril de 2017; b) La relación de empleados con el derecho a recibir el Estímulo por Aprobación del Examen de Control y Confianza desde que este comenzó a pagarse y hasta el 10 de mayo de 2017, que la Fiscalía envía a la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado de Jalisco (Sepaf); c) Del oficio y la lista que remite la Sepaf a la Fiscalía relacionados con los cheques para los empleados con derecho a cobrar dicho estímulo, desde que se comenzó a cubrir dicha prestación hasta el cierre de abril de 2017.

14. El 2 de junio de 2017 se requirió a Bernardo Arzate Rábago y a Yolanda Salomé Santiago Villela para que informaran lo siguiente:

- a) En el caso de las mujeres embarazadas que forman parte del personal operativo de la FGE que tengan vigente la aprobación de control y confianza, una vez que les son otorgadas incapacidades por maternidad, éstas son consideradas como cualquier incapacidad; consecuentemente, el pago de dicho estímulo económico es retenido o no pagado. De igual forma, que manifestara el fundamento y motivación de este mismo;
- b) A partir de que entró en vigor el otorgamiento del estímulo económico por la aprobación de control y confianza, a cuántas personas se lo han retenido. Además, que manifestaran el nombre y cargo de quien lo otorgó o lo negó, así como el motivo y fundamento para hacerlo;
- c) El procedimiento que se lleva para otorgar o retener el pago del estímulo de control y confianza, el nombre y cargo de quienes intervienen en su autorización y la ejecución.

También se requirió al licenciado Jesús Eduardo Almaguer Ramírez, fiscal general del Estado, para que proporcionara los lineamientos y requisitos determinados por la SEPAF, que señaló en la circular FGE/DGA/DRH/1424/2016 que él emitió, así como el fundamento y motivación con que determinó otorgar o retener el estímulo de control y confianza en el caso de las mujeres que son elementos operativos en las instancias policiales y de procuración de justicia, y que tienen previamente autorizado el pago del mencionado estímulo cuando se encuentran protegidas por una incapacidad por maternidad.

Asimismo, y tomando en cuenta el acuerdo del ciudadano gobernador constitucional del Estado de Jalisco DIGELAG ACU 023/2012 del 1 de junio de 2012, por el que se autorizó otorgar un estímulo económico por \$ 5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M. N.) mensuales a cada elemento operativo que tuviera vigente la aprobación de control y confianza, en el que se señala que estará sujeto a lo que determine la Sepaf, se requirió al licenciado Héctor Rafael Pérez Partida, secretario de Planeación, Administración y Finanzas del Estado de Jalisco, para que informara:

- a) Cuáles son los requisitos que estableció la Sepaf a su cargo para que a un elemento operativo en las instancias policiales y de procuración de justicia le sea otorgado el estímulo económico mensual y en qué casos éste es retenido o no pagado, así como las excepciones.
- b) Señalara por qué motivo y con qué fundamento había sido negado el pago del estímulo mencionado a las mujeres que son elementos operativos en las instancias policiales y de procuración y justicia, siendo que se encuentran protegidas por una incapacidad por embarazo.

15. El 5 de julio de 2017 se recibió el oficio FGE/DGCCJI/718/2017, suscrito por el licenciado José Salvador López Jiménez, director general de Coordinación Jurídica y Control Interno de la FGE, presentado ante esta Comisión el 12 de junio de 2017 bajo el folio 01706338, mediante el cual informó que de conformidad con el artículo 22 del Reglamento de la Ley Orgánica de la FGE, el estímulo económico

a que se refiere se otorga a los elementos operativos; ello, con base en el acuerdo DIGELAG ACU 023/2012, suscrito el 1 de junio de 2012, emitido por el entonces gobernador constitucional del Estado de Jalisco, Emilio González Márquez, el cual establece que las personas susceptibles de recibirlo deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Tener vigente la aprobación de control y confianza;
- b) Contar con nombramiento o instrumento jurídico equivalente expedido por autoridad competente y previsto en el Decreto de Presupuesto de Egresos vigente, que les atribuya como elementos operativos, con excepción de sus titulares, mandos superiores y directores con nivel salarial superior al 22 (artículo 44 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco);
- c) Ejecutar funciones operativas;
- d) Prestar sus servicios en instituciones policiales y de procuración de justicia, y
- e) Existir disponibilidad presupuestal.

De igual forma refirió que para otorgar o retener el estímulo, uno de los requisitos es la ejecución de funciones operativas, y sólo en casos de incapacidad por enfermedad no profesional (sea hombre o mujer), siempre y cuando ésta no rebase siete días naturales, pues de lo contrario no se estaría dando cumplimiento a la razón del estímulo, que es la ejecución efectiva de las funciones operativas de seguridad de alto riesgo.

Por lo anterior, se le solicitó de nuevo a Jesús Eduardo Almaguer Ramírez, que proporcionara los lineamientos y requisitos determinados por la Sepaf, que señala en la circular FGE/DGA/DRH/1424/2016, que emitió él y que remitiera documento o similar donde se especificaran los referidos lineamientos y la determinación de SEPAF, en la que él fundamentaba dicha circular. De igual manera, que manifestara a esta Comisión, con motivos y fundamentos porqué sí se entregó el estímulo a una mujer embarazada y en cambio se lo había retenido a la peticionaria, cuándo las dos estaban en las mismas circunstancias.

16. El 12 de junio de 2017 se recibió el oficio FGE/CGAP/DRH/6529/2017, suscrito por Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos de la FGE, registrado con el folio 01706339, mediante el cual informó que en apoyo a los elementos operativos, se pagaba un estímulo con base en el acuerdo DIGELAG ACU-023/2012, suscrito el 1 de junio de 2012, por el entonces gobernador constitucional del Estado de Jalisco, Emilio González Márquez, según el cual, requisito para otorgarlo es que las personas cumplan con lo siguiente:

- a) Tener vigente la aprobación de control y confianza;
- b) Contar con nombramiento o instrumento jurídico equivalente que les atribuya el carácter de elementos operativos;
- c) Ejecutar funciones operativas en una institución policial y de procuración de justicia.

Asimismo, señaló que Jesús Eduardo Almaguer Ramírez giró la circular FGE/DGA/DRH/1426/2016, dirigida al comisionado de Seguridad Pública, al fiscal de Reinserción Social, al fiscal Central, al fiscal Regional, al fiscal de Derechos Humanos, al fiscal de Delitos Electorales, a los directores generales y a los directores de área, en donde les informó que a fin de poder otorgarse el estímulo económico a los elementos operativos, éstos deben ejecutar sus funciones por lo menos 80 por ciento de los días del mes; por ende, quien no lo haga de esta manera, no es sujeto de recibir el estímulo señalado. En ese sentido, expresó lo siguiente:

... atendiendo al principio de igualdad, ante situaciones iguales se otorga el mismo trato, esto es, si un elemento operativo sea hombre o mujer, no se encuentra prestando sus servicios de manera normal, evidentemente la persona que se trate no estaría ejecutando funciones operativas y por tanto no sería susceptible de contar con el estímulo económico que del acuerdo antes señalado se advierte. Lo anterior no implica de ninguna manera violación de derechos fundamentales, pues claros son los requisitos que marca el acuerdo en cita para que los elementos operativos tengan la posibilidad de recibir el estímulo en comento.

De igual manera, señaló que antes de que se emitiera el oficio FGE/DGA/DRH/1424/2016, se otorgaba el estímulo a todas las mujeres que

cumplían con los requisitos establecidos en el acuerdo DIGELAG ACU 023/2012 y posteriormente, es decir, luego de la emisión del oficio señalado en primer término, éste fue concedido únicamente a una ciudadana de la cual no proporcionó datos, y “solamente fue como un acto de humanidad y considerando su situación muy particular”, sin precisar “la situación particular” que señaló.

Igualmente mencionó que las razones para otorgar o retener el pago del estímulo de control y confianza, así como el nombre y cargo de quienes intervienen en su autorización o ejecución, eran los siguientes:

- a) Al obtener un resultado de las evaluaciones que se practican con motivo del control y confianza, el Centro Estatal de Evaluación de Control y Confianza procede a notificar ésta a la Sepaf, para que se genere el incentivo económico por la cantidad de \$ 5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.);
- b) La dependencia descrita en el inciso anterior informa de manera mensual, a través de correo electrónico a la Subsecretaría de Finanzas, constancia del nombramiento que acredita que algún elemento operativo sea de ese mismo carácter, así como su perfil de puesto;
- c) La dependencia informa cada mes a través de correo electrónico tanto a la Subsecretaría de Finanzas como a la Dirección de Recursos Humanos de la FGE, la lista del personal considerado para el pago del apoyo de Control y Confianza, que se cubre bajo el código (IC), correspondiente al mes transcurrido, aclarando que los órganos administrativos encargados de que se acaten las condiciones para dicho pago son los titulares de cada área y los jefes inmediatos junto con la Coordinación General de Administración y Profesionalización por medio de sus distintas áreas, que en conjunto registran y validan que se cumpla con la normativa del estímulo, conforme a sus atribuciones.

17. El 12 de junio de 2017 se recibió el oficio FGE/CGAP/2157/2017, suscrito por Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización de la FGE, mediante el cual informó que en apoyo a los elementos operativos se pagaba un estímulo con base en el acuerdo DIGELAG

ACU/023/2012, suscrito el 1 de junio de 2012 por el entonces gobernador constitucional del Estado de Jalisco, Emilio González Márquez, donde se establece que las personas susceptibles de recibir dicho apoyo deberían cumplir con lo siguiente:

- a) Tener vigente la aprobación de Control y Confianza;
- b) Contar con un nombramiento o instrumento jurídico equivalente que se les atribuya tal carácter de elementos operativos;
- c) Ejecutar funciones operativas en una institución policial o de procuración y justicia;
- d) Exista disponibilidad presupuestal. Aunado a lo anterior, el fiscal general del estado de Jalisco emitió la circular con número FGE/DGA/DRH/1424/2016, dirigida al comisionado de Seguridad Pública, al fiscal de Reinserción Social, al fiscal Central, al fiscal Regional, al fiscal de Derechos Humanos, al fiscal de Delitos Electorales, a los directores generales y a los directores de área, en donde le informó que a fin de poder otorgarse el estímulo económico a los elementos operativos, éstos deben ejecutar sus funciones por lo menos 80 por ciento de los días del mes por ende, quien no lo haga de esta manera no es sujeto de recibir el estímulo señalado.

Dicha información fue así socializada a todos los elementos operativos, tal como lo indicó el titular de esa institución. En ese sentido es que, atendiendo al principio de igualdad, ante situaciones iguales se otorga el mismo trato; esto es, si un elemento operativo, sea hombre o mujer, no se encuentra prestando sus servicios de manera normal, evidentemente la persona de que se trate no estaría ejecutando funciones operativas y por tanto no sería susceptible de contar con el estímulo económico que del acuerdo antes señalado se advierte.

También señaló que desde que entró en vigor el otorgamiento del estímulo económico por la aprobación de control y confianza, incluso antes de la emisión del oficio FGE/DGA/DRH/1424/2016, el incentivo económico se otorgaba a todas las mujeres que cumplían con los requisitos establecidos en el acuerdo DIGELAG

ACU 023/2012, y posteriormente, sólo fue concedido a una mujer, de la que no proporcionó datos, pero fue considerando su caso en particular como un acto de humanidad sin aclarar cuál fue la situación particular.

De igual manera, señaló que el procedimiento es el siguiente:

- a) Al obtener un resultado de las evaluaciones que se practican con motivo del control y confianza, el Centro Estatal de Evaluación de Control y Confianza procede a notificar ésta a la Sepaf, para que se genere el incentivo económico por la cantidad de \$ 5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.);
- b) La dependencia descrita en el inciso anterior informa de manera mensual, a través de correo electrónico a la Subsecretaría de Finanzas, que hará constar que el nombramiento que acredita algún elemento operativo sea de ese mismo carácter, así como su perfil de puesto;
- c) La dependencia descrita en el inciso anterior informa de manera mensual a través de correo electrónico, tanto a la Subsecretaría de Finanzas como a la Dirección de Recursos Humanos de esa Fiscalía General, la lista del personal considerado para el pago del estímulo de Control y Confianza, que se cubre bajo el código (IC), correspondiente al mes transcurrido, aclarando que los órganos administrativos de esa Fiscalía, encargados de observar el acatamiento puntual de las condiciones para que se otorgara dicho emolumento económico, ésta a cargo de los titulares de cada área de las Instituciones y los jefes inmediatos de los elementos operativos, junto con la Coordinación General de Administración y Profesionalización a través de sus distintas áreas. Entre todos registran y validan que se cumpla con la normativa del estímulo, conforme a sus atribuciones.

18. El 12 de junio de 2017 se recibió el oficio SEPAF/2707/2017 signado por Gerardo Castillo Torres, director general jurídico de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, registrado bajo el número de folio 01706344, mediante el cual manifestó que:

El estímulo por Aprobación de Control y Confianza (IC) se otorga a los elementos

operativos de seguridad pública dependientes del Poder Ejecutivo, por la ejecución efectiva de funciones operativas de alto riesgo, en apego al acuerdo DIGELAG ACU 023/2012; por un monto mensual de \$5,000.00. Requisitos que deben de ser cubiertos a saber:

- a) Tener vigente la aprobación de control y confianza;
- b) Contar con nombramiento o instrumento jurídico equivalente expedido por autoridad competente y previsto en el Decreto de Presupuesto de Egresos vigente, que les atribuya como elementos operativos; a excepción de sus titulares, mandos superiores y directores con nivel salarial superior al 22 (artículo 44 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco);
- c) Prestar sus servicios en instituciones policiales y de procuración de justicia;
- d) Existir disponibilidad presupuestal.

También refirió que el estímulo económico es retenido o no pagado por incapacidad por enfermedad no profesional; siempre y cuando la incapacidad no rebase siete días naturales; debiendo dar cumplimiento a la razón de ser del estímulo: “ejecución efectiva de las funciones operativas de seguridad de alto riesgo”.

También dijo que los pagos de dicho estímulo se generaban en estricto apego a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, al Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco correspondientes a cada ejercicio vigente y al acuerdo DIGELG ACU 023/2012, señalando que la incapacidad por maternidad se otorgaba en estricto cumplimiento de lo establecido en el artículo 34 de la ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, y durante los periodos de descanso por maternidad percibían la remuneración íntegra que le correspondía a las percepciones ordinarias como son los pagos por sueldos, conforme a los tabulados autorizados y las respectivas prestaciones anuales de la ley.

Finalmente, aclaró que la FGE, a través del titular del área de adscripción del

elemento operativo, del jefe inmediato y de la Dirección General de Recursos Humanos, Financieros y Materiales, en coordinación con la Dirección de Recursos Humanos, era responsable de garantizar el pago del estímulo que se realice exclusivamente a los elementos operativos que cumplen cabalmente con la norma del estímulo, y éstos son responsables de revisar, registrar y validar que se cumpla con la normativa administrativa, jurídica, presupuestaria, financiera, contable, fiscal, de austeridad y de transparencia, conforme sus atribuciones; siendo éstas en todo momento las responsables de administrar, generar, poseer y proporcionar en su caso la información y el soporte documental a los entes competentes que lo requieran.

19. El 14 de junio de 2017 se recibió el oficio FGE/CGAP/DRH/6546/2017 suscrito por Bernardo Arzate Rábago, mediante el cual informó que las copias certificadas que se le solicitaron fueron debidamente adjuntadas en el oficio FGE/CGAP/2166/2017, suscrito por Yolanda Salomé Santiago Villela, las cuales hacía suyas en ese momento. Y respecto de la relación de los empleados que tienen el derecho al estímulo desde que éste comenzó a pagarse hasta el 10 de mayo de 2017, y del oficio y las listas remitidas por la Sepaf a la FGE, relacionados con los cheques a pagar a los empleados con derecho de cobrar dicho estímulo, desde que se comenzó a cubrir dicha prestación hasta el cierre de abril de 2017, no fue proporcionada porque involucraba a terceras personas que no tenían relación alguna con el quejoso 1.

También señaló que la información relativa a la nómina de los elementos operativos involucrados en tareas de seguridad pública es de carácter reservado, por así haber sido clasificado en las actas de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco y la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, en las sesiones celebradas en cada dependencia el 5 de noviembre de 2012. Sin omitir informar que dichos documentos se encuentran aún vigentes conforme al Acuerdo General de Vigencia de Normatividad dictado por el Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, con fecha 14 de septiembre de 2013.

De igual manera, informó que los documentos antes señalados son del dominio público y por tanto consultables en las siguientes ligas:

Acta de clasificación de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco  
<https://gobiernoenlinea1.jalisco.gob.mx/nomina/ActaClasificacion/NOMINAPGJ.pdf>

Acta de reclasificación de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social  
<https://gobiernoenlinea1.jalisco.gob.mx/nomina/ActaClasificacionNOMINASSPJ.pdf>

Acuerdo General de Vigencia de Normatividad  
<https://gobiernoenlinea1.jalisco.gob.mx/nomina/AcuerdoGeneralVigenciaNormatividad.pdf>

Por lo anterior, se requirió a Bernardo Arzate Rábago para que informara cuántas mujeres eran elementos operativos en las instancias policiales y de procuración de justicia, que tienen previamente autorizado el pago del mencionado estímulo, cuando se encuentran protegidas con trámite de una incapacidad por embarazo.

20. El 14 de junio de 2017 se recibió el oficio FGE/CGAP/2166/2017, suscrito por Yolanda Salomé Santiago Villela, mediante el cual anexó copias certificadas de las nóminas del periodo requerido, donde se aprecian los pagos efectuados a la hoy inconforme, del 1 de enero de 2016 al 30 de abril de 2017. Asimismo, señaló que desde que comenzó a pagar el estímulo hasta el 10 de mayo de 2017, y del oficio y las listas que remite la Sepaf a la FGE, no fue viable proporcionarla porque involucra a terceras personas que no guardan relación alguna con el quejoso 1 y contienen información confidencial de acuerdo con los artículos 20, 21 22 y 23 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

En consecuencia, dicha información resulta intransferible a terceros, máxime al carecer de anuencia previa de los titulares de tales datos. Aunado a ello, la

información relativa a la nómina de los elementos operativos que están involucrados en tareas de seguridad pública es de carácter reservado, por así haber sido clasificadas en las actas de la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco y la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, en las sesiones celebradas en cada dependencia el 5 de noviembre de 2012. Asimismo, dichos documentos se encuentran aún vigentes conforme al Acuerdo General de Vigencia de Normatividad, dictado por el Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco el 14 de septiembre de 2013.

De igual manera, informó que estos documentos son del dominio público y por tanto consultables en las siguientes ligas:

Acta de clasificación de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco  
<https://gobiernoenlinea1.jalisco.gob.mx/nomina/ActaClasificacion/NOMINAPGJ.pdf>

Acta de reclasificación de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social  
<https://gobiernoenlinea1.jalisco.gob.mx/nomina/ActaClasificacionNOMINASSPJ.pdf>

Acuerdo General de Vigencia de Normatividad  
<https://gobiernoenlinea1.jalisco.gob.mx/nomina/AcuerdoGeneralVigenciaNormatividad.pdf>

21. El 15 de junio de 2017 se recibió escrito firmado por el inconforme quejoso 1, mediante el cual pidió que se solicitara a Bernardo Arzate Rábago y a Yolanda Salomé Santiago Villela las nóminas en las que figura el estímulo mensual por la aprobación de los exámenes de control y confianza del 1 de enero de 2016 al 30 de abril de 2017, puesto que en ellas se advertía que el estímulo se había generado durante la incapacidad de maternidad que le fue otorgada y que sin justificación alguna se le dejó de pagar. Por lo anterior se requirió a Bernardo Arzate Rábago y a Yolanda Salomé Santiago Villela para que remitieran copias certificadas de las nóminas relacionadas con el tema del 1 de enero de 2016 al 30 de abril de 2017.

22. El 19 de julio de 2017 se recibió en la oficialía de partes de esta CEDHJ el oficio FGE/CGAP/7896/2017, suscrito por Bernardo Arzate Rábago, mediante el cual anexó impresión extraída de la página web <https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/ACU%2520023-2012.pdf>. Señaló que el pago del estímulo motivo de esta queja se efectuaba en estricto apego a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, al Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco, correspondiente al ejercicio fiscal vigente y al acuerdo DIGELAG ACU 023/2012. De igual manera refirió que anexó copias certificadas de las nóminas del estímulo de control y confianza del 1 de enero de 2016 al 30 de abril de 2017.

23. El 20 de julio de 2017 se recibió el oficio FGE/DGCJCI/874/2017, signado por el licenciado José Salvador López Jiménez, director general de Coordinación y Control Interno de la FGE, mediante el cual anexó impresión extraída de la página web <https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/ACU%2520023-2012.pdf>, señalando que dicho pago se efectuaba con estricto apego a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, al Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco, correspondiente al ejercicio fiscal vigente y al acuerdo DIGELAG ACU 023/2012.

24. El 25 de julio de 2017 se recibió en la Oficialía de Partes de esta CEDHJ el oficio SEPAF/3340/2017, signado por el maestro Gerardo Castillo Torres, director general jurídico de la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, mediante el cual informó que el estímulo por aprobación de control y confianza se otorgaba a los elementos operativos de seguridad pública dependientes del Poder Ejecutivo, por la ejecución efectiva de funciones operativas de alto riesgo, siempre y cuando cumplieran con los requisitos establecidos para ello, entre los cuales se encontraban: ejecutar funciones operativas, que la hoy quejosa no podía llevar a cabo, ya que significaría un esfuerzo considerable y un peligro para su salud y la del embrión.

Dijo que el estímulo que pretende cobrar la peticionaria se denomina es por aprobación de control y confianza, y es una percepción extraordinaria y no un ingreso fijo, ya que su otorgamiento se encuentra sujeto a requisitos y condiciones variables y no forma parte integrante de la base de cálculo para indemnización o liquidación o de prestaciones de seguridad social.

En cuanto a por qué se entregó el estímulo de control y confianza a una persona y al aquí quejoso le fue retenido, aun cuando los dos se encontraban en la misma circunstancia, dice desconocer, en pocas palabras, la verdad del hecho, ya que la FGE, en coordinación con sus demás dependencias, es la responsable de garantizar que el pago del estímulo se realice exclusivamente a los elementos operativos que cumplan cabalmente con la normativa y son los responsables de revisar, registrar y validar que esto se cumpla tanto en el ámbito administrativo jurídico, presupuestario, financiero, contable, fiscal, así como de austeridad y de transparencia, conforme a sus atribuciones, siendo éstas en todo momento las responsables de administrar, generar, poseer y proporcionar la información y el apoyo documental a los entes competentes que los requieran.

25. En oficio INDEM/DCM/1217/2017 del 2 de agosto de 2016, suscrito por la maestra Ma. Isabel Gallaga González, directora de la Unidad Especializada en la Investigación de Delitos en contra de Mujeres, en el que da contestación a la solicitud requerida por esta Comisión en cuanto a que, como directora de dicha Unidad no valida, ni ordena retenciones de pago de estímulos, puesto que esas atribuciones no son de su competencia.

26. El 29 de agosto de 2017 abrió el periodo probatorio común a las partes y se notificó a la aquí quejosa de los informes rendidos por las autoridades involucradas en la presente queja.

27. El 7 de septiembre de 2017 se recibieron los oficios FGE/CGAP/DRH/9461/2017 y FGE/CGAP/DRH/3337/2017, signados por Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos de la FGE, y por Yolanda

Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización de la FGE, respectivamente, a través de los cuales ambas autoridades ratificaron la información que proporcionaron en los oficios FGE/CGAP/DRH/6529/2017, FGE/CGAP/DRH/7896/2017 y FGE/CGAP/DRH/2157/2017.

28. El 8 de septiembre de 2017 se recibió escrito signado por el quejoso 1, en el que ejerce su derecho de réplica sobre los informes de Bernardo Arzate Rábago y de Yolanda Salomé Santiago Villela, en los oficios FGE/CGAP/DRH/6529/2017 y FGE/CGAP/DRH/2157/2017, respectivamente. Asimismo, ofreció como medios probatorios dos documentos que fueron admitidos y desahogados por su propia naturaleza, así como una prueba testimonial admitida y se señalaron día y hora para su desahogo.

## II. EVIDENCIAS

De las constancias que integran el presente expediente de queja tienen especial relevancia las siguientes:

1. Copias certificadas de la queja 778/2017/VI, presentada por el quejoso 2, presentada en esta Comisión el 1 de marzo de 2017, por motivos similares a la señora Yolanda Salomé Santiago Vitela y la cual se resolvió favorablemente, pues le fue cubierto el estímulo de control y confianza.
2. Copias certificadas del acuerdo DILEGAG ACU.023/2012 del 1 de junio del año 2012.
3. Testimonial a cargo del quejoso 2, ofrecida por el inconforme quejoso 1, mediante la cual presentó como medio de prueba un talón de pago en original, correspondiente a marzo de 2017, que fue cotejado y certificado para agregarlo al presente expediente para que surtiera efectos legales. Con él que se acredita que le fue pagado el estímulo económico por acreditar sus exámenes de control y

confianza, aun cuando había gozado del periodo de incapacidad por maternidad, que a continuación se transcribe:

“Quiero señalar que ingresé a trabajar el 1 de agosto de 2011 en la antes Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, (ahora Fiscalía General del Estrado), como actuario de agente del Ministerio Público, aclarando que desde que ingresé acredité mis exámenes de control y confianza y además siempre realicé funciones operativas. En el año 2012 sin recordar la fecha, iniciaron a otorgar un cheque por concepto de bono o estímulo económico al personal operativo que acreditaba los exámenes de control y confianza, por lo tanto, desde esa fecha empecé a recibir dicho estímulo económico.

En febrero del año 2014 estuve gozando del periodo de incapacidad por maternidad durante 90 días, y durante ese periodo recibí mi bono sin interrupción, ya que era un derecho que la misma ley me concedía y mi embarazo no era un impedimento para recibirlo. En el año 2016 me embaracé nuevamente y con fecha 2 de enero de 2017 ingresé al área de recursos humanos de la FGE una incapacidad por 84 días por mi periodo de maternidad y solicité 6 días más conforme a los derechos que se establecen en la ley del sistema de seguridad pública para el estado de Jalisco, dando un total de 90 días, pero es el caso que en esta ocasión si me retuvieron el estímulo económico siendo que me encontraba en las mismas circunstancias que en mi primer embarazo, y me di cuenta de ello porque al acudir a la FGE ubicadas en la calle 14 de la zona Industrial a recoger mi pago, la persona encargada de hacer los referidos pagos de nómina de la cual no recuerdo su nombre pero era (...), me dijo que mi cheque no estaba, sin embargo yo me di cuenta que en la lista de nómina si aparecía mi nombre, por lo que si se había generado, solo que en el espacio para firmar de recibido había una leyenda escrita con lápiz que decía no pagar, por lo que le pregunté a la persona encargada el motivo de la retención y solo me dijo que no sabía, que a este solamente le mandaban los cheques que se tendrían que entregar.

Posteriormente, presente una queja en la CEDHJ, la cual se integró en la Sexta Visitaduría General y se le asignó el número de expediente (...), la cual ya se resolvió con un resultado favorable para mí, ya que en el acuerdo inicial aplicaron una medida cautelar que fue aceptada y señalaron que la suscrita podía pasar a recoger mis cheques, lo cual así realicé, pero en este momento solamente traigo el talón de pago correspondiente al mes de marzo de 2017, el cual tiene el folio (...), de fecha 16 de marzo de 2017, mismo que presento en este momento en original y copias simple, solicitando que la copia sea cotejada con su original para que sea agregada como medio de prueba y surta efectos legales.

Finalmente, quiero señalar que conozco a tres compañeras que también estaban embarazadas y por ese único motivo les retuvieron sus estímulos económicos a que tenían derecho por haber acreditado sus exámenes de control y confianza y por ser personal operativo, pero dos de ellas no quisieron hacer nada por temor a que hubiera alguna represalia en su contra, por lo que no deseo proporcionar sus nombres para no ocasionarles algún problema, pero la otra persona se llama quejoso 1, al cual tengo conocimiento porque este me lo dijo que aún no le han pagado los estímulos económicos correspondientes a los tres meses en que gozó del periodo de incapacidad por maternidad”.

4. Acuerdo del Entonces Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, Emilio González Márquez, mediante el cual se autoriza otorgar el estímulo económico por la cantidad de \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.) mensuales, a partir del mes de mayo de 2012 a cada elemento operativo que tenga vigente la aprobación de control de confianza, que cuente con nombramiento o instrumento jurídico equivalente que los atribuya como tal expedido por autoridad competente previsto en el Derecho de Presupuesto de Egresos vigente y que ejecute las funciones operativas y que presten sus servicios en instituciones policiales y de procuración de justicia; el cual no formará parte integral de su salario.

Por su importancia vale la pena transcribir el citado acuerdo

*Acuerdo del ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco  
Guadalajara, Jalisco a 1 de junio de 2012.*

*Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 36, 46 y 50 fracciones XI, XII, XX y XXV de la Constitución Política; 1º, 2º, 3º, 19 fracción II y 22 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambos ordenamientos de esta Entidad Federativa, y con base en las siguientes:*

#### *C o n s i d e r a c i o n e s*

*I. Que de conformidad con el artículo 36 de la constitución Política del Estado de Jalisco el ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde a un ciudadano que se denomina Gobernador de Estado. Asimismo, en el artículo 50 se establece es facultad y obligación la de vigiar la conservación del orden público, disponiendo al efecto de las fuerzas armadas del Estado, así*

*como de la policía preventiva municipal de aquellos casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*

*II. Que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece como atribuciones específicas del titular del Poder Ejecutivo la conservación y el mantenimiento del orden, la tranquilidad y seguridad pública en el Estado, así como la prevención social contra la delincuencia. De igual modo, constituye una atribución legal el control y evaluación gubernamental y vigilancia del gasto público.*

*III. Que la Ley General del Sistema de Seguridad Pública establece en su artículo 2 que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que general la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.*

*IV. Que la función de Seguridad Pública tal y como lo señala la Ley antes mencionada, se realiza en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la citada Ley.*

*V. Que la multicitada ley establece que la certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las Instituciones Policiales y de procuración de justicia se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control y Confianza correspondiente, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.*

*Asimismo, este ordenamiento da la posibilidad de regular los procedimientos de reconocimientos, estímulos y recompensas para los elementos mencionados en el párrafo anterior.*

*VI. Que el 1 de junio de 2010 se publicó en el periódico oficial “El Estado de Jalisco” el Acuerdo mediante el cual se crea el Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza. Lo anterior en virtud de que a pesar de que el 25 de marzo de 2009 se presentó ante el Congreso del Estado una iniciativa de la Ley de Control y confianza del Estado de Jalisco y sus Municipios dentro del plazo establecido por nuestra Carta Magna correspondiente a un año después de su publicación, que fue en el mes de junio de 2008, para la implementación del nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública, del cual el control de confianza forma parte, a la fecha, sigue en proceso de dictaminación en las Comisiones Legislativas de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, de Justicia, de Seguridad Pública y Protección civil, de Responsabilidades, de Derechos Humanos, de Desarrollo Municipal y de Gobernación.*

*Dicho Centro cumple con todos los requerimientos federales para su funcionamiento y ya ha entregado aprobaciones de control y confianza a los elementos de las instituciones policiales y de procuración de justicia que se consideraron aptos para la permanencia en el servicio.*

*VII. Que es por ello que el Poder Ejecutivo, consciente del esfuerzo que realizan los elementos antes mencionados para cumplir con los requisitos de permanencia en el servicio, como lo es el control de confianza y el riesgo que enfrentan de sufrir daño físico, ha decidido otorgar un estímulo mensual de \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.), a partir del mes de mayo del año en curso, a cada elemento que tenga vigente la aprobación de control y confianza. Lo anterior con la finalidad de darles beneficios a los elementos operativos de seguridad con nombramiento o instrumento jurídico equivalente que los atribuya como tal previsto en el Decreto de Presupuesto de Egresos vigente, expedido por autoridad competente; que ejecute las funciones operativas y que presten sus servicios en instituciones policiales y de procuración de justicia; además de incentivar la permanencia y la continuidad en la función pública de seguridad, con lo cual se tendrán beneficios para la sociedad jalisciense y sus familias. Todo esto de conformidad a la disponibilidad presupuestal y a lo que determine la Secretaría de Administración.*

*VIII. Que mediante Acuerdo PF/ATG/188-258-2012 de fecha 1° de junio de 2012, el suscrito Titular del Poder Ejecutivo, autorizó la incorporación dentro del Presupuesto de egresos vigente, de la partida “1548 Sueldos, demás percepciones y gratificación anual”, para las unidades presupuestales “12 Secretaría de Vialidad y Transporte”, “15 Procuraduría General de Justicia” y “23 Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social”, así*

*como la transferencia de recursos para tal fin por la cantidad de \$12'000,000.00 (doce millones de pesos 00/100 M.N.), con la finalidad de que se otorgue el estímulo económico antes mencionado correspondiente a los meses de mayo y junio del presente ejercicio fiscal, sujetándose a la disponibilidad presupuestal las asignaciones de los siguientes periodos mensuales.*

*En virtud de lo anteriormente expuesto y fundado, tengo a bien emitir el siguiente:*

#### *A c u e r d o*

*ARTÍCULO PRIMERO. Se autoriza a otorgar el estímulo económico por la cantidad de \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.) mensuales, a partir del mes de mayo del año en curso, a cada elemento operativo que tenga vigente la aprobación de control de confianza, que cuente con nombramiento o instrumento jurídico equivalente que los atribuya como tal expedido por autoridad competente previsto en el Derecho de Presupuesto de Egresos vigente y que ejecute las funciones operativas y que presten sus servicios en instituciones policiales y de procuración de justicia; el cual no formará parte integral de su salario.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. El estímulo económico estará sujeto a la disponibilidad presupuestal y a lo que determine la Secretaría de Administración.*

*ARTÍCULO TERCERO. Notifíquese el presente Acuerdo a las Entidades Públicas que deban conocerlo para que lleven a cabos las acciones necesarias para su debido cumplimiento.*

*Así lo resolvió el Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco ante los Secretarios General de Gobierno, de Finanzas, de Administración, de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social y de Vialidad y Transporte, así como ante el Procurador General de Justicia del Estado, quienes lo refrendan.*

*EMILIO GONZÁLEZ MÁRQUEZ  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE JALISCO*

*VÍCTOR MANUEL GONZÁLEZ ROMO  
SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO*

*LIC. MARTÍN J. GUADALUPE MENDOZA LÓPEZ  
SECRETARIO DE FINANZAS*

*C.P. RICARDO SERRANO LEYZAOLA  
SECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN*

*MTRO. LUIS CARLOS NÁJERA GUTIÉRREZ DE VELASCO  
SECRETARIO DE SEGURIDAD PÚBLICA, PREVENCIÓN Y  
REDAPTACIÓN SOCIAL*

*LIC. ARMANDO LÓPEZ VENCES  
DIRECTOR GENERAL JURÍDICO DE LA SECRETARÍA  
DE VIALIDAD Y TRANSPORTE*

*LIC. TOMÁS CORONADO OLMOS  
PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO*

5. Circular FGE/DGA/DRH/1424/2016 emitida el 25 de julio del 2016 por el entonces Fiscal General del Estado de Jalisco, licenciado Jesús Eduardo Almaguer Ramírez, la cual vale la pena transcribir:

*FGE/DGA/DRH/1424/2016  
Guadalajara, Jalisco a 25 de julio del 2016*

### *C I R C U L A R*

*Comisionado de Seguridad Pública,  
Fiscal de Reinserción Social, Fiscal Central,  
Fiscal Regional, Fiscal de Derechos Humanos  
Fiscal de Delitos Electorales, Directores Generales y  
Directores de Área  
Presentes.*

*Aunado a un cordial saludo, me dirijo a Ustedes a efecto de informarles que derivado de los lineamientos que marca la Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado de Jalisco, con relación al pago del estímulo por la Aprobación de control y confianza, que se*

*otorga a los integrantes de las instituciones de seguridad pública dependientes del Poder Ejecutivo de esta Entidad Federativa, la Dirección de Recursos Humanos de esta Dependencia a mi cargo, es responsable de garantizar que el pago de dicho estímulo se entregue exclusivamente a aquellos que ejecuten funciones operativas y que cumplan cabalmente con lo establecido en el Acuerdo DIGELAG ACU 023/2012.*

*Así las cosas, el pago del estímulo económico mensual, está sujeto a que los elementos operativos tengan vigente la Aprobación de Control y Confianza, tal como lo establece el ARTÍCULO PRIMERO del Acuerdo Gubernamental citado en el párrafo anterior, además, conforme al ARTÍCULO SEGUNDO del mismo instrumento jurídico, a la disponibilidad presupuestal y lo que determine la Secretaría de Administración (hoy Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas), la cual entre otros requisitos estableció que para que un elemento operativo sea susceptible de percibir dicho pago – que no forma parte del salario -, es necesario que ejecute sus funciones por lo menos el 80% de los días en el mes, a excepción de aquellas personas que resulten incapacitadas por el desarrollo propio de funciones meramente operativas como lo son: choques y/o lesiones en servicio en vehículos de emergencia, choques y/o lesiones en persecución y enfrentamientos, etcétera.*

*De igual manera, la Secretaría en comento determinó que no les corresponde el pago del estímulo aludido, a aquellos elementos operativos cuya relación jurídico – administrativa para con esta Fiscalía General, se encuentre suspendida.*

*Finalmente, se les solicita que la presente información sea debidamente notificada a los elementos operativos pertenecientes a este Fiscalía General del Estado, adscritos a las diversas áreas a su cargo, por medio de la vía que consideren pertinente para su difusión, debiendo quedar constancia de ello, misma que deberá, ser entregada a la dirección de Recursos Humanos de esta Institución, para su debido resguardo.*

*Sin más por el momento, me despido de ustedes.*

*Lic. Jesús Eduardo Almaguer Ramírez  
Fiscal General del Estado*

6. Constancia telefónica elaborada por personal jurídico de esta CEDHJ el 20 de octubre de 2017, en la que se hizo constar que se comunicaron con el quejoso 1 y

manifestó que los meses que no le pagaron el estímulo de control y confianza fueron tres: noviembre y diciembre de 2016, y enero de 2017, pero que desde marzo de 2017 se los pagan de forma normal.

### III. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN

#### a) Análisis de pruebas y observaciones

La CEDHJ tiene como finalidad esencial la defensa, protección, estudio y divulgación de los derechos humanos. Sus principios de actuación se encuentran previstos tanto en los artículos 1º, 3º, tercer párrafo; 4º, primer párrafo; 5º, primer párrafo; 12, 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 17, párrafos segundo y sexto; 25, primer párrafo; 109, primer párrafo; fracciones II y III párrafo segundo; 102, apartado B, y 123, apartado B, fracción XIII, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º y 10, de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 1º, 2º, 3º, 4º, 7º, fracción XXV, 28, fracción III, 72, 73, 75 y 79, de la Ley de la CEDHJ; así como 109, 120 y 121 de su Reglamento Interior.

En consecuencia, en el presente caso la CEDHJ resulta competente para conocer de violaciones de derechos humanos de índole administrativa, atribuidas por el quejoso 1 a Bernardo Arzate Rábago, al director de Recursos Humanos y a Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización, ambos de la FGE, de acuerdo con los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, fracción I; 7º y 8º, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco.

Con base en el análisis de los hechos, así como en diversas evidencias, pruebas y observaciones que integran el expediente de queja 224/2017/II, este organismo público protector de derechos humanos llega a la conclusión lógica y jurídica de que fueron violados en perjuicio de la agraviada sus derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, igualdad, derechos laborales y a la no discriminación. Esta conclusión tiene sustento jurídico en la comprobación de la hipótesis generada con motivo del planteamiento de queja, la cual se describe a continuación:

El quejoso 1 acudió a esta comisión con su petición, argumentando que Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos, y Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización, ambos de la Fiscalía General del Estado (FGE), fueron los responsables de que se le dejara de pagar el Incentivo por Certificación (IC), para el personal operativo, haciéndolo de manera ilegal y sin previa notificación. Los motivos que argumentó la peticionaria para privarle de ese derecho, tienen que ver con el hecho de que ella se encontraba embarazada y por tal motivo se le otorgó una incapacidad a partir del 24 de octubre de 2017.

Del planteamiento del quejoso 1 surgen las siguientes hipótesis a comprobar:

*Primera. El quejoso 1 servidor público de la Fiscalía General del Estado gozaba del Incentivo por Certificación el cuál le fue suspendido por Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos y Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización de la Fiscalía General del Estado, por que presentó una incapacidad.*

*Segunda. Que, con motivo de la actuación de Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos, y Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización de la Fiscalía General del Estado, descrita en la hipótesis anterior, se violaron los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, igualdad, derechos laborales y a la no discriminación del quejoso 1.*

Primera hipótesis

*El quejoso 1 servidor público de la Fiscalía General del Estado gozaba del Incentivo por Certificación el cuál le fue suspendido por Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos y Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización de la Fiscalía General del Estado, por que presentó una incapacidad.*

Para comprobar esta hipótesis es importante identificar las variables que ésta tiene:

1. Que el quejoso 1 era servidor público de la Fiscalía General del Estado.
2. Que el quejoso 1 gozaba de un Incentivo por Certificación.
3. Que el Incentivo por Certificación fue suspendido y no pagado por Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos, y Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización, de la Fiscalía General del Estado.
4. Que las causas que orillaron a los funcionarios públicos a suspender y no pagar Incentivo por Certificación, fueron inherentes a su incapacidad por maternidad.

Dentro de la queja obran evidencias que permiten comprobar cada una de las variables de la primera hipótesis, tal y como lo enunciamos a continuación:

1. En primer lugar, quedó acreditado que el quejoso 1 al momento de la violación denunciada era servidor público. Esto se acredita con su propio dicho, el cuál atendiendo al principio de buena fe sustentado en el artículo 5 de la Ley General de Víctimas, debe ser tomado en cuenta, y que además está confirmado por los servidores públicos Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos, y Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización, de la Fiscalía General del Estado, quienes en sus respectivos informes le reconocieron tácitamente tal carácter, al referirse a la señora Larios como servidora pública de la Fiscalía General del Estado. (Puntos 1, 3 y 4 de antecedentes y hechos).

2. Respecto al Incentivo por Certificación que recibía el quejoso 1, primero es importante identificar su naturaleza jurídica, la cual encontramos en el Acuerdo Gubernamental DIGELAG ACU 023/2012, del 01 de junio de 2012, en el que fundamentalmente se autoriza a otorgar el estímulo económico por la cantidad de \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.) mensuales, a partir del mes de mayo de 2012, a cada elemento operativo que tenga vigente la aprobación de control de

confianza, que cuente con nombramiento o instrumento jurídico equivalente que los atribuya como tal expedido por autoridad competente previsto en el Derecho de Presupuesto de Egresos vigente y que ejecute las funciones operativas y que presten sus servicios en instituciones policiales y de procuración de justicia; el cual no formará parte integral de su salario. El acuerdo señala que el estímulo económico estará sujeto a la disponibilidad presupuestal y a lo que determine la Secretaría de Administración. (Evidencia 4)

El mencionado acuerdo programático, pretendió ser reglamentado por el circular FGE/DGA/DRH/1424/2016, del 25 de julio del 2016, signado por el fiscal general del Estado de Jalisco, licenciado Jesús Eduardo Almaguer Ramírez, el cual resalta la importancia de que el pago del incentivo por certificación se entregue exclusivamente a aquellos que ejecuten funciones operativas y que cumplan cabalmente con lo establecido en el Acuerdo DIGELAG ACU 023/2012. Además que el pago está sujeto a que los elementos operativos tengan vigente la Aprobación de Control y Confianza y que se cuente con la disponibilidad presupuestal y lo que determine la Secretaría de Administración (hoy Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas), la cual entre otros requisitos estableció que para que un elemento operativo sea susceptible de percibir dicho pago -que no forma parte del salario-, es necesario que ejecute sus funciones por lo menos el 80% de los días en el mes, a excepción de aquellas personas que resulten incapacitadas por el desarrollo propio de funciones meramente operativas como lo son: choques y/o lesiones en servicio en vehículos de emergencia, choques y/o lesiones en persecución y enfrentamientos, etcétera.

En el circular se indica además que la Secretaría en comento determinó que no les corresponde el pago del estímulo aludido, a aquellos elementos operativos cuya relación jurídico – administrativa para con esta Fiscalía General, se encuentre suspendida. (Evidencia 5)

Ahora bien, de acuerdo con la normatividad antes descrita, se probó que el quejoso 1 cumplió con los requisitos para recibir el Incentivo por Certificación y le fue

pagado desde junio de 2013, tal como se advierte del dicho de la inconforme, así como de las copias proporcionadas Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos, las cuales se encuentran certificadas por Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización, ambos de la Fiscalía General del Estado (puntos 1 y 22 de antecedentes y hechos).

Lo asegurado en el párrafo anterior puede corroborarse con las nóminas que fueron presentadas por la licenciada Santiago Villela mediante oficio FGE/CGAP/2166/2017, así como las copias certificadas que presentó Bernardo Arzate Rábago mediante su oficio FGE/CGAP/DRH/7896/2017, relativas a las nóminas del estímulo de control y confianza del periodo de enero del 2016 al 30 de abril de 2017, de los cuales se desprende que la inconforme recibía cada mes su cheque por \$5,000.00 (cinco mil pesos) y solamente en los meses de noviembre y diciembre de 2016 y enero de 2017 no le fueron entregados, y en el espacio destinado para firmar de recibido solamente tiene la letras N/P, corroborando el dicho de la inconforme al señalar que le pusieron la leyenda de “no pagar”. (Puntos 1, 3, 4, 20 y 22 de antecedentes y hechos).

3. También quedó acreditado que el Incentivo por Certificación le fue suspendido y no pagado a la peticionaria, por Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos, y Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización de la Fiscalía General del Estado. Esto se acredita no sólo con el dicho de la agraviada, sino además con el reconocimiento que hacen los servidores públicos señalados en la presente recomendación al momento de rendir sus informes, al señalar que no le pagaron al quejoso el incentivo económico porque éste corresponde a un beneficio para algunos de los integrantes de la FGE, y que no forma parte integral de su salario, entonces revisaron sus archivos y se percataron que el quejoso 1 presentó una incapacidad por maternidad y por ese sólo motivo no tuvo derecho a recibir el pago reclamado, ya que durante ese periodo de incapacidad no realizó funciones operativas. (Puntos 3, 4, 9, 16 y 17 de antecedentes y hechos).

4. Respecto a las causas que motivaron a los servidores públicos Bernardo Arzate Rábago y Yolanda Salomé Santiago Villela, suspender el pago del incentivo de mérito, el agraviado señaló en su queja inicial que esto se debió al hecho de que ella se encontraba embarazada y por la consecuente incapacidad que se le otorgó a partir del 24 de octubre de 2017. Lo afirmado por la víctima fue confirmado por las autoridades responsables quienes señalaron que una vez que revisaron sus archivos y al constatar que la inconforme registró una incapacidad por maternidad que le impidió presentarse a desarrollar sus actividades operativas, no cumplió con los requisitos para recibir el estímulo económico. Además, dijeron que la circular FGE/DGA/DRH/1424/2016 condicionaba el otorgamiento del estímulo, ya que establecía que no le correspondía el pago al personal operativo que no ejecutara sus funciones por lo menos de 80 por ciento de días en un mes, ya fuera por incapacidad en cualquiera de sus modalidades, con excepción de las personas que resultaran incapacitadas por el desarrollo propio de funciones meramente operativas como podrían ser choques o lesiones en persecución y enfrentamientos. (Puntos 3 y 4 de antecedentes y hechos).

#### Segunda hipótesis

*Que, con motivo de la actuación de Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos, y Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización de la Fiscalía General del Estado, descrita en la hipótesis anterior, se violaron los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, igualdad, derechos laborales y a la no discriminación del quejoso 1.*

Para comprobar esta hipótesis es importante identificar las variables que ésta tiene:

1. Qué Bernardo Arzate Rábago y Yolanda Salomé Santiago Villela son servidores públicos

2. Qué el hecho de que no le pagaran el Incentivo por Certificación fue indebido y viola los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, igualdad, derechos laborales y a la no discriminación del quejoso 1.

Dentro de la queja obran evidencias que permiten comprobar cada una de las variables de la segunda hipótesis, tal y como lo enunciamos a continuación:

1. En la presente investigación quedó acreditado que Bernardo Arzate Rábago y Yolanda Salomé Santiago Villela son servidor público y servidora pública, respectivamente; el primero director de Recursos Humanos; la segunda coordinadora general de Administración y Profesionalización de la Fiscalía General del Estado. Esto se acredita con la presunción razonada que genera la referencia que hizo la víctima, identificándolos como empleados públicos y el reconocimiento que realizan de manera tácita al rendir sus informes, asumiendo dichos cargos y firmando sus informes y otras comunicaciones con tal carácter. (Puntos 3, 4, 10, 16, 17 y 27 de antecedentes y hechos, así como el punto 2 de evidencias).

2. En cuanto a la segunda hipótesis, en primer lugar, debe precisarse que ha quedado acreditado en párrafos precedentes que Bernardo Arzate Rábago y Yolanda Salomé Santiago Villela retuvieron el Incentivo por Certificación de la inconforme. Al respecto, esta defensoría advierte que la forma en que se desarrolló este hecho, atenta en contra de los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, igualdad, derechos laborales y a la no discriminación.

Antes de establecer la argumentación que sustenta la afirmación de esta defensoría del pueblo, es preciso señalar el marco jurídico que sostiene los derechos humanos que han sido violados:

### **Derecho a la legalidad y seguridad jurídica**

Este derecho implica que todos los actos de la administración pública se realicen con apego al orden jurídico, a fin de evitar que se produzcan perjuicios indebidos

en contra de las personas. Dentro de las vertientes del derecho humano a la legalidad se encuentra el derecho al debido funcionamiento de la administración pública, y algunas modalidades de la violación de este derecho las constituyen el ejercicio indebido de la función pública, falsa acusación, falta de fundamentación o motivación legal y la prestación indebida del servicio.

El bien jurídico protegido por el derecho a la legalidad es la observancia adecuada del orden jurídico por parte del Estado, entendiendo por éste la permanencia en un estado de disfrute de los derechos concebidos en el ordenamiento jurídico, sin que se causen perjuicios indebidos como resultado de una deficiente aplicación. En lo referente a las condiciones de vulneración del bien jurídico protegido por el derecho a la legalidad, encontramos una aplicación incorrecta de la ley, o en su caso, la no aplicación de ella, a pesar de la satisfacción del supuesto normativo y, además, un perjuicio contra el derechohabiente que tenga como causa precisamente la inadecuada u omisa aplicación del derecho.

La estructura jurídica del derecho a la legalidad implica un derecho subjetivo consistente en la satisfacción de la expectativa de no ser víctima de una inadecuada u omisa aplicación de la ley que traiga como consecuencia un perjuicio; como contrapartida, supone cumplir comportamientos obligatorios para la autoridad, sean éstos conductas de acción u omisión, y prohibir que se lleven a cabo.

El derecho a la legalidad y seguridad jurídica se reconoce en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de forma específica, son los artículos 14 y 16 los que históricamente se han considerado como el punto de referencia para sustentar estos derechos en nuestro sistema jurídico, ya que éstos refieren la protección legal de las personas en los siguientes términos:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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.

Artículo 16. 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.

Dentro de las modalidades del derecho humano a la legalidad se encuentra el derecho al debido funcionamiento de la administración pública, y algunas formas de violación de este derecho las constituyen el ejercicio indebido de la función pública, falta de fundamentación o motivación legal y la prestación indebida de servicio, siendo aplicable en estos casos lo que señala:

El derecho internacional de los derechos humanos también reconoce estos derechos, tanto en el ámbito regional (OEA), como en el sistema universal ONU. En efecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en vigor desde el 18 de julio de 1978, aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980; ratificada por México el 24 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, establece:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por nuestro país el 24 de marzo de 1981, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del mismo año, establece:

Artículo 17.

[...]

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

## **Derecho a la igualdad y no discriminación**

### Definición

Expectativa jurídica de recibir idéntico trato que los demás miembros de una clase lógica de pertenencia, de conformidad con lo establecido en el derecho y sin interferencias originadas en la consideración de criterios no relevantes. Los elementos en que puede descomponerse la definición anterior son los siguientes:

El derecho o expectativa de ser beneficiario de determinadas conductas por parte de otros sujetos jurídicos (autoridades).

Las obligaciones y prohibiciones que son el reflejo de la concesión del derecho impuestas a los servidores públicos.

El derecho o expectativa puede consistir en la posibilidad de realizar una conducta por parte del titular en las mismas condiciones que los demás miembros de la clase de referencia; es decir, no se limita necesariamente a la realización de conductas por parte de terceros, en este caso, de los servidores públicos.

El término “clase” es usado en el sentido de conjunto de pertenencia y presupone la determinación de ciertos criterios que definen la clase. La relación necesaria entre la pertenencia a una clase y ser titular del derecho a la igualdad.

La determinación de criterios no relevantes y la prohibición de tomarlos en consideración para restringir el ejercicio de derechos concedidos. Por ejemplo: la pertenencia a una raza, a una religión, la posición social, etcétera. Esta

característica no está presente en todos los casos de derecho a la igualdad, pues puede haber supuestos en los que simplemente no se aplique igualitariamente la ley sin que la causa sea un criterio no relevante sino, simplemente, negligencia.

Bien jurídico protegido: Recibir el mismo trato que los miembros de la misma clase, de conformidad con lo establecido en el derecho.

Sujetos titulares: Varían en función de la clase relevante.

Estructura jurídica del derecho: Implica un derecho subjetivo para el titular, una conducta obligatoria para el servidor público consistente en el trato igualitario que debe brindar, así como una conducta prohibida consistente en no dar dicho trato.

Condiciones de vulneración del bien jurídico protegido

En cuanto al acto: Realización de una distinta al trato igualitario impuesto en el ordenamiento jurídico por parte de los servidores públicos.

En cuanto al sujeto: Cualquier servidor público.

En cuanto al resultado: La conducta del servidor público debe ser distinta de la que establece la ley y no meramente distinta de la que da a los miembros de una clase, pues bien podría suceder que se brindara un trato igualitario a todos los miembros de una clase, pero que ese trato no fuera de conformidad con lo establecido en el derecho. En este supuesto, aun cuando de facto el trato fuera idéntico para todos, no se estaría respetando la igualdad jurídica.

El marco jurídico del derecho a la igualdad se sustenta en diversos instrumentos que integran la Ley Suprema de la Unión, a saber:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 4º. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Artículo 12. En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

## Tratados y otros instrumentos internacionales

### La Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 1.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2.

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónoma o sometida a cualquier otra limitación de soberanía.

## Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

### Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

### Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

### Artículo 20

2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

### Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

## Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

### Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

#### Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

[...]

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad.

#### Convención Americana sobre Derechos Humanos:

##### Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

##### Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

#### Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación:

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

[...]

III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia;

## **Derecho al trabajo**

El derecho al trabajo es el derecho que tiene toda persona a realizar una actividad productiva legal y remunerada que le permita obtener los satisfactores necesarios para tener una vida digna.

Bien jurídico protegido: La realización de una actividad productiva legal y remunerada.

Sujetos titulares: Todo ser humano.

Estructura jurídica del derecho: Implica una permisión para el particular y una obligación erga omnes de omitir cualquier conducta que interfiera o impida el ejercicio del derecho. Implica también la obligación estatal de suministrar a la

sociedad las condiciones económicas, jurídicas e institucionales que garanticen el acceso a un empleo digno y bien remunerado.

#### Condiciones de vulneración del bien jurídico protegido

##### En cuanto al acto

1. Realización de una acción u omisión que impida u obstaculice el libre ejercicio de la actividad, oficio o profesión del individuo.
2. La no remuneración debida.
3. La omisión de la emisión de disposiciones jurídicas en materia laboral.
4. La omisión de una adecuada supervisión del cumplimiento de las disposiciones laborales por parte del Estado.
5. La no implementación de instituciones adecuadas para la realización de dicha supervisión.

##### En cuanto al sujeto

1. Cualquier servidor público, en cuanto a la obligación de omitir cualquier conducta que interfiera o impida el ejercicio del derecho, y
2. El Estado, en cuanto a la obligación de suministrar las condiciones económicas, jurídicas e institucionales que garanticen el acceso a un empleo digno y bien remunerado.

##### En cuanto al resultado

Que, como producto de las acciones u omisiones de la autoridad, se impida o interfiera con la posibilidad del individuo de ejercer libremente alguna actividad, profesión u oficio remunerado, o no se respeten condiciones laborales que conlleven el desempeño digno de dicha actividad.

El marco jurídico del derecho a la igualdad se sustenta en diversos instrumentos que integran la Ley Suprema de la Unión, a saber:

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

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.

Fundamentación en el derecho interno.

### Ley Federal del Trabajo

Artículo 3°. El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio.

No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana.

[...]

Artículo 4°. No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de estos derechos sólo podrá vedarse por resolución de la autoridad competente cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan los de la sociedad.

I. Se atacan los derechos de tercero en los casos previstos en las leyes y en los siguientes:

a) Cuando se trate de sustituir o se sustituya definitivamente a un trabajador que reclame la reinstalación en su empleo sin haberse resuelto el caso por la Junta de Conciliación y Arbitraje.

b) Cuando se niegue el derecho de ocupar su mismo puesto a un trabajador que haya estado separado de sus labores por causa de enfermedad o de fuerza mayor, o con permiso, al presentarse nuevamente a sus labores; y

II. Se ofenden los derechos de la sociedad en los casos previstos en las leyes y en los siguientes:

a) Cuando declarada una huelga en los términos que establece esta Ley, se trate de substituir o se substituya a los huelguistas en el trabajo que desempeñan, sin haberse resuelto el conflicto motivo de la huelga, salvo lo que dispone el artículo 468.

b) Cuando declarada una huelga en iguales términos de licitud por la mayoría de los trabajadores de una empresa, la minoría pretenda reanudar sus labores o siga trabajando.

Artículo 8º Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

## Tratados y otros instrumentos internacionales

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador/Obligación de no Discriminación”,

Artículo 3º Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Derecho a contar con condiciones materiales y trato acordes con las expectativas un mínimo de bienestar generalmente aceptadas por los miembros de la especie humana. Este derecho implica para la totalidad de los servidores públicos, desterrar la práctica de tratos humillantes, vergonzosos o denigrantes en el desempeño de sus funciones.

Este derecho guarda una relación muy estrecha con otros derechos, tales como a la no discriminación, a no ser torturado, a una vida digna y de una forma más extensa con el conjunto de los llamados derechos económicos, sociales y culturales.

## Pacto Internacional de los derechos Económicos Sociales y Culturales

### Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

### Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
  - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
  - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Ahora bien, retomando el segundo componente de la segunda hipótesis, esta Comisión determina que se han violado los derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, igualdad y no discriminación y al trabajo del quejoso 1, por parte de los servidores públicos de la Fiscalía General del Estado, pues según ha quedado acreditado en párrafos precedentes, dichos funcionarios le retuvieron el Incentivo por Certificación a que tenía derecho sin justificación objetiva y razonable.

En efecto los servidores públicos trataron de justificar su actuar al señalar que suspendieron el Incentivo, siguiendo las instrucciones establecidas en el acuerdo DIGELAG ACU 023/2012, sin embargo, éste no hace referencia a la posibilidad de negar el Incentivo por cuestiones de incapacidad y mucho menos por maternidad. En efecto, el citado decreto no tiene más requisitos para obtener el incentivo que los siguientes:

1. Que se trate de una persona que realice funciones operativas
2. Que la persona tenga vigente la aprobación de control de confianza
3. Que la persona cuente con nombramiento o instrumento jurídico equivalente que lo atribuya como tal, expedido por autoridad competente, previsto en el Presupuesto de Egresos vigente
4. Que presten sus servicios en instituciones policiales y de procuración de justicia
5. El estímulo económico estará sujeto a la disponibilidad presupuestal y a lo que determine la Secretaría de Administración.

El acuerdo referido fue regulado por la el circular FGE/DGA/DRH/1424/2016 emitida el 25 de julio del 2016, emitida por el entonces Fiscal General Jesús Eduardo Almaguer, sin embargo, impone mayores cargas, tales como que el servidor público ejecute sus funciones por lo menos el 80% de los días en el mes, a excepción de aquellas personas que resulten incapacitadas por el desarrollo propio de funciones meramente operativas como lo son: choques y/o lesiones en servicio en vehículos de emergencia, choques y/o lesiones en persecución y enfrentamientos, etcétera. Lo que evidentemente no sólo viola el derecho a la

legalidad y seguridad jurídica, sino también el derecho a la igualdad y no discriminación.

Por ello el pretender imponer una carga adicional a los trabajadores y empleadas de la policía para obtener el Incentivo por Certificación, transgrede la norma jurídica y viola los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, particularmente los artículos 14 y 16 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y otros ordenamientos que tutelan la necesidad de no ser molestado o privado de bienes o derechos sin fundamento.

Como se ha dicho, los servidores públicos al rendir sus informes aseguraron que el quejoso 1 no realizó sus funciones operativas, ya que registro una incapacidad por maternidad. Dichas manifestaciones son contundentes para acreditar la violación a la legalidad y seguridad jurídica, pues en este caso la ahora víctima siempre había cumplido los requisitos para obtener el estímulo y lamentablemente, por una interpretación desafortunada de los servidores públicos, se le privó de ese derecho.

Se afirma que el actuar de las autoridades involucradas no es legal y que actuaron sin tomar en cuenta y sin sujetarse a lo establecido en el artículo 34 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco ordena, entre otras, cosas lo siguiente: “durante los periodos de embarazo percibirán la remuneración íntegra que les corresponda”; y más adelante aclara “que ese lapso se considerará como tiempo efectivo de trabajo”, refiriéndose al tiempo en que se encuentra vigente la incapacidad de maternidad. Además, debemos de considerar que una incapacidad por maternidad es el reconocimiento que tiene toda mujer a ello, y el argumentar que por ese solo motivo no tiene derecho a recibir su estímulo económico, se pone de manifiesto su actuar indebido.

Artículo 34. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable o signifiquen un peligro para su salud, en relación con la gestación; gozarán siempre de noventa días de descanso, pudiendo ser treinta días antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y sesenta días más después del mismo; durante estos periodos percibirán la remuneración íntegra que les corresponda. Lo anterior, independientemente de que la autoridad

encargada de expedir las incapacidades las otorgue o no en el momento acertado. Ese lapso se considerará como tiempo efectivo de trabajo...

Por otro lado, esta Comisión ha asegurado que los servidores públicos señalados como responsables violaron el derecho a la igualdad y no discriminación del quejoso 1, pues en un caso análogo interpretaron de forma distinta la norma, ya que, a una persona de la misma Fiscalía General, que se encontraba embarazada, sí le pagaron el Incentivo por Certificación.

En efecto los funcionarios al rendir sus informes reconocieron haber otorgado el Incentivo a una persona empleada de la Fiscalía General del Estado que embarazada, bajo el argumento de que se trataba de “un acto de humanidad y consideración por su situación muy particular” y si bien no mencionaron el nombre dicha mujer, esta Comisión la identificó como quejoso 2, quien incluso acudió a rendir testimonio en la presente investigación el 21 de septiembre de 2017, del cual se desprende que le pagaron el incentivo económico correspondiente al periodo en que estuvo embarazada, proporcionando copia certificada de un recibo de pago correspondiente a esa fecha. Testimonio al que se le concede valor probatorio pleno, ya que es coincidente con las manifestaciones del agraviado, y al ser concatenado con los informes rendidos por las autoridades involucradas, no queda duda de su veracidad. (Puntos 3, 4, 16, 17, 22 y 25 de antecedentes y hechos y Evidencias 1 y 3).

Sobre este punto vale la pena señalar que existió un trato desigual entre dos personas en una condición similar, utilizándose criterios subjetivos que incumplen con los parámetros de racionalidad que deben regir los temas de igualdad y no discriminación. En efecto, para que sea admisible una distinción y no se considere una discriminación, las autoridades al momento de aplicar la norma, entre otras cosas, se asegurarán que su criterio sea razonable, proporcional y objetivo. Así lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente en la Opinión Consultiva Oc-18/03 del 17 de septiembre de 2003, solicitada por los

Estados Unidos Mexicanos, sobre la Condición Jurídica y Derechos de los migrantes indocumentados.

En la citada Opinión Consultiva se determinó que “La discriminación se utilizará para hacer referencia a lo inadmisibles, por violar los derechos humanos. Por tanto, se utilizará el término discriminación para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable, que redunde en detrimento de los derechos humanos. Además, aseguró que la igualdad y la no discriminación son un binomio indisoluble que siempre debe garantizarse. En efecto, en ésta se señaló:

83. La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos. El elemento de la igualdad es difícil de desligar de la no discriminación. Incluso, los instrumentos ya citados (supra párr. 71), al hablar de igualdad ante la ley, señalan que este principio debe garantizarse sin discriminación alguna. Este Tribunal ha indicado que “[e]n función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio”.

Se ha asegurado además que los servidores públicos violaron el derecho al trabajo de la peticionaria, pues retuvieron el pago del estímulo de control y confianza a la quejosa sin ningún fundamento, pues la propia Constitución, en su artículo 123, apartado B, fracción XIII, congruente con el numeral 34 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado, establece que la mujer durante el embarazo percibirá la remuneración íntegra que le corresponda.

Empero, la autoridad involucrada actuó de manera contraria, ya que aun cuando tenía conocimiento de que el quejoso 1 gozaba de una incapacidad, retuvieron el mencionado estímulo, sin tomar en cuenta que, de acuerdo con la propia ley, se establece que tratándose de incapacidad por maternidad, el tiempo que ésta dure tendrá que considerarse como tiempo efectivo de trabajo; por lo tanto, la aquí inconforme cumplió en todo momento con los requisitos para recibir el estímulo económico reclamado.

No se puede permitir que se atente y se viole en cualquiera de sus ámbitos los derechos que amparan a las mujeres embarazadas. Evidentemente se plasma la insensibilidad, inconciencia y falta de coherencia con la que actúa en casos como el que le sucedió a la agraviada, en el que se vio afectada por la dependencia a la cual presta sus servicios, cuando se encontraba en un estado de vulnerabilidad, con pleno conocimiento de las autoridades involucradas que le negaron su derecho que tenía adquirido y con el que cumplía con todos los requisitos para gozar de éste.

Una vez analizados los hechos y las evidencias de la presente recomendación, además de la normatividad vigente, es prioritario la protección de los derechos de las mujeres embarazadas en su máxima expresión antes y después del parto, y dichas medidas están tuteladas en nuestra Constitución Federal y en los ordenamientos internacionales, ya que les concede prerrogativas irrenunciables que constituyen una estabilidad en todos sus ámbitos.

Además, esas medidas de protección en favor de las mujeres que gozaron de incapacidad por maternidad, establecen que no se les podrá limitar, eliminar o restringir alguno de sus derechos, pues de lo contrario estarían siendo discriminadas, ya que la estabilidad reforzada en favor de ellas, consiste entre otras cosas en que las medidas de protección que se dicten a su favor deberán ser acordes a los derechos humanos que tienen las madres quienes son las que generan vida.

No se puede perder de vista que la figura de la maternidad es de interés social y por lo tanto el Estado tiene la obligación jurídica de garantizar el cumplimiento de sus derechos, ya que se trata de un bien supremo como lo es la gestación, el recién nacido y por supuesto la vida, motivo por el cual se instauró en favor de ese grupo en estado de vulnerabilidad, un tratamiento especial racional y objetivo, que distinga la situación especial de maternidad, abarcando la gestación, el parto, incluso la lactancia, con la finalidad de perpetuar la especie humana.

El derecho a la maternidad, también es un derecho fundamental y como tal, abarca la protección más amplia en favor de las mujeres embarazadas dentro de todos los ámbitos con la finalidad de evitar que se ponga en peligro su salud y la del producto, ya sea durante el estado de gestación, antes o después del parto, sin que se afecte ninguno de sus derechos, emolumentos, prestaciones ya adquiridas, como sería en el presente caso, derecho a que se le continuara otorgando el estímulo económico por haber acreditado los exámenes de control y confianza.

Este derecho además de estar garantizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce en la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 25 señala:

Artículo 25

[...]

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Asimismo, se reconoce en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que en su artículo cuarto y once señala:

Artículo 4

[...]

2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

Artículo 11

[...]

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

a. Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil;

b. Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales;

Por su parte el Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social, adoptado en Ginebra, en la 35ª reunión CIT el 28 de junio de 1952, establece:

#### Parte VIII. Prestaciones de Maternidad

##### Artículo 46.

Todo Miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de maternidad, de conformidad con los artículos siguientes de esta parte.

##### Artículo 49

[...]

4. Las instituciones o los departamentos gubernamentales que concedan las prestaciones médicas de maternidad deberán estimular a las mujeres protegidas, por cuantos medios puedan ser considerados apropiados, para que utilicen los servicios generales de salud puestos a su disposición por las autoridades públicas o por otros organismos reconocidos por las autoridades públicas.

En el derecho interno la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, particularmente en el artículo 11 se establece:

Artículo 11. El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de género, y, especialmente, las

derivadas de la maternidad, las relacionadas con las obligaciones familiares y con el estado civil de las personas.

Por lo anterior, podemos concluir que en el momento en que sean analizados los derechos fundamentales que tienen las mujeres embarazadas dentro del ámbito laboral, pero tomando en cuenta los principios ideológicos que los respaldan y los mismos les sean respetados, será entonces cuando podremos hablar de una aplicación correcta del principio de igualdad y equidad entre hombres y mujeres, sobre todo, si consideramos que existen diferencias físicas y fisiológicas entre ambos, como podría ser una de ellas “la posibilidad de un embarazo”, lo cual provoca un trato diferenciado que deja a las mujeres en estado de vulnerabilidad, incluso como consecuencia de esas diferencias provocan que en el momento que reclaman el cumplimiento de un derecho y no se les concede, se les discrimina, lo cual es constitutivo de un delito contra la Dignidad de las Personas, contemplado en el artículo 202 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Lo anterior es así porque por razones de sexo, embarazo, características físicas y estado de salud, la privan de un derecho previamente adquirido sin causa legal alguna, atentando contra su dignidad humana.

La normatividad vigente protege los derechos de las mujeres embarazadas en su máxima expresión antes y después del parto, y dichas medidas están tuteladas en nuestra Constitución y en los ordenamientos internacionales, ya que les concede prerrogativas irrenunciables.

Es por lo anterior que esta comisión concluye que se ha demostrado plenamente que el quejoso 1 sufrió una violación de sus derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, igualdad, no discriminación y a la legalidad, al negarle un bien económico al que tenía derecho.

Reparación del daño

Este organismo sostiene que la prestación indebida del servicio público en perjuicio del agraviado quejoso 1 constituye una violación de sus derechos y merece una justa reparación del daño de manera integral, como elemento fundamental para crear conciencia del principio de responsabilidad. Es una forma de enmendar una injusticia y un acto de reconocimiento del derecho de las víctimas y de las personas.

Es víctima de una violación de los derechos humanos toda persona que haya sufrido algún tipo de daño, ya sea físico, mental o emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. También comprenderá a la familia inmediata o a las personas a cargo de la víctima directa, así como a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro, para impedir su victimización; según lo ha definido la ONU en su resolución 60/147 del 16 de diciembre de 2005, cuando la Asamblea General aprobó los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales.

En el año 2000, el Relator Especial sobre el Derecho de Restitución, Indemnización y Rehabilitación de las Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, M. Cherif Bassiouni, presentó un informe final ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, al cual adjuntó una propuesta de Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer un Recurso y a Recibir Reparación (conocidos como Principios van Boven-Bassiouni).

Estos principios y directrices fueron aprobados en la citada resolución 69/147, y se describen en 13 secciones, con un total de 27 artículos:

I. Obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

II. Alcance de la obligación.

III. Violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario que constituyen crímenes en virtud del derecho internacional.

IV. Prescripción.

V. Víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario.

VI. Tratamiento de las víctimas.

VII. Derechos de las víctimas a disponer de recursos.

VIII. Acceso a la Justicia.

IX. Reparación de los daños sufridos.

X. Acceso a información pertinente sobre violaciones y mecanismos de reparación.

XI. No discriminación.

XII. Efecto no derogativo

XIII. Derecho de otras personas.

Para el caso en estudio es pertinente señalar que dichos principios y directrices hacen referencia a la situación jurídica y los derechos de las víctimas, en particular

de disponer de recursos y obtener una justa reparación, según lo previsto en sus artículos del 11 al 23. Las distintas formas de reparación, su alcance y contenido, que incluyen tanto las reparaciones monetarias como las no monetarias, las clasifica en restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

Ahora bien, la reparación integral del daño a las víctimas de violaciones a los derechos humanos constituye en gran medida la cristalización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El concepto de reparación integral tiene su fundamento en los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y abarca la acreditación de daños en la esfera material e inmaterial, y el otorgamiento de medidas tales como: a) la investigación de los hechos; b) la restitución de derechos, bienes y libertades; c) la rehabilitación física, psicológica o social; d) la satisfacción mediante actos en beneficio de las víctimas; e) las garantías de no repetición de las violaciones, y f) la indemnización compensatoria por daño material e inmaterial.

En uso de sus facultades, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha asentado los siguientes criterios.

Respecto de la obligación de reparar el daño, resulta conveniente invocar el punto 25 de la obra denominada Repertorio de Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tomo II, que a la letra dice: “Es un principio de Derecho Internacional, que la jurisprudencia ha considerado incluso una concepción general de derecho, que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño, comporta el deber de repararlo adecuadamente. La indemnización, por su parte, constituye la forma más usual de hacerlo...”

La obligación de Fiscalía General del Estado de reparar el daño se sustenta con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que enuncia:

## Artículo 1°.

[...]

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

[...]

El 9 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Víctimas, reglamentaria del citado artículo, en la que se establece que su objeto es reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones de derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte y demás instrumentos de derechos humanos, según la fracción I de su artículo 2.

Dicho ordenamiento define en el párrafo primero del artículo 4°, como víctimas directas a aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Cabe destacar que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido

como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición, según lo establecido en el artículo 26 de la ley de referencia, y en su artículo 27 señala que la reparación integral comprenderá:

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

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

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

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

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

[...]

Asimismo, el 27 de febrero de 2014 se publicó en el periódico oficial El Estado de Jalisco la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco, en la cual se estableció en su artículo 1° que dicho ordenamiento obliga a las autoridades de los órdenes de gobierno estatal y municipal, así como a las instituciones y organismos según la competencia de cada una, a velar por la protección de las víctimas del delito y a proporcionarles ayuda, asistencia o reparación integral. Además, se estableció que las medidas de atención y protección serán proporcionadas por el titular del Poder

Ejecutivo Estatal a través de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, a la que corresponde poner en marcha los programas, lineamientos y procedimientos administrativos, a fin de que aquellas se hagan efectivas.

En el artículo 4° de este ordenamiento se establece que las víctimas son aquellas personas físicas que hayan sufrido directa o indirectamente algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional o en general cualquier riesgo o lesión en sus bienes jurídicos o derechos, como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones de sus derechos humanos reconocidos en la Constitución federal, en los tratados internacionales, la Constitución Política del Estado de Jalisco y demás normativa aplicable, derivadas de una averiguación previa, un procedimiento penal o administrativo, o en una carpeta de investigación.

Esta CEDHJ reitera que la reparación del daño a las víctimas de una violación de derechos humanos es un elemento fundamental para crear conciencia del principio de responsabilidad y enfrentar la omisión con la que las autoridades encargadas de garantizar el principio de legalidad y seguridad jurídica.

En ese sentido, es facultad de la CEDHJ reclamar una justa reparación de los daños y perjuicios, conforme a lo que se ordena en el artículo 73 de la ley que la rige, y que refiere:

Artículo 73. Una vez agotadas las etapas de integración del expediente de queja, el visitador general deberá elaborar un proyecto de resolución [...] El proyecto de recomendación [...] deberán señalar las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos fundamentales de los afectados y, en su caso, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado...

En el presente caso, Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos, y Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización de la Fiscalía General del Estado vulneraron los derechos humanos del inconforme quejoso 1, y en consecuencia, la Fiscalía General del

Estado, de manera objetiva y directa, se encuentra obligada a reparar los daños provocados, ya que no se cumplió con la debida diligencia su deber de garantizar los derechos humanos a la igualdad, laborales, a la no discriminación y a la legalidad y seguridad jurídica por el ejercicio indebido de la función pública, al incumplir la obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en agravio del quejoso 1.

Para que un Estado que se precia de ser democrático, como el nuestro, cumpla con el fin de proporcionar debidamente los servicios públicos y atender al bien común de los ciudadanos, es preciso que sus autoridades, además de rendir cuentas por los actos realizados en representación del pueblo, acepten su responsabilidad por las acciones y omisiones en que incurran en el ejercicio de sus funciones y reparen los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos a su cargo.

#### IV. CONCLUSIONES

Las hipótesis planteadas fueron confirmadas, ya que Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos, y Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización de la Fiscalía General del Estado, retuvieron ilegalmente el Incentivo por Certificación del servidor Público quejoso 1, violando sus derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, igualdad y no discriminación y al trabajo. Por lo anterior, esta Comisión dicta las siguientes:

##### Recomendaciones

Al maestro Raúl Sánchez Jiménez, fiscal general del Estado, se le recomienda:

Primera. Gire instrucciones a quien corresponda para que sean cubiertos en su totalidad los pagos del Incentivo por Certificación al aquí agraviado quejoso 1, retenido con motivo de su incapacidad.

Segunda. Que en casos futuros y análogos se evite retener el Incentivo por Certificación a los servidores públicos que cumplan con los requisitos que establece el acuerdo DIGELAG ACU 023/2012.

Tercera. Emprenda las acciones necesarias para que la Fiscalía General del Estado que encabeza, realice a favor de la víctima quejoso 1, la reparación integral del daño de forma directa y en la que se incluyan todas las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantía de no repetición, de conformidad con la Ley General de Víctimas, la Ley de Atención a Víctimas del Estado y los instrumentos internacionales invocados en la presente Recomendación, evitando cualquier acto intimidatorio o de represalia.

Cuarta. Como cambio de práctica administrativa, se revise el contenido de la circular FGE/DGA/DRH/1424/2016 del 25 de julio de 2016, y en su caso, se adecue o deje sin efecto por ir en contra de los principios de legalidad, igualdad y no discriminación.

Quinta. Se exhorte a Bernardo Arzate Rábago, director de Recursos Humanos, y Yolanda Salomé Santiago Villela, coordinadora general de Administración y Profesionalización de la Fiscalía General del Estado, para evitar actos como los acreditados en la presente recomendación.

Esta Recomendación tiene el carácter de pública, por lo que la institución deberá darla a conocer a los medios de comunicación, de acuerdo con los artículos 79 de la ley que rige su actuación y 120 de su Reglamento Interior.

Con fundamento en los artículos 72, párrafo segundo; y 77 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se informa a la autoridad a la que se dirige, que tiene un término de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que se le notifique, para que informe a este organismo si la aceptan o no; en caso afirmativo, esta Comisión estará únicamente en espera de las constancias que

acrediten su cumplimiento, las cuales deberán presentarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de aceptación.

De no ser aceptada o cumplida, la autoridad o servidor público deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 71 Bis de la ley de esta institución, la Comisión podrá solicitar al Congreso del Estado, que comparezca ante dicho órgano legislativo a efecto de que explique el motivo de su negativa.

Las recomendaciones de esta Comisión pretenden ser un sustento ético y de exigencia para las autoridades y la ciudadanía en la resolución de problemas cotidianos que impliquen un abuso de las primeras y, por ello, una violación de derechos. Es compromiso de este organismo coadyuvar con las autoridades, orientarlas y exigirles que su actuación refleje la alta investidura que representan en un Estado constitucional y democrático de derecho.

Doctor en Derecho Alfonso Hernández Barrón  
Presidente

Esta es la última hoja de la Recomendación 12/2018, que consta de 65 hojas.