

5. PRINCIPIOS RECTORES DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA²⁵

Perspectiva de género

Este principio constituye un método que pretende detectar y eliminar barreras y obstáculos que discriminan a las personas por condición de sexo o género. Por medio de su aplicabilidad, se propone erradicar la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas, basadas en sus características sociales, culturales, políticas, psicológicas, jurídicas y económicas, —asignadas en forma diferenciada de acuerdo con el sexo—, así como promover la igualdad y la construcción de una sociedad con los mismos derechos y oportunidades.²⁶

Sobre esta base, la perspectiva de género permite analizar y comprender las características que definen a las mujeres y los hombres de manera específica; sus semejanzas y diferencias; sus posibilidades vitales; el sentido de sus vidas, expectativas y oportunidades; las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos sexos; los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que lo hacen.²⁷

.....

²⁵ Tomado de la segunda edición del *Catálogo para la Calificación de violaciones a derechos humanos*, editado por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem), 2016, y actualizado para la presente edición de este manual.

²⁶ Cfr. Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres del Estado de México (artículo 6, fracción XIII).

²⁷ Cfr. IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos), *Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en organizaciones que trabajan derechos humanos* (San José: IIDH, 2008).

Tratándose de derechos humanos, esta herramienta incide en la protección que precisan quienes sufren desigualdad o discriminación, así como en una tutela efectiva de los grupos en situación de vulnerabilidad. En este escenario, se encuentra la responsabilidad del Estado no sólo de apegarse a la exacta aplicación de la ley, sino de infundir en los servidores públicos y las servidoras públicas un entendimiento sobre las distinciones biológicas, físicas, económicas, sociales, psicológicas, afectivas, jurídicas y culturales impuestas por el imaginario social —construcción simbólica que contiene el conjunto de atributos asignados a partir de la interpretación valorativa del sexo— para que, en el ejercicio de sus actividades sustantivas, se abstengan de realizar conductas que demeriten la función pública.²⁸

En ese contexto, se deben llevar a cabo las acciones pertinentes para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.

Al respecto, la Suprema Corte ha referido lo siguiente:

PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES. El artículo 1o., párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que queda prohibida toda discriminación motivada, entre otras, por cuestiones de género, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. En este sentido, el legislador debe evitar la expedición de leyes que impliquen un trato diferente e injustificado entre hombres y mujeres. A su vez, los órganos ju-

.....
²⁸ Cfr. Codhem (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México), recomendaciones 7/2016, 8/2016, 12/2016, 19/2015 y 26/2015.

risdccionales, al resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento, deben evitar cualquier clase de discriminación o prejuicio en razón del género de las personas. Así, la perspectiva de género en la administración de justicia obliga a leer e interpretar una norma tomando en cuenta los principios ideológicos que la sustentan, así como la forma en que afectan, de manera diferenciada, a quienes acuden a demandar justicia, pues sólo así se puede aspirar a aplicar correctamente los principios de igualdad y equidad, ya que a partir de la explicación de las diferencias específicas entre hombres y mujeres, se reconoce [sic] la forma en que unos y otras se enfrentan a una problemática concreta, [sic] y los efectos diferenciados que producen las disposiciones legales y las prácticas institucionales.²⁹

Debida diligencia

Es un deber del Estado para garantizar el respeto y la observancia de los derechos fundamentales; consiste en que el Estado, con los medios a su alcance, prevenga, investigue, sancione y repare las violaciones a derechos humanos.³⁰

La debida diligencia por parte de las autoridades supone calidad, inmediatez y prontitud en el desarrollo de sus funciones, máxime cuando tengan conocimiento de situaciones que vulneren o trasgredan derechos humanos, ya que es determinante para prevenir la consecución de nuevas violaciones.³¹

.....
²⁹ SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), Tesis Aislada (Constitucional), 1a. XXIII/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, décima época, libro 3, tomo I, febrero de 2014.

³⁰ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 1).

³¹ Cfr. Codhem (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México), Recomendación 8/2016.

En la doctrina internacional se ha establecido una obligación estatal para cumplir los deberes constitucionales bajo principios generales de debida diligencia, a saber:

Oficiosidad. Que se desarrolle de oficio por parte de las autoridades competentes de manera seria y efectiva.

Oportunidad. De manera inmediata y propositiva en un plazo razonable.

Competencia. Realizada por profesionales competentes y empleando los procedimientos apropiados.

Independencia e imparcialidad. Radica en la falta de propósito anticipado o de prevención a favor o en contra de una persona, lo que también entraña en decidir sin intervención ajena.

Exhaustiva y participativa. Agotar todos los medios legales disponibles y con la participación de quien resulte trasgredido en sus derechos fundamentales.³²

En el marco de este principio, un hecho violatorio que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad del Estado no por ese hecho en sí mismo, sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación a derechos humanos o para tratarla en los términos requeridos por la ley.³³

.....

³² Cfr. Corte IDH-CEJIL (Corte Interamericana de Derechos Humanos-Centro por la Justicia y el Derecho Internacional), “Debida diligencia en la investigaciones de graves violaciones a derechos humanos” (Buenos Aires: 2010).

³³ Cfr. Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos), Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Fondo, Sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 172.

En ese sentido, la debida diligencia exige un grado de prudencia mínima y razonable que debe ser observado por las autoridades estatales durante el ejercicio de sus responsabilidades, producto del entendimiento y de la asimilación del compromiso que se derivan del servicio público encomendado.³⁴

Interés superior de la niñez

Este principio de las niñas y los niños es el conjunto de actuaciones y decisiones para garantizar de manera plena sus derechos, la satisfacción de sus necesidades y un sano esparcimiento para su desarrollo holístico,³⁵ lo cual se robustece con lo esgrimido en la Convención sobre los Derechos del Niño³⁶ (1990), que dispone que en todas las medidas concernientes a la infancia que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño.

Bajo ese criterio, este principio general, orientador de la normativa de los derechos de la niñez, se funda en la dignidad, en sus características propias y en la necesidad de propiciar el desarrollo de las niñas y los niños con pleno aprovechamiento de sus potencialidades, proyectándose de conformidad con el Comité de los Derechos del Niño y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tres dimensiones para su aplicación:

.....

³⁴ Cfr. Codhem (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México), recomendaciones 4/2016, 6/2016, 7/2016, 8/2016, 9/2016, 10/2016, 12/2016, 2/2015, 14/2015, 16/2015, 18/2015, 25/2015, 30/2015, 10/2014, 12/2014 y 22/2014.

³⁵ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 4).

³⁶ Adoptada y abierta a la firma y la ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989, entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

1. Un derecho sustantivo, en cuanto a que el interés referido sea consideración primordial y se tenga en cuenta al sopesar distintos intereses respecto a una cuestión debatida.
2. Un principio jurídico interpretativo fundamental, en el sentido de que si una norma jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la que satisfaga de forma más efectiva sus derechos y libertades a la luz del interés superior del menor.
3. Una norma de procedimiento, conforme a la cual, siempre que se tome una decisión que afecte los intereses de uno o más menores de edad, deberá incluirse en el proceso de decisión una estimación de las posibles repercusiones en ellos. Asimismo, la justificación de la medida adoptada deberá dejar patente que se consideró el interés superior del menor en el análisis de las diversas alternativas posibles.³⁷

En el mismo sentido, conviene observar que, para asegurar su prevalencia, se destaca un cuidado y una asistencia especial de protección que su condición de infante requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, tanto en la esfera pública como en la privada, al vincularse directamente con la concepción de todo ser humano menor de 18 años de edad como titular de derechos.

Partiendo de esa premisa, la consideración primordial y complementaria que le asiste a la infancia constriñe a que el Estado guíe el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en relación con el respeto, la promoción, la protección y la garantía de sus derechos fundamentales; lo

.....

³⁷ Cfr. SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), Tesis Aislada (Constitucional), 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, Primera Sala, libro 25, tomo I, diciembre de 2015, p. 256. Cfr. Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), mayo de 2013.

anterior para lograr su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social³⁸ en condiciones de libertad y dignidad.

Deber objetivo de cuidado

La palabra *cuidar* entraña poner diligencia, atención y solicitud en la ejecución de algo, y cuando se usa como intransitivo implica estar a cargo de alguien para que no sufra perjuicio.³⁹

Bajo esa premisa, el máximo tribunal estima que el deber de cuidado estriba en acatar una disposición legal de un reglamento específico y la obligación de actuar en determinado sentido en relación con la protección del bien jurídico del que se trate para así estar en la posibilidad de afirmar que, debido a ese incumplimiento, se violó el deber de cuidado que le correspondía, dada su calidad de garante del bien jurídico tutelado.⁴⁰

El deber de cuidado delimita la obligación de las autoridades para garantizar las medidas necesarias tendentes a prevenir y erradicar la realización de conductas contrarias a la normativa que pongan en riesgo un derecho fundamental, manifestándose como la protección que, por condiciones especiales de vulnerabilidad, presentan ciertos grupos, ante los cuales se debe buscar la consecución de acciones que permitan el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos.⁴¹

.....

³⁸ En su Observación General No. 5 Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), de noviembre de 2003, el Comité de los Derechos del Niño interpretó el término *desarrollo* en su sentido más amplio, es decir, como concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño. Las medidas de aplicación deben estar dirigidas a conseguir el desarrollo óptimo de todos los niños.

³⁹ Cfr. RAE (Real Academia Española), *Diccionario de la lengua española* (Madrid: Espasa).

⁴⁰ Cfr. SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), Tesis Aislada II.2o.P.230, Violación al deber de cuidado..., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVIII, julio de 2008, p. 1910.

⁴¹ Cfr. Codhem (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México), recomendaciones 6/2016, 8/2016, 10/2016, 15/2016, 16/2016, 8/2015, 18/2015 y 9/2014.

Este deber es exigible a los servidores públicos y las servidoras públicas que tienen la calidad de garante, pues en sus funciones o atribuciones son responsables de que ninguna persona sufra menoscabo en sus derechos fundamentales. En el marco de este criterio orientador, a la autoridad estatal le es exigible este deber objetivo de cuidado por las atribuciones y las facultades previstas en el marco normativo de proveer la custodia posible y adecuada, así como la realización de acciones para prodigar el debido cuidado de aquellos que se encuentran bajo la tutela del Estado.⁴²

Legalidad

Este principio comprende que una persona pueda hacer todo lo que el derecho no le prohíba, por lo que aquella que no funge como órgano del Estado puede realizar todo lo que no está prohibido por el orden jurídico; en cambio, la persona que obra como órgano estatal solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza realizar.⁴³

En el marco de este principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo reconoce “como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general”.⁴⁴

.....

⁴² Cfr. *Idem*, Recomendación 16/2016.

⁴³ Cfr. García Ricci, D., *Estado de derecho y principio de legalidad*, Colección de textos sobre derechos humanos, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (cndh), 2011, pp. 38-42.

⁴⁴ SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), Principio de legalidad... Tesis Aislada (Constitucional), IV.2o.A.51 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 3, tomo III, febrero de 2014, p. 2239.

Dicho razonamiento lo refuerza la doctrina al señalar que deben reunirse ciertos elementos para su aplicabilidad, tales como:

- La existencia de un cuerpo normativo emitido por una autoridad jurídicamente reconocida.
- Que el cuerpo normativo esté integrado por normas estables, prospectivas generales, claras y debidamente publicadas.
- La aplicación de normas a los casos concretos debe ser ejecutada por una institución imparcial, esto es, por tribunales previamente establecidos, mediante procedimientos normativos accesibles para todos que garanticen que toda pena se encuentra debidamente fundada y motivada.

Bajo esa óptica, se aduce una doble funcionalidad, especialmente tratándose del acto administrativo, ya que:

por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes; pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere en tanto no se demuestre lo contrario.⁴⁵

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla cuestiones fundamentales relativas al principio de exacta aplicación de la ley, esto es, el hecho de que nadie

.....
⁴⁵ *Ibidem*.

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 14), lo que interrelacionado con la premisa que sostiene que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (artículo 16), conlleva que todos los actos de los órganos estatales deben estar fundados y motivados en una norma jurídica vigente, expedida de conformidad con la Constitución política federal.

Dicho principio se traduce en la certeza de que la autoridad estatal sólo podrá actuar con fundamento legal; es decir, los servidores públicos y las servidoras públicas, previa actuación y ejercicio de sus funciones, se asegurarán de satisfacer los requisitos y los supuestos contenidos en la ley, buscando que la esfera privada de las personas no se vea afectada sin los procedimientos establecidos en el marco jurídico nacional e internacional.⁴⁶

El cumplimiento del principio de legalidad supone por sí mismo la evidencia de un comportamiento ético. Los códigos de ética contienen reglas claras para que en la actuación de los servidores públicos y las servidoras públicas impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, con los cuales se pretende propiciar una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

.....

⁴⁶ Cfr. Codhem (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México), recomendaciones 1/2016, 2/2016, 3/2016, 4/2016, 5/2016, 6/2016, 9/2016, 10/2016 y 14/2016.

En el caso particular del Estado de México, el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México, así como del Código de Ética,⁴⁷ hacen referencia a los principios y los valores que deben regir el actuar de los servidores públicos y las servidoras públicas, a fin de que asuman una cultura ética y de servicio, cuyo eje rector sea el respeto a la dignidad de las personas:

Honradez. Los servidores públicos y las servidoras públicas se conducen con rectitud, sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros; no buscan ni aceptan compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios ni regalos de cualquier persona u organización debido a que saben que esto compromete el ejercicio de sus funciones, pues están conscientes de que cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.

Lealtad. Los servidores públicos y las servidoras públicas corresponden a la confianza que el Estado les ha conferido; tienen vocación absoluta de servicio a la sociedad y satisfacen el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al bienestar de la población.

Imparcialidad. Los servidores públicos y las servidoras públicas dan a los ciudadanos y la población en general el mismo trato; no conceden privilegios ni preferencias a organizaciones o personas ni permiten que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.

.....

⁴⁷ El Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México y sus Organismos Auxiliares, publicado en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado Libre y Soberano de México, el 2 de abril de 2019.

Eficiencia. Los servidores públicos y las servidoras públicas actúan conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando, en todo momento, un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades por medio del uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.

Interés público. Los servidores públicos y las servidoras públicas actúan buscando en todo momento la máxima atención de las necesidades y las demandas de la sociedad por encima de intereses y beneficios particulares ajenos a la satisfacción colectiva.

Respeto. Los servidores públicos y las servidoras públicas otorgan un trato digno y cordial a las personas en general y a sus compañeros de trabajo, superiores y subordinados, considerando sus derechos, de tal manera que propician el diálogo cortés y la aplicación armónica de instrumentos que conduzcan al entendimiento por medio de la eficacia y del interés público.

Respeto a los derechos humanos. Los servidores públicos y las servidoras públicas respetan los derechos humanos y, en el ámbito de sus competencias y atribuciones, los garantizan, promueven y protegen de conformidad con los principios de universalidad, —que establecen que los derechos humanos corresponden a toda persona por el simple hecho de serlo —; de interdependencia, —que implican que los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí —; de indivisibilidad, —que refieren que los derechos humanos conforman una totalidad, de tal forma que son complementarios e inseparables —, así como de progresividad, —que prevén que los derechos humanos están en constante evolución, y bajo ninguna circunstancia se justifica un retroceso en su protección —.

Igualdad y no discriminación. Los servidores públicos y las servidoras públicas prestan sus servicios a todas las personas sin distinción, exclusión, restricción, o preferencia basada en 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, la orientación o la preferencia sexual, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o por cualquier otro motivo.

Equidad de género. Los servidores públicos y las servidoras públicas, en el ámbito de sus competencias y atribuciones, garantizan que tanto mujeres como hombres accedan con las mismas condiciones, posibilidades y oportunidades a bienes y servicios públicos, programas y beneficios institucionales y cargos y comisiones gubernamentales.

Integridad. Los servidores públicos y las servidoras públicas actúan siempre de manera congruente con los principios que se deben observar en el desempeño de un empleo, un cargo o una comisión, convencidos en el compromiso de ajustar su conducta para que impere en su desempeño una ética que responda al interés público y genere certeza plena frente a todas las personas con las que se vincule u observe su actuar.

Cooperación. Los servidores públicos y las servidoras públicas colaboran entre sí y propician el trabajo en equipo para alcanzar los objetivos comunes previstos en los planes y los programas gubernamentales, generando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad y la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Liderazgo. Los servidores públicos y las servidoras públicas son guía, ejemplo y promotores del Código de Ética y de las Reglas de Integridad; fomentan y aplican, en el desempeño de sus funciones, los principios que la Constitución y la ley les imponen, así como aquellos valores adicionales que, por su importancia, son intrínsecos al servicio público.

Transparencia. Los servidores públicos y las servidoras públicas, en el ejercicio de sus funciones, protegen los datos personales que estén bajo su custodia; privilegian el principio de máxima publicidad de la información pública atendiendo con diligencia los requerimientos de acceso y proporcionando la documentación que generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan, y en el ámbito de su competencia, difunden de manera proactiva información gubernamental como un elemento que genera valor a la sociedad y promueve un gobierno abierto.

Rendición de cuentas. Los servidores públicos y las servidoras públicas asumen plenamente ante la sociedad y sus autoridades la responsabilidad que deriva del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, por lo que informan, explican y justifican sus decisiones y acciones y se sujetan a un sistema de sanciones, así como a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía.⁴⁸

Para la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, estos principios constituyen una base sobre la cual debe discurrir la actuación de todos los servidores públicos del poder público, independientemente del ámbito en el que se desarrollen.

.....

⁴⁸ Principios y valores tomados del Código de Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México y sus Organismos Auxiliares, publicado el 2 de abril de 2019 en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado Libre y Soberano de México y del Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, publicado el 29 de abril de 2019 en la Gaceta de Derechos Humanos número 215, órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

Estas premisas básicas suponen una estricta sujeción al principio de legalidad, el cual, interrelacionado con los derechos fundamentales, incidirá en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales en la materia que nos ocupa.