

RECOMENDACIONES

León, Guanajuato, a los 28 veintiocho días del mes de febrero del año 2019 dos mil diecinueve.

VISTO para resolver el expediente número **208/18-B**, relativo a la queja interpuesta por **XXXXX**, respecto de actos cometidos en su agravio, mismos que estima violatorios de sus Derechos Humanos y que atribuye al **DIRECTOR GENERAL DEL MEDIO AMBIENTE DEL MUNICIPIO DE SALAMANCA, GUANAJUATO**.

SUMARIO

La parte lesa se dolió en contra del director General del Medio Ambiente de la ciudad de Salamanca, Guanajuato, por lo que considera ofensas, discriminación y relegación de funciones dentro del centro de trabajo.

CASO CONCRETO

- **Violación del derecho a desarrollarse en un ambiente laboral libre de violencia**

La violencia laboral presenta muchas facetas y se da en varias direcciones: descendente (del jefe/e), ascendente (del subordinada/o) y horizontal (de compañeras/os o colegas de trabajo) y su efecto en la salud es indiscutible, tanto para el sistema social e institucional, como para las y los trabajadores y sus familias.

La violencia laboral está constituida por incidentes en los que el personal sufre abusos, amenazas o ataques en circunstancias relacionadas con su trabajo, que pongan en peligro –directa o indirectamente- su seguridad, su bienestar o su salud.¹

Dentro de las facetas en que se puede mostrar existe una que es difícil dilucidar con claridad, esta es la violencia psicológica, puesto que la naturaleza de una relación jerárquica es de supra-subordinación, por lo cual se pueden confundir actos de violencia psicológica con actos propios de la autoridad que enviste el sujeto en posición de supra ordinación.

Así, la violencia psicológica en el ambiente laboral implica que en la relación en la que se presenta, el sujeto activo genere en el sujeto pasivo condiciones que menoscaben su dignidad como persona o sus capacidades como profesional, su derecho a desarrollarse en el empleo, en general, cualquier acto que aunque por sí mismo no se observe como un acto violento, la actualización de sus supuestos de hecho sí resultarían en efectos indirectos en el corto, mediano o largo plazo que afecten el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

En el presente caso, de la queja presentada por XXXXX este Organismo considera que la parte lesa se duele de dos acciones específicas que podrían actualizar una violencia en su contra, la primera de éstas se refiere a palabras expresadas por la autoridad señalada como responsable en una reunión laboral, dirigidas a los presentes en ésta incluyendo a XXXXX, y la segunda acción que se estudiará se refiere a las instrucciones que el Director General del Medio Ambiente de la Ciudad de Salamanca le dio, mismas que a su parecer le afectan su desarrollo laboral puesto que sus capacidades estarían siendo menospreciadas.

1. Derecho al trato digno en el ambiente laboral

La violencia laboral puede ser actualizada, como se refirió anteriormente, en expresiones que afecten la dignidad de las personas, mejor entendido este último concepto como una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de las personas y no solamente una simple declaración ética², de hecho, el criterio expresado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la dignidad humana como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad.

Así, las expresiones que en su contenido humillan o degradan al receptor de éstas, que cosifican a las personas o las envilecen, suelen ser expresiones que afectan injustificadamente el derecho de las personas a ser tratadas dignamente.

Ahora bien, en primer término es importante señalar que este Organismo considera acreditado el hecho generador, es decir, la junta realizada el día 10 diez de octubre del año 2018 dos mil dieciocho se llevó a cabo, y de los testimonios recopilados por personas que estuvieron presentes en ésta se puede llegar a tal conclusión, pues tanto XXXXX como XXXXX, fueron coincidentes en las circunstancias, palabras referidas y contexto utilizado, dentro del mismo espacio temporal y espacial en el que la quejosa se refirió, entonces, se aplica el criterio valorativo que refiere que en la ponderación de los testimonios, las declaraciones de dos testigos

¹ Definición adaptada de la Comisión Europea. En OIT, CIE, OMS e ISP (2002) Directrices marco para afrontar la violencia laboral en el sector de la salud, Ginebra.

² No. Registro: 2012363. Jurisprudencia. Materia: Constitucional. Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II. Tesis: 1a. /J. 37/2016 (10a.). Página: 633.

presenciales y hábiles podrán tener fuerza de convencimiento cuando sean contestes sobre la sustancia del hecho y sus accidentes esenciales³, situación que en el caso concreto quedaría actualizada al valorar los testimonios referidos.

En dicho contexto, las expresiones de las que XXXXX fue sujeto pasivo el día 10 de octubre por parte de quien señala como autoridad responsable, se consideran del tipo de las que menoscaban injustificadamente la dignidad de las personas, puesto que la expresión: “**Son una bola de ladrones, rateros, y desorganizados, dejaron el municipio sin dinero**”, es considerada un acto ilocutivo del habla, es decir, es caracterizado por una fuerza e intención propia dirigida al interlocutor, en este caso un reproche que, dentro del contexto de la relación de supra-subordinación entre el emisor José Hugo Hernández y la receptora XXXXX, no se encontraría amparada dentro de los límites de libertad de expresión bajo la aplicación de una ley de ponderación⁴, que expresa que **cuanto más alto sea el grado de incumplimiento o de menoscabo de un principio, tanto mayor debe ser la importancia del cumplimiento del otro.**

En este sentido, la dignidad humana se entiende como un “principio rector” que proyecta su luz sobre los derechos individuales, enriqueciéndolos con nuevos significados, y que orienta la actividad normativa y jurisprudencial⁵, en cambio, la libertad de expresión no es un derecho absoluto en ninguna de sus manifestaciones específicas, por lo que puede eventualmente estar sujeto a restricciones para preservar otros derechos, valores e intereses constitucionalmente protegidos con los cuales puede llegar a entrar en conflicto, siempre que ello no se haga de manera abusiva, arbitraria o desproporcional.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que en materia de derechos fundamentales el legislador está autorizado para desarrollar los límites constitucionales; sin embargo, dicha actividad está condicionada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica⁶, además, señaló que la observancia de los referidos principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica implica que la limitación de un derecho fundamental debe cumplimentar cuatro características: 1. Perseguir una finalidad legítima; 2. Ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido a través de la limitación respectiva; 3. Ser necesaria; 4. Debe ser razonable, de manera que cuanto más intenso sea el límite de la garantía individual, mayor debe ser el peso o jerarquía de las razones constitucionales que justifiquen su intervención. De lo anterior se observa que el criterio de la Suprema Corte de Justicia consiste en reconocer que se debe optar entre valores, respetables pero disyuntivos, otorgando protección a uno de ellos; para lo cual se acude básicamente a dos métodos, que consisten, respectivamente, en establecer una jerarquía entre los derechos fundamentales y en decidir en cada caso concreto mediante un test de balance o ponderación.

Una vez expresados los fundamentos, este Organismo considera que la expresión señalada como el hecho generador no cumpliría con ciertas características de las referidas en el párrafo anterior, es decir, la expresión no era necesaria en el contexto en que ésta se realizó, además de que no perseguía ninguna finalidad legítima dentro de la relación de supra-subordinación existente, es decir, es una opinión personal del director **José Hugo**, más dentro del contexto, ésta implica un menoscabo a la dignidad de las personas receptoras de la misma.

2. Derecho al desarrollo profesional en el ambiente laboral

Respecto a la afectación resentida por XXXXX referente a sentirse degradada en sus funciones como XXXXX, al haber sido retirada de su oficina para realizar funciones en la recepción, incluyendo que dentro de éstas ni siquiera le permitían recibir las llamadas que entrasen a la oficina, el hecho descrito queda acreditado puesto que no es negado por la autoridad señalada como responsable, pues refiere:

*“...ya que por su experiencia conoce muy bien la tramitología diversa como lo es internamente y externamente hacia otras dependencias como lo es ventanilla única y ordenamiento territorial por nombrar algunas, **por lo anterior y por necesidades administrativas y operativas fue que le designé esa función** aunado a las buenas relaciones que la C. XXXXX mantenía con el público en general y con personal de otras dependencias, lo anterior **basándome en el Reglamento Interior de Trabajo para el Municipio de Salamanca, Guanajuato, artículo 74 fracción XII. Obedecer las órdenes e instrucciones de sus superiores relacionadas con sus labores.**”*

De tal forma, como método resolutivo esta Procuraduría ponderará si la aplicación del fundamento legal que refiere la autoridad responsable es válida en relación al artículo primero constitucional y el ejercicio de los derechos laborales que le son reconocidos a la quejosa.

Al respecto, se puede observar que la conducta descrita encuadra en los supuestos de violencia laboral que establece el **Protocolo de actuación frente a casos de violencia laboral, hostigamiento y acoso sexual, dirigido a las empresas de la República Mexicana**⁷, mismo que reconoce 5 áreas generales en las que pueden concentrarse las múltiples formas de violencia laboral, a saber:

1. Limitación de las posibilidades de comunicación

³ No. Registro: 2001730. Tesis Aislada. Materia: Penal. Décima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3. Tesis: XXVII.1o. (VIII Región) 9 P (10a.) Página: 1956.

⁴ (Alexy, R.)

⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La dignidad de la persona en el ordenamiento constitucional español”, Revista Vasca de Administración Pública, n. 43, España, 1995, p. 49.

⁶ <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Participacion/20160404.pdf> (consultado el 12 de febrero de 2019).

⁷ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281042/Protocolo_28062017_FINAL.pdf (consultado el 12 de febrero de 2019)

2. Ataques a las relaciones sociales personales: conductas humillantes, limitar las posibilidades de mantener contactos sociales, denegación de derechos.
3. Ataques a la reputación: conductas de aislamiento, difundir rumores, ridiculizaciones, menosprecio de la labor de la víctima.
4. Ataques a la calidad profesional y a la situación vital: cambios frecuentes en las tareas, procurar disminuir el rendimiento de la persona en su profesión y en la vida en general.
5. Ataques directos a la salud: violencia o amenazas de violencia, asignar tareas peligrosas.

Bajo dicha línea argumentativa, el punto cuarto enlistado supralíneas quedaría actualizado dentro del caso concreto, pues los hechos narrados constituirían un ataque a la calidad profesional de la hoy quejosa, ya que la orden recibida por parte del Director General de Medio Ambiente procuraba disminuir el rendimiento de XXXXX en su profesión, lo anterior en relación a que las funciones realizadas en el puesto de XXXXX del que gozaba la doliente al momento de recibir dicha orden, no resultarían compatibles con las nuevas asignadas en el área de recepción. Entendiendo que este Organismo no considera triviales las funciones del área de recepción, sí es importante considerar que de realizarlas generalizadamente dejando de lado las propias del puesto, esto generaría un detrimento en la formación técnica de XXXXX.⁸

A más de lo anterior, surgió en este país la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, cuya naturaleza jurídica como acción afirmativa pretende evitar la invisibilización y procurar establecer condiciones de igualdad entre los ciudadanos sin importar el género. De esta legislación se desprende un derecho sustantivo que le es reconocido a XXXXX contenido el artículo 11°, éste en relación con el artículo 7°, apartado B, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹, mismos que reconocen a la hoy quejosa el derecho a la permanencia en su empleo, a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a su expectativas, siendo su puesto el de XXXXX, cuyo ejercicio material se reconoce al realizar las funciones asignadas a dicho puesto.

De lo expuesto en párrafos anteriores, es posible concluir que la aplicación del fundamento jurídico en el que el licenciado José Hugo Hernández León justifica constitucionalmente su acto de autoridad, puede considerarse inválida a la luz de un ejercicio de interpretación conforme, obligación contenida en el artículo 1° primero constitucional al señalar éste:

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.”

Así, de la conjunción argumentativa, se actualiza que la autoridad señalada como responsable, al asignar nuevas funciones a la hoy quejosa no relacionadas con su capacitación técnica y jerárquica, generó una afectación injustificada en el derecho al desarrollo profesional de XXXXX, más allá del fundamento jurídico que para el caso concreto se señala, por resultar este último inaplicable dentro del contexto previamente establecido.

3. Conclusión

La presente resolución pretende contribuir a consolidar una cultura en el respeto de los derechos humanos; tan es así que sabemos que la autoridad a quien se dirige la presente recomendación comparte -al igual que nosotros- la convicción inquebrantable que los derechos humanos no son algo que puedan menospreciarse, es decir, la no vinculación jurídica de las recomendaciones de organismos públicos de derechos humanos, no implica que no vinculen moralmente, máxime ante la evidencia de los hechos aquí analizados.

Así, la autoridad a quien se dirige la presente resolución tiene en su mano la oportunidad, al aceptar las presentes recomendaciones, de reforzar su compromiso contra la violencia laboral y, en tal virtud, transmitir un mensaje claro de que comportamientos como el aquí analizado, no serán por ningún motivo tolerados.

A raíz de lo anteriormente expuesto, se tiene por acreditada la Violación del derecho a desarrollarse en un ambiente laboral libre de violencia, dolido por XXXXX, en contra del Director General de Medio Ambiente de Salamanca, Guanajuato, José Hugo Hernández León, lo que determina el actual juicio de reproche.

RECOMENDACIONES

PRIMERA.- Esta Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, emite **Recomendación** a la **Presidenta Municipal de Salamanca, Guanajuato**, licenciada **María Beatriz Hernández Cruz**, a efecto de que instruya al Director General de Medio Ambiente de Salamanca, Guanajuato, **José Hugo Hernández León**, a ofrecer una disculpa institucional a **XXXXX** y reconozca la responsabilidad en los hechos motivos de la presente resolución; así como a otorgar garantías efectivas de no repetición. Todo ello respecto de la **Violación del derecho a desarrollarse en un ambiente laboral libre de violencia**.

⁸ Por ejemplo la Ley Complementaria núm. 12.561 de Río Grande de Sul, en su artículo 2, párrafo único, señala que se evidencia el acoso moral al servidor público cuando: a) Le fueran impuestas atribuciones y actividades incompatibles con el cargo que ocupa o en condiciones y plazos inexigibles, b) Fuera designado para ejercer funciones triviales, en detrimento de su formación técnica.

⁹ Véase marco normativo.

SEGUNDA.- Esta Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, emite **Recomendación** a la **Presidenta Municipal de Salamanca, Guanajuato**, licenciada **María Beatriz Hernández Cruz**, para que implemente las acciones necesarias a efecto de fortalecer el clima social laboral y las relaciones interpersonales que permitan desarrollar una cultura organizacional basada en el respeto y empatía de los actores involucrados. Todo ello respecto de la **Violación del derecho a desarrollarse en un ambiente laboral libre de violencia**.

TERCERA.- Esta Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, emite **Recomendación** a la **Presidenta Municipal de Salamanca, Guanajuato**, licenciada **María Beatriz Hernández Cruz**, a efecto de que gire instrucciones a quien corresponda para diseñar e impartir capacitación para el personal adscrito a la Dirección General de Medio Ambiente de Salamanca, Guanajuato sobre los derechos humanos que el orden jurídico nacional e internacional se reconocen a las personas para vivir una vida libre de violencia en su ambiente laboral, en el que se incluya el tema de “**dignidad humana**” y “**derechos humanos en el trabajo**”. Todo ello respecto de la **Violación del derecho a desarrollarse en un ambiente laboral libre de violencia**.

La autoridad se servirá informar a este Organismo, si acepta las presentes recomendaciones en el término de 5 cinco días hábiles posteriores a su notificación, y en su caso dentro de los 15 quince días naturales, aportará las pruebas de su debido y total cumplimiento.

Notifíquese a las partes.

Así lo resolvió y firmó el Licenciado **José Raúl Montero de Alba**, Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

L. JRMA* L. LAEO* L. CEGK*