COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS BAJA CALIFORNIA

RECOMENDACIÓN No. 15/2017

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA, IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD, A LA FAMILIA, AL MATRIMONIO, AL TRATO DIGNO Y A NO SER SOMETIDO A VIOLENCIA INSTITUCIONAL, EN AGRAVIO DE V1 Y V2.

Tijuana, B.C. a 29 de diciembre de 2017.

LIC. FRANCISCO RUEDA GÓMEZ
SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO
DE BAJA CALIFORNIA.

Distinguido Secretario:

1. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 Apartado B de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, 1, 2 párrafo primero, 3, 5, 7 fracciones I, II, IV, VIII, 26, 28, 35, 42, 45 y 47 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California y 1, 5 párrafo primero, 9 párrafo primero 121, 122, 123, 124 y 126 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CEDHBC/TIJ/Q/1037/17/3VG relacionado con el caso de **V1** y **V2**, resultando que del análisis de las evidencias que obran en el sumario se acreditó plenamente la violación a los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, igualdad y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género, al libre desarrollo de la personalidad, a la familia, al matrimonio y a no ser sometido a violencia institucional en contra de **V1** y **V2**, derivado de acciones y/u omisiones con relación a la obligación constitucional, legal, reglamentaria y convencional que tienen todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas.

2. Con el propósito de proteger los datos personales de las personas involucradas en los hechos, se omitirá su publicidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6º Apartado A fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como los artículos 7 Apartado C de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 5 fracción V de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California; 5 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, y 15 fracción VI, 16 fracción VI y 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, la información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describen las claves utilizadas, con el compromiso de que se dicten las medidas de protección de los datos correspondientes y vistos los siguientes:

I. HECHOS.

3. Aproximadamente en el mes de agosto, **V1** y **V2**, mujeres de 50 y 35 años de edad respectivamente, acudieron a las oficinas del Registro Civil ubicadas en el H. Ayuntamiento de Tijuana con la finalidad de contraer matrimonio civil, por lo que solicitaron información al respecto, obteniendo como respuesta por parte de personal de dicha dependencia gubernamental, que los matrimonios del mismo sexo no estaban aprobados en la ciudad, orientando a **V1** y **V2** a presentar un amparo, o bien llevarlo a cabo en la Ciudad de México.

4. Por lo anterior **V1** compareció el 23 de octubre de 2017 ante este organismo protector a presentar queja, en razón de sentirse agraviada en sus derechos humanos, particularmente a la igualdad y no discriminación.

5. A efecto de conocer la verdad histórica de los hechos este Organismo Estatal recabó las evidencias necesarias y solicitó los Informes Justificados y en Colaboración a la Oficialía 01 del Registro Civil del H. Ayuntamiento de Tijuana, así como a la Dirección Estatal del Registro Civil, respectivamente, documentos de los cuales se desprenden las siguientes:

II. EVIDENCIAS.

6. Acta circunstanciada de 23 de octubre de 2017, en la que se hace constar la comparecencia de **V1**, quien presentó Queja por la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, lo anterior en razón de haberse presentado en compañía de **V2** en las oficinas que ocupa la Oficialía 01 del Registro Civil de Tijuana, a efecto de solicitar información para contraer matrimonio civil, ante lo cual obtuvieron como respuesta que los matrimonios del mismo sexo no estaban aprobados en la ciudad, orientando a **V1** y **V2** a presentar un amparo, o bien llevarlo a cabo en la Ciudad de México.

7. Oficio CEDHBC/TIJ/1068/17/3VG de 8 de diciembre de 2017, dirigido a **AR1**, Oficial 01 del Registro Civil del H. Ayuntamiento de la ciudad de Tijuana, mediante el cual se solicita rinda informe justificado en relación a la negativa por parte de la institución para celebrar el matrimonio civil de **V1** y **V2**.

8. Oficio de fecha 8 de noviembre de 2017, dirigido a SP1, Director del Registro Civil del Estado de Baja California, mediante el cual se le solicitó proporcionar información sobre los hechos constitutivos de la Queja.

9. Oficio 3374/RC/2017 de fecha 17 de noviembre de 2017, mediante el cual **AR1** remite a esta Comisión Estatal, respuesta al oficio CEDHBC/TIJ/1068/17/3VG, informando medularmente que en efecto les fue negada su petición para contraer matrimonio civil, en razón de que las leyes del Estado no preveen el matrimonio igualitario, fundamentando dicha negativa en el numeral 143 del Código Civil para el Estado de Baja California y el artículo 46 fracción III, de la Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Baja California. Asimismo refiere la imposibilidad de celebrar dicho acto civil en razón de encontrarse a cargo del Gobierno del Estado de Baja California, y por tanto no cuenta con las facultades para solicitar una modificación a la estructura de las actas de matrimonio, ya que contravendría los ordenamientos legales del Estado. Por otra parte señala que para llevar a cabo el matrimonio igualitario es necesario se agote de manera previa y por parte de los interesados, juicio de garantías ante un Juez Federal, para que con las facultades que le otorga la ley, dicte la resolución respectiva.

10. Oficio RC/6189/2017 de fecha 28 de noviembre de 2017, mediante el cual **SP1** informa a esta Comisión Estatal que en términos de los dispuesto por los artículos 35 del Código Civil y 43 de la Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Baja California, los oficiales del Registro Civil son los encargados de autorizar los actos del estado civil y a su vez expedir constancia de las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio y defunción de las personas, sin que para tales casos intervenga **SP1**.

II. SITUACIÓN JURÍDICA

11. Esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos no tiene conocimiento de la existencia de algún procedimiento jurisdiccional o no jurisdiccional en trámite o concluido, derivado de los hechos materia de la presente Recomendación.

IV. OBSERVACIONES.

12. Del análisis lógico-jurídico de las evidencias que integran el expediente CEDHBC/TIJ/1037/17/3VG, en términos de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos interpretados conforme a lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este organismo público estima que en el presente caso se cuenta con elementos suficientes para acreditar que las autoridades señaladas como responsables efectivamente vulneraron los derechos humanos: 1) a la Igualdad, 2) a no ser discriminado 3) al trato digno, 4) a la familia, 5) al matrimonio, 6) al libre desarrollo de la personalidad, 7) a no ser sometido a violencia institucional, 8) a la legalidad y 9) a la seguridad jurídica, en agravio de **V1** y **V2**, además de la inobservancia al principio pro persona, por parte de **AR1**, en atención a las siguientes consideraciones:

A. DERECHO A LA IGUALDAD, AL TRATO DIGNO, Y A NO SER DISCRIMINADO POR RAZÓN DE ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO.

13. El derecho a la Igualdad se encuentra reconocido en el artículo 1°, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, mismo que establece 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".

14. En el mismo sentido, a nivel internacional reconocen este derecho los artículos 2.1 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; II, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; I.6, de la Declaración del Milenio y 9.1 de la Declaración Sobre la Raza y los Perjuicios Raciales; que en términos generales disponen que toda persona tiene todos los derechos y libertades, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición y que todos son iguales ante la ley y por ello tienen, sin distinción, derecho a igual protección ante la ley.

15. Al respecto, el *"Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos"*[1], señala que el derecho a la igualdad *"Es la prerrogativa que se le reconoce a todas las personas para disfrutar de los derechos establecidos y protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, en condiciones de igualdad atendiendo a sus circunstancias particulares, evitando todo tipo de 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 preferencia, 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 en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública."*

16. Este Organismo Estatal resalta la importancia de que a toda persona se le proteja su derecho al trato digno el cual se encuentra contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos tratados internacionales de los que México es parte, en los cuales se establece en

[1] Soberanes Fernández, José Luis, *"Manual para la calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos"* Editorial Porrúa, página 273, Primera edición, México 2008.

términos generales que la protección a la dignidad comprende el reclamo a cualquier acto infringido en el menoscabo de una persona, además, implica el resguardo a su integridad física y moral, con el fin de que pueda vivir y desarrollarse en un ambiente sano sin tratos indignos que le pudieran generar alguna humillación.

17. Igualmente, en el referido manual se establece que el derecho a la igualdad es considerado como vertebral y entraña por sí mismo la no discriminación del ser humano bajo ninguna circunstancia ni categoría que lo pueda colocar en un estado de vulneración y desigualdad en cualquier ámbito de la vida humana en ejercicio pleno de sus derechos.

18. En el *"Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos"*, también se señala al derecho al trato digno como una prerrogativa que tiene todo ser humano a que se le permita hacer efectivas las condiciones jurídicas, materiales, de trato, acordes con las expectativas, en un mínimo de bienestar, generalmente aceptadas por los miembros de la especie humana y reconocidas por el orden jurídico.

19. En ese sentido este derecho humano implica que toda persona tiene derecho al respeto de su honra, su reputación, al reconocimiento de su dignidad, a la protección de la ley contra ataques abusivos, así como a no ser sometida a tratos degradantes, mismo que está reconocido en los artículos 11.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y en el numeral V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

20. La Carta Magna, reconoce el derecho a la igualdad y al trato digno por consecuencia, establece la prohibición de la discriminación, la cual implica el reproche que se genera cuando una persona o autoridad propicia una situación de desigualdad del trato respecto de otra u otras personas por circunstancias particulares.

21. En otro orden de ideas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo mediante la tesis jurisprudencial 1ª/J. 45/2015 (10a), que si bien es cierto, los Congresos Estatales poseen la libertad de configuración para regular el estado civil de las personas, la misma se encuentra limitada de acuerdo a los mandatos constitucionales y desde luego al reconocimiento de los

derechos humanos, definió que el principio de igualdad y no discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho, constituye una violación.

"Época: Décima Época
Registro: 2009405
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 19, Junio de 2015, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a./J. 45/2015 (10a.)
Página: 533

LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL.

Si bien los Congresos estatales poseen libertad de configuración para regular el estado civil de las personas, dicha facultad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México. El principio de igualdad y no discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado. La discriminación puede operar de manera legal o de hecho, por objeto o resultado (directa o indirecta), o a través de la omisión de adoptar medidas temporales diferenciadas para responder o evitar perpetuar situaciones de discriminación estructural. Además, la discriminación puede tener un efecto único en el tiempo o puede operar también de manera continuada. La mera vigencia de una ley puede discriminar directamente a una persona o grupo de personas, o bien, puede discriminar indirectamente debido a un impacto diferenciado."

22. El Derecho humano a la igualdad, impone a las autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos tendientes a obtener una correspondencia de oportunidades entre los integrantes de distintos grupos sociales, y el resto de la población. Es por ello que su cumplimiento es a través de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole, que tengan como finalidad evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática. Esto lo ha sostenido el máximo tribunal de justicia de nuestro país a través de la tesis jurisprudencial 1ª. XLIII/2014 (10a), tal y como se observa a continuación:

"Época: Décima Época
Registro: 2005528
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a. XLIII/2014 (10a.)
Página: 644

DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.

Esta modalidad del principio constitucional de igualdad jurídica impone a las distintas autoridades del Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y el resto de la población; por ende, se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad evitar que se siga produciendo una diferenciación injustificada o discriminación sistemática o que se reviertan los efectos de la marginación histórica y/o estructural de un grupo social relevante. A estas medidas se les pueden catalogar como acciones positivas o de igualación positiva. Ejemplos de las primeras pueden ser ciertas políticas públicas que tengan como sujetos a las mujeres o a las personas con algún grado de discapacidad y que busquen otorgarles bienes o servicios adicionales para que alcancen un mismo grado de oportunidades para el ejercicio de sus derechos; mientras que ejemplos de las segundas consisten en las cuotas o los

actos específicos de discriminación inversa en favor de una persona que pertenezca a un determinado grupo social. En algunos de esos casos, se dará formalmente un trato desigual de iure o de facto respecto de otras personas o grupos, pero el mismo deberá estar justificado precisamente por la consecución de la igualdad de hecho y tendrá que cumplir con criterios de proporcionalidad. Con base en lo anterior, se estima que no existe una lista exhaustiva o definitiva sobre las medidas que puedan llevarse a cabo para la obtención de la igualdad de hecho; dependerá tanto de las circunstancias fácticas, sociales, económicas, culturales, políticas o jurídicas que imperen al momento de tomarse la decisión, como de la entidad o autoridad que vaya a llevar a cabo la medida correspondiente con un amplio margen de apreciación. Sin embargo, lo que es común a todos estos tipos de medidas es que buscan conferir un mismo nivel de oportunidades para el goce y ejercicio de los derechos humanos de los miembros de ciertos grupos sociales, los cuales se caracterizan por ser o haber sido objeto de una discriminación o exclusión recurrente y sistemática. Estos grupos se definen por su existencia objetiva e identidad colectiva, así como por su situación de subordinación y poder político disminuido frente a otros grupos; no obstante, aunque no existe una delimitación exhaustiva de tales grupos sociales relevantes para la aplicación de esta faceta del principio de igualdad, el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal, ha establecido distintas categorías sospechosas que sirven como punto de partida para su identificación."

23. Por otra parte, el principio de razonabilidad que debe observar toda autoridad, opera como pauta sustancial de validez y legitimidad, de modo que la norma y las medidas deben guardar una relación razonable entre los medios y los fines legítimos o constitucionales; además para que una norma sea válida es necesario que esté apegada a derechos humanos y desde luego a sus principios. Por lo que el control de razonabilidad que debe ejercer toda autoridad debe incluir el examen acerca de la afectación a los derechos fundamentales y su contenido esencial, circunstancia que en el presente caso no ocurrió, toda vez que **AR1** invocó una norma que no se apega a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los diversos Tratados Internacionales de los cuales el Estado Mexicano forma parte. Lo anterior ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la siguiente tesis jurisprudencial:

"Época: Décima Época
Registro: 2007923
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.)
Página: 719

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD.

La razonabilidad como principio aplicado al derecho, funge como herramienta: a) interpretativa, directiva o pragmática, en cuanto orienta la actividad de los creadores de las normas; b) integradora, en tanto proporciona criterios para la resolución de lagunas jurídicas; c) limitativa, ya que demarca el ejercicio de determinadas facultades; d) fundamentadora del ordenamiento, en cuanto legitima o reconoce la validez de otras fuentes del derecho; y, e) sistematizadora del orden jurídico. Además, dicho principio exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad. Así, de dicha relación derivan las siguientes consecuencias: I) la razonabilidad reestructura la base de una serie de criterios de análisis que integran todos los juicios necesarios para comprender la validez de una medida; II) opera como pauta sustancial de validez y legitimidad en la creación normativa, en su aplicación e interpretación, y para esto, los juzgadores que tienen esta potestad deben analizar la norma de modo que ésta guarde una relación razonable entre los medios y los fines legítimos o constitucionales; además, para que la norma sea válida, es necesario que esté de acuerdo con las finalidades constitucionales o de derechos humanos y con sus principios. En este sentido, un completo control de razonabilidad debe incluir el examen acerca de la afectación a los derechos fundamentales y su contenido esencial; y, III) busca trascender la idea de que el control de razonabilidad es una mera ponderación o análisis de proporcionalidad, entre principios, ya que si bien ésta puede ser una propuesta plausible para la razonabilidad en la interpretación, en cuanto control material de constitucionalidad y derechos humanos, se trata más bien de una herramienta que pretende examinar la relación entre los medios y

fines mediatos e inmediatos de una medida, que debe ser proporcionada, pero no se limita únicamente a esto; además, debe analizarse la legitimidad de la finalidad, pues no cualquier finalidad propuesta es compatible con la esencia y los fines de los derechos humanos de fuente nacional e internacional y el logro de sus objetivos. Luego, para un análisis acabado, resulta imprescindible examinar si el medio afecta, limita, restringe o altera el contenido esencial de otros derechos fundamentales, de acuerdo con la finalidad de máxima eficacia de la Constitución y lograr la armonización de los derechos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que se opone a entender que los derechos están en conflicto. En ningún caso puede postergarse un derecho, ya que quien tiene derecho merece protección."

24. De lo anterior, se desprende que **AR1** incurrió en el incumplimiento de las disposiciones relativas al derecho a la igualdad y al trato digno por lo que se realiza un análisis de los hechos señalados en el presente caso los cuales se evidencian de acuerdo a lo siguiente:

25. Con relación a la vulneración al derecho a la igualdad, al trato digno y a no ser discriminando, **V1** manifestó haber sufrido discriminación, ya que al acudir a solicitar la celebración de su matrimonio civil con **V2** éste les fue negado, en razón de que la autoridad argumentó que en el Estado no estaba permitido, y fue orientada a promover un Juicio de Amparo en contra de dicha negativa.

26. Al respecto **AR1** en su informe justificado aceptó que a **V1** y **V2** les fue negada la celebración de su matrimonio civil, argumentando que las leyes del Estado no preveen el matrimonio igualitario, fundamentando dicha negativa en el numeral 143 del Código Civil para el Estado de Baja California y el artículo 46 fracción III, de la Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Baja California. Asimismo refirió estar imposibilitada para celebrar dicho acto civil en razón de encontrarse a cargo del Gobierno del Estado de Baja California, y por tanto no contar con las facultades para solicitar una modificación a la estructura de las actas de matrimonio, ya que contravendría los ordenamientos legales del Estado. Por otra parte señaló que para llevar a cabo el matrimonio igualitario es necesario se agote de manera previa y por parte de los interesados, juicio de garantías ante un Juez Federal, para que con las facultades que le otorga la ley, dicte la resolución respectiva.

27. Lo anterior es una muestra de que a **V1** y **V2** no se les garantizó su derecho a la igualdad, al trato digno y a no ser discriminado por razón de su orientación sexual, pues no recibieron un trato igualitario a las personas heterosexuales, lo que las colocó en una situación de desventaja con los demás.

28. Asimismo, es de resaltar el hecho de que **AR1** orientó a **V1** y **V2** a promover un juicio de amparo para así poder celebrar su matrimonio civil, toda vez que dicho medio de control constitucional tiene como función proteger los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte, por lo que al precisar que para la celebración de los matrimonios igualitarios, es necesario se agote de manera previa el juicio de amparo, **AR1** reconoce de forma tácita que existe una violación a los derechos humanos, y que un Juzgado Federal ordenaría a la autoridad municipal llevar a cabo el acto civil referido, circunstancia a todas luces atentatoria contra la dignidad de las personas.

29. Por otro lado, es preciso invocar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Recomendación General 23/2015 dirigida a los Titulares de los Poderes Ejecutivos y Órganos Legislativos de todas las Entidades Federativas de los Estados Unidos Mexicanos señaló en su párrafo 29 que *"La discriminación desde el punto de vista jurídico, se entiende como 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".*[2]

[2] Artículo 1°, fracción III, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

30. Además señaló que "También se entiende como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia".

31. Cabe agregar que el derecho a no ser discriminado consagra la igualdad entre las personas e impone a los Estados ciertas prohibiciones. Las distinciones basadas en el género, la raza, la religión, la orientación sexual, etcétera, se encuentran específicamente prohibidas en lo referente al goce y ejercicio de los derechos sustantivos consagrados en los instrumentos internacionales.[3]

32. En el artículo 1.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos se establece que *"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"*. Es decir, la obligación de respetarlos debe de estar garantizado por el Estado.

33. Como se observó anteriormente, **AR1** señaló en sus informes que el Código Civil para el Estado de Baja California únicamente contempla el matrimonio como *"la unión de un hombre y una mujer"* y no entre personas del mismo sexo.

34. Al respecto resulta oportuno señalar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al integrar el criterio jurisprudencial 43/2015,[4] sostuvo que toda ley de cualquier entidad federativa que, por un lado, considere que la finalidad del matrimonio es la procreación y/o que lo defina como el que se celebra solamente entre un hombre y una mujer, es inconstitucional.

"Décima Época
Registro: 2009407
Instancia: pleno
Fuente semanario judicial de la federación

---

[3] Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Opinión ConsultivaOC-1803, p.26.

[4] Amparos en revisión: 152/2013, 122/2014, 263/2014, 591/2014 y 704/2014.

Tesis: 1a./J. 43/2015 (10a.)
Materia:(Constitucional)
Pág. 536

MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL.

Considerar que la finalidad del matrimonio es la procreación constituye una medida no idónea para cumplir con la única finalidad constitucional a la que puede obedecer la medida: la protección de la familia como realidad social. Pretender vincular los requisitos del matrimonio a las preferencias sexuales de quienes pueden acceder a la institución matrimonial con la procreación es discriminatorio, pues excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales. La distinción es discriminatoria porque las preferencias sexuales no constituyen un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso. Como la finalidad del matrimonio no es la procreación, no tiene razón justificada que la unión matrimonial sea heterosexual, ni que se enuncie como "entre un solo hombre y una sola mujer". Dicha enunciación resulta discriminatoria en su mera expresión. Al respecto cabe recordar que está prohibida cualquier norma discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, tanto por parte de autoridades estatales como de particulares, pueden disminuir o restringir los derechos de una persona a partir de su orientación sexual. Así pues, bajo ninguna circunstancia se puede negar o restringir a nadie un derecho con base en su orientación sexual. Por tanto, no es factible hacer compatible o conforme un enunciado que es claramente excluyente".

35. Es oportuno destacar, que si bien el Código Civil del Estado de Baja California en su artículo 143 establece que *"El matrimonio es la unión de un hombre y una mujer para convivir y realizar los fines esenciales de la familia como institución social y civil"*, el primer párrafo del artículo 4° Constitucional consagra lo siguiente: *"El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá*

la organización y el desarrollo de la familia". Por lo que el acceso al matrimonio no puede estar condicionado a la orientación sexual.

36. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *"Caso Atala Riffo vs Chile"*, sostuvo que los Estados deben abstenerse de realizar acciones discriminatorias de hecho o derecho,[5] por lo que tanto la orientación sexual como la identidad de género son categorías protegidas por el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.[6]

B. DERECHO A LA FAMILIA Y AL MATRIMONIO

37. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *"Protocolo de San Salvador"* en su artículo 15 establece el *"Derecho a la constitución y protección de la Familia"* y menciona *"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material. 2. Toda persona tiene derecho a constituir una familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna. 3. Los Estados Partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a: a. Conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto; b. Garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar; c. Adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral; y d. Ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad".*

38. Una vez establecida la definición del Derecho a la Familia, se estima que la actuación de **AR1**, al negar la celebración del matrimonio civil entre **V1** y **V2** transgrede el Derecho Humano a la Protección de la Familia.

---

[5] Corte IDH. Caso Átala Rifo y Niñas vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero 2012. Series C No. 239, Párr. 93.

[6] Minister of Home Affairs v Fourie; Lesbian and Gay Equality Project v Minister of Home affairs. Sentencias del 1°de diciembre del 2005. Sobre el matrimonio en parejas del mismo sexo.

Novena Época
Registro: 161309
Instancia: pleno
Fuente semanario judicial de la federación
Materia:(Constitucional)
Publicación: Tomo XXXIV, Agosto de 2011
Pág. 871

FAMILIA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL COMPRENDE A LA FORMADA POR PAREJAS DEL MISMO SEXO.

La protección constitucional de la familia no obedece a un modelo o estructura específico, al tratarse de un concepto social y dinámico que, como tal, el legislador ordinario debe proteger. Por tanto, si el matrimonio entre personas del mismo sexo es una medida legislativa que no violenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es insostenible que dichas parejas puedan acceder a la institución del matrimonio pero no a conformar una familia, que en todo caso debe ser protegida en las diversas formas en que se integre, máxime que ello incide definitivamente en la protección de los derechos de la niñez, como es crecer dentro de una familia y no ser discriminado o visto en condiciones de desventaja según el tipo de familia de que se trate."

C. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.

39. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que este derecho es el que tiene toda persona a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir sus metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, y demás. Estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida, siempre que no vulnere los derechos de las demás; este derecho se encuentra protegido por el artículo 26.2 [7] de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

[7] Artículo 26.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos *"La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz".*

40. En ese sentido, resultan aplicables las siguientes Tesis Jurisprudenciales:

"Época: Novena Época
Registro: 165822
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXX, diciembre de 2009
Materia(s): Civil, Constitucional
Tesis: P. LXVI/2009
Página: 7

DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.

De la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Así, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera. Por tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente.

Novena Época Registro: 165813
Instancia: Pleno Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Diciembre de 2009
Materia(s): Constitucional
Tesis: P. LXV/2009
Página: 8

DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho ... a la integridad física y psíquica, al honor, ... a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, ... y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad".

41. En ese mismo sentido el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en sentencia del 2009 respecto del Amparo Directo Civil 6/2008 señaló que *"Es en la psique donde reside el libre desarrollo de la personalidad jurídica, por referirse a las decisiones que proyectan la autonomía y la dignidad de la persona. La libertad protegida por el orden jurídico para garantizar el desarrollo digno de la persona, se vulnera, cuando a ésta se le impide irrazonablemente alcanzar o perseguir aspiraciones legítimas de vida y escoger aquellas opciones que den sentido a su existencia. Del respeto al pluralismo, se desprende el libre desarrollo de la personalidad, reflejado en el marco de protección constitucional que*

permite la coexistencia de las formas más diversas de vida. La finalidad del derecho es regular las relaciones sociales que se dan en la realidad, a partir de un criterio de justicia. La ausencia de reglamentación en torno a la transexualidad no impide que las situaciones se resuelvan en la medida en que éstas se van presentando".

42. De lo antes señalado este Organismo Estatal observa que también se vulneró el derecho al libre desarrollo de la personalidad en agravio de **V1** y **V2**, al no otorgarles una protección constitucional que les permita la coexistencia de la forma de vida que ellas eligieron a fin de cumplir con sus aspiraciones legítimas de vida.

D. DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD.

43. Ahora bien, en el multicitado Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos, se señala que la seguridad jurídica es *"La prerrogativa que tiene todo ser humano a vivir dentro de un Estado de Derecho, bajo la vigencia de un sistema jurídico normativo coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad; que defina los límites del poder público frente a los titulares de los derechos subjetivos, garantizado por el poder del Estado, en sus diferentes esferas de ejercicio".*

44. Igualmente define que el derecho a la legalidad *"Es la prerrogativa que tiene todo ser humano a que los actos de la administración pública ... y procuración de justicia se realicen con apego a lo establecido por el orden jurídico, a efecto de evitar que se produzcan perjuicios indebidos en contra de sus titulares".*

45. En tal sentido, tal y como se desprende de las evidencias recabadas por este Organismo Constitucional, **AR1** incurrió en violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y la legalidad, esto en razón de que los actos administrativos que dictó, se apartan de lo establecido en el orden jurídico, dejando de identificar lo dispuesto por los artículos 1° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desapercibiendo la existencia de un bloque de constitucionalidad y que desde luego la norma local es jerárquicamente inferior a la norma general, aunado a que como se desprende de la Tesis de Jurisprudencia *1a./J. 43/2015 (10a.)*, las normas en que **AR1**

fundamentó su negativa para celebrar el matrimonio de **V1** y **V2**, son inconstitucionales. Por lo anterior resulta aplicable la siguiente tesis:

"Décima Época
Registro: 2009406
Instancia: pleno
Fuente semanario judicial de la federación
Tesis:1a./J. 46/2015 (10a.)
Materia:(Constitucional)
Publicación: viernes 19 de junio de 2015 09:30 h

MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO.

Las relaciones que entablan las parejas del mismo sexo pueden adecuarse perfectamente a los fundamentos actuales de la institución matrimonial y más ampliamente a los de la familia. Para todos los efectos relevantes, las parejas homosexuales se encuentran en una situación equivalente a las parejas heterosexuales, de tal manera que es totalmente injustificada su exclusión del matrimonio. La razón por la cual las parejas del mismo sexo no han gozado de la misma protección que las parejas heterosexuales no es por descuido del órgano legislativo, sino por el legado de severos prejuicios que han existido tradicionalmente en su contra y por la discriminación histórica. El derecho a casarse no sólo comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados al matrimonio, sino también el derecho a los beneficios materiales que las leyes adscriben a la institución. En el orden jurídico mexicano existen una gran cantidad de beneficios económicos y no económicos asociados al matrimonio. Entre éstos destacan los siguientes: (1) beneficios fiscales; (2) beneficios de solidaridad; (3) beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; (4) beneficios de propiedad; (5) beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; y (6) beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros. En este sentido, negar a las parejas homosexuales los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio implica tratar a los homosexuales como si fueran 'ciudadanos de segunda clase', lo cual esta Primera Sala no comparte. No existe ninguna justificación racional para reconocer a los homosexuales todos los derechos fundamentales que les corresponden como individuos y, al mismo tiempo,

reconocerles un conjunto incompleto de derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual y se vinculan en relaciones estables de pareja. Los modelos para el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, sin importar que su única diferencia con el matrimonio sea la denominación que se da a ambos tipos de instituciones, son inherentemente discriminatorios porque constituyen un régimen de `separados pero iguales´. La exclusión de las parejas del mismo sexo de la institución matrimonial perpetúa la noción de que las parejas del mismo sexo son menos merecedoras de reconocimiento que las heterosexuales, ofendiendo con ello su dignidad como personas y su integridad".

E. DERECHO A NO SER SOMETIDO A VIOLENCIA INSTITUCIONAL.

46. Es oportuno mencionar el concepto de este derecho de acuerdo al Catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos de la Comisión del Estado de México en el cual lo define como "*Derecho del Gobernado a recibir una atención oportuna, eficiente y congruente a las funciones públicas de la autoridad evitando la dilación, obstaculización y el impedimento del goce y ejercicio de sus derechos".*

47. Al respecto la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia dispone en sus artículos 18, 19 y 20 que *"Violencia Institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia. Los tres órdenes de gobierno, a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Para cumplir con su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, los tres órdenes de gobierno deben prevenir, atender, investigar, sancionar y reparar el daño que les inflige."*

48. La Ley de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California en su artículo 12 establece que "*Se entiende por violencia institucional, los actos u omisiones de los servidores públicos, de cualquier orden*

de gobierno, que discriminen, dilaten, obstaculicen o impidan el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia."

49. Igualmente, el artículo 13 señala que *"El Gobierno del Estado y los Municipales tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de tal forma que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, debiendo prevenir, atender, sancionar y reparar el daño que se les ocasiona.* El numeral 14 de la misma norma señala que "*Incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, que en el ejercicio de su cargo o comisión, contravengan los principios y disposiciones que consagra la presente Ley o no den debido y cabal cumplimiento a las normas que de ella emanan, o bien, lleven a cabo cualquier práctica discriminatoria o de tolerancia de la violencia de género, y serán sancionados de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California."*

50. Una vez analizados los preceptos normativos que definen la violencia institucional, concatenando los hechos que motivaron el inicio de la presente Queja y con el caudal probatorio que arrojó la investigación realizada por este Organismo Estatal, resultan elementos suficientes que permiten acreditar que la conducta desplegada por **AR1** vulneró el derecho humano de **V1** y **V2** a no ser sometidas a violencia institucional, ya que con sus acciones y omisiones dejaron de manifiesto que han obstaculizado la celebración del matrimonio civil de **V1** y **V2**, así como su derecho a la familia bajo el argumento de que las leyes del Estado no preveen los matrimonios igualitarios, lo que implica un acto de discriminación, por restringir sus derechos, colocando por encima de ellos, principios heteronormativos.

F. PRINCIPIO PRO PERSONA.

51. El principio pro persona supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella norma que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que casos concretos, cuando se puedan aplicar dos o más normas jurídicas vigentes, el

intérprete debe elegir aquella que proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano, en lo que se conoce como preferencia interpretativa y preferencia de normas.

52. En tal sentido, **AR1** en el presente caso dejó de aplicar el principio pro persona, para lo cual es preciso destacar que el artículo 1° Constitucional en su párrafo segundo dispone *"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia".* De lo anterior se desprende que **AR1** dejó de observar dicho principio *pro homine.*

53. Como ha quedado establecido, el criterio interpretativo *pro homine* tiene como consecuencia que en caso de existir una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en diversas normas, deberá siempre prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. Por lo que al no inaplicar normas violatorias a derechos humanos que incluso han sido declaradas como inconstitucionales por el máximo tribunal de justicia en nuestro país y último intérprete constitucional, **AR1** incurrió en acciones que colocan a **V1** y **V2** en particular estado de vulnerabilidad.

54. Es importante hacer mención del avance significativo en el cumplimiento que la Secretaría General del Gobierno de Baja California ha tenido en la Recomendación 1/2017, emitida el pasado 12 de enero de 2017, la cual se originó por violaciones a los derechos humanos cometidas por personal del Registro Civil. Ante lo cual esta Comisión Esta.tal debe destacar por un lado la aceptación que se dio a la misma, y por otro su estado de cumplimiento. Asimismo, es de conocimiento de este organismo protector, que los hechos constitutivos de la presente Recomendación no forman una conducta generalizada en todo el personal del Registro Civil, sin embargo **AR1** en el presente caso incumplió con su obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas.

55. Si bien es cierto, la Dirección del Registro Civil del Estado, como se acredita a través de la evidencia descrita en el párrafo 10 de la presente Recomendación, no se negó a llevar a cabo el matrimonio entre **V1** y **V2**, el Código Civil para el Estado de Baja California en su artículo 35 establece que la coordinación del

reconocerles un conjunto incompleto de derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual y se vinculan en relaciones estables de pareja. Los modelos para el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, sin importar que su única diferencia con el matrimonio sea la denominación que se da a ambos tipos de instituciones, son inherentemente discriminatorios porque constituyen un régimen de `separados pero iguales´. La exclusión de las parejas del mismo sexo de la institución matrimonial perpetúa la noción de que las parejas del mismo sexo son menos merecedoras de reconocimiento que las heterosexuales, ofendiendo con ello su dignidad como personas y su integridad".

E. DERECHO A NO SER SOMETIDO A VIOLENCIA INSTITUCIONAL.

46. Es oportuno mencionar el concepto de este derecho de acuerdo al Catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos de la Comisión del Estado de México en el cual lo define como "*Derecho del Gobernado a recibir una atención oportuna, eficiente y congruente a las funciones públicas de la autoridad evitando la dilación, obstaculización y el impedimento del goce y ejercicio de sus derechos".*

47. Al respecto la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia dispone en sus artículos 18, 19 y 20 que *"Violencia Institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia. Los tres órdenes de gobierno, a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Para cumplir con su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, los tres órdenes de gobierno deben prevenir, atender, investigar, sancionar y reparar el daño que les inflige."*

48. La Ley de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California en su artículo 12 establece que "*Se entiende por violencia institucional, los actos u omisiones de los servidores públicos, de cualquier orden*

Registro Civil estará a cargo del Director del Registro Civil, mismo que depende de la Secretaría General de Gobierno, ello en relación a lo dispuesto por los artículos 2 y 43 de la Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Baja California y 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja Califorina, los cuales mencionan que la coordinación del Registro Civil, estará a cargo del Gobierno del Estado, ejercida a través de las Oficialías del Registro Civil, las cuales serán nombradas por el mismo Poder Ejecutivo Estatal, a propuesta de los Ayuntamientos, otorgando a éstos últimos únicamente la responsabilidad de la remuneración de sus funcionarios así como proporcionar lo necesario para la labor de las mismas. Por lo que al acreditarse la negativa por parte de **AR1,** es preciso dirigir la presente recomendación al titular de la Secretaría General de Gobierno de Baja California.

G. REPARACIÓN DEL DAÑO.

54. Toda violación a los derechos humanos trae consigo el deber ineludible de reparar los agravios sufridos por las autoridades responsables. La Corte Interamericana de Derechos Humanos afirma que *"La indemnización por violación de los derechos humanos encuentra fundamento en instrumentos internacionales de carácter universal y regional"* como lo es el *"Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras",* Sentencia de 21 de julio de 1989 (Reparaciones y Costas).

55. En el ámbito internacional, el principio 15 de los *"Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional a interponer recursos y obtener reparaciones"* (Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 2005) señala que *"una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido".*

56. La Corte Interamericana ha señalado que la reparación es un término genérico que comprende las diferentes maneras de *"cómo un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido".* Por ello, la

reparación comprende diversos *"modos específicos"* de reparar que *"varían según la lesión producida"*; asimismo ha señalado que las reparaciones que se establezcan deben guardar relación con las violaciones declaradas y que la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución *(restitutio in integrum)*, la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación. De no ser esto posible, cabe determinar una serie de medidas para que además de garantizar el respeto de los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que produjeron las infracciones.

57. El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su párrafo tercero que *"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"*; asimismo el artículo 109 Constitucional párrafo último prevé que *"La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes"*.

58. El artículo 7, apartado A, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California establece que *"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 y los Municipios deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezcan las leyes."*

59. La Ley General de Víctimas establece en sus artículos 7 fracción II y 26, que las víctimas tienen derecho a ser reparadas por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron y que además, se

les repare 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, Ley que se aplicará en el presente pronunciamiento de manera supletoria, ello en virtud de que el Estado de Baja California no cuenta hasta el momento con una Ley de Víctimas.

60. No pasa desapercibido para este Organismo Estatal lo dispuesto por el artículo Séptimo transitorio del Decreto por medio del cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Víctimas, el cual dispone que *"en un plazo de 180 días naturales los Congresos Locales deberán armonizar todos los ordenamientos locales relacionados con la presente Ley"*, plazo que de acuerdo a la fecha de publicación de la mencionada norma ha excedido en el Estado de Baja California. Asimismo el artículo Décimo Cuarto transitorio del Decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la referida Ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 3 de enero de 2017, establece que en tanto las entidades federativas se encuentran en la integración de sus Comisiones de víctimas, las obligaciones previstas las mismas en la Ley serán asumidas por la Secretaría de Gobierno de cada Entidad.

61. En ese sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Recomendación 49/2015 dirigida al Presidente Municipal e Integrantes del H. Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, señaló que en el caso de que alguna entidad federativa carezca de normatividad específica al respecto, como es el caso de Baja California, o que la misma no se ajuste al marco de la Ley General, los preceptos de ésta deben ser aplicados de manera preferente y directa por las autoridades locales en este caso por el Gobierno del Estado de Baja California.

62. Igualmente destacó que *"en virtud de posteriores reformas a la Constitución Federal llevadas a cabo el 10 de junio de 2011, se generó un régimen jurídico especializado para la reparación de víctimas de violaciones a los derechos humanos, que deja optativo para las víctimas, el régimen jurisdiccional para exigir la reparación del daño".*

63. Además, resaltó que *"dicho régimen especializado en el ámbito de derechos humanos no es optativo para las autoridades, pues se integra por normas constitucionales, leyes generales y locales, así como criterios jurisprudenciales nacionales e internacionales a favor de las víctimas, cuya atención es vinculante e ineludible para todas las autoridades ante violaciones a los derechos humanos".*

64. Asimismo, señala que La Ley General de Víctimas *"por su naturaleza jurídica tiene un ámbito de validez nacional, esto es, debe ser cumplida por autoridades de toda índole, incluidas las autoridades municipales y sus alcances no pueden en modo alguno ser alterados o disminuidos por normatividad secundaria alguna en detrimento de las víctimas".*

65. Por lo anterior, esta Comisión Estatal considera procedente la reparación de los daños ocasionados a **V1** y **V2** en los supuestos y términos siguientes:

H. ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE VÍCTIMA EN EL PRESENTE CASO.

66. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 4º y 110 fracción IV de la Ley General de Víctimas, esta Comisión Estatal reconoce el carácter de víctimas a las siguientes personas, en la modalidad que se especifica y para todos los efectos que se desprenden de la presente Recomendación:

67. Se acredita la calidad de víctimas directas, en los términos en que precisa el artículo 4º párrafo primero de la Ley General de Víctimas, a **V1** y **V2**.

a. Medidas de restitución.

68. Si bien la presente Recomendación constituye una forma de reparación y un llamado enérgico a la restitución al derecho al trato digno de las víctimas, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, reconoce que cualquier actuación institucional que adopte en el caso habrá de constituir solamente un mecanismo de aproximada y simbólica compensación que deberá verse acompañada por un conjunto de acciones que las instituciones públicas del Estado de Baja California emprendamos en conjunto y conforme a los principios previstos en el artículo 5 de la Ley General de Víctimas, a fin de facilitar

a las personas afectadas por los hechos las condiciones que las habiliten a superar su condición de víctimas de la manera más efectiva y adecuada posible.

b. Medidas de rehabilitación.

69. La rehabilitación se precisa con la finalidad de que las víctimas superen de forma efectiva dicha condición, por lo anterior la rehabilitación, de conformidad con la Ley de Víctimas en su artículo 62 fracción I, deberá incluir la atención psicológica a **V1** y **V2**, misma que deberá ser llevada a cabo por personal profesional especializado, de forma gratuita, incluyendo las transportación que se requiera, hasta su total sanación psíquica y moral.

c. Medidas de compensación.

70. Por lo que hace a las medidas de compensación o indemnización, atendiendo a los principios de complementariedad y enfoque transformador contempladas por el artículo 5 párrafos sexto y décimo de la Ley General de Víctimas, resulta fundamental tomar en consideración que su propósito es contribuir de manera complementaria con las demás medidas preparatorias a la superación de las condiciones de víctimas mediante un efecto combinado, que garantice a las víctimas la no repetición de los hechos.

d. Medidas de satisfacción.

71. La satisfacción debe incluir, cuando sea pertinente y procedente, la aplicación de sanciones administrativas a los responsables de la violación a los derechos humanos de las víctimas, por lo que resulta necesario realizar un acto de reconocimiento de hechos y la aceptación de responsabilidad de las violaciones acreditadas en la presente Recomendación y garantice la no repetición de los hechos.

e. Medidas de no repetición.

72. La garantía de no repetición consiste en implementar las medidas que sean necesarias para conseguir que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan. De conformidad con ello, es necesario que las autoridades del

Registro Civil se abstengan de realizar conductas como las que dieron lugar a la presente Recomendación.

V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Gire instrucciones a efecto de que se establezca contacto con las víctimas, para brindarles la atención psicológica necesaria a V1 y V2, enviando a esta Comisión Estatal las pruebas de su cumplimiento.

SEGUNDA. Instruya a quien corresponda a efecto de que se emita respuesta favorable a la solicitud de matrimonio presentada por V1 y V2, conforme a las observaciones expuestas en la presente Recomendación, procediendo a celebrar su matrimonio civil. Debiendo remitir a esta Comisión Estatal las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Ordene se realicen las acciones necesarias para que se adecuen los formatos de las Actas de Matrimonio utilizadas en las Oficialías del Registro Civil. Enviando a este Organismo Estatal las pruebas que acrediten el cumplimiento.

CUARTA. De las instrucciones a quien corresponda a fin de que se ofrezca una disculpa a V1 y V2 por parte de AR1, enviando a esta Comisión Estatal las pruebas de su cumplimiento.

QUINTA. Emita una circular en la que se instruya a todo el personal a su cargo, en especial a quienes se encuentran adscritos a las oficialías del Registro Civil, garanticen el respeto a los derechos humanos de toda persona, entre ellos el derecho a la igualdad, legalidad, seguridad jurídica, a la no discriminación, al trato digno, al libre desarrollo de la personalidad, a la familia y matrimonio, a no ser sometido a violencia institucional, con el fin de que respeten en todo momento la dignidad humana y se abstengan de realizar cualquier acción discriminatoria, enviando a este Organismo Estatal pruebas de su cumplimiento.

SEXTA. Realice las acciones necesarias a fin de que se dé inicio a la investigación administrativa correspondiente para determinar la responsabilidad en la que pudo incurrir **AR1** en su calidad de servidor público, remitiendo a este Organismo Constitucional las evidencias que le sean solicitadas, así como las constancias que acrediten su debido cumplimiento.

SÉPTIMA. Gire las instrucciones necesarias a fin de que se diseñe e imparta a la totalidad de servidores públicos a su cargo, en especial a los servidores públicos adcritos a las oficialías del Registro Civil, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, en especial sobre el derecho a la igualdad, legalidad, seguridad jurídica, a la no discriminación, al trato digno, al libre desarrollo de la personalidad, a la familia, al matrimonio, de las mujeres a una vida libre de violencia, enviando a esta Comisión Estatal las constancias con las que se acredite su cumplmiento.

OCTAVA. Adopte las medidas necesarias para establecer un plan de acción para transversalizar la perspectiva de género en las políticas, programas y acciones de las dependencias y organismos del Estado de Baja California, debiendo remitir las contancias que acrediten su cumplimiento.

NOVENA. Ordene a quien corresponda se realicen las acciones necesarias, a efecto de que se les imparta a todos los servidores públicos adcritos a las oficialías del Registro Civil en Tijuana, cursos de capacitación en materia de derecho civil y familiar; interpretación conforme; control de constitucionalidad y convecionalidad; atención a grupos en condición de vulnerabilidad, particularmente a personas que pertenecen a la comunidad LGBTTTI, y así evitar la repetición de actos como el que motiva la presente Recomendación, diebiendo remitir puebas de su cumplimiento a este Organismo Constitucional.

DÉCIMA. Realice las gestiones necesarias a efecto de que se lleven a cabo las adecuaciones normativas correspondientes, con la finalidad de establecer de forma clara y precisa la organización, dirección y responsabilidades del personal del Registro Civil del Estado, evitando la discrecionalidad en la interpretación de las normas vigentes, lo cual puede vulnerar los derechos humanos de las personas.

DÉCIMA PRIMERA. Haga pública la presente Recomendación como medida de no repetición de los hechos, enviando puebas de su cumplimiento a esta Comisión Estatal.

75. La presente Recomendación tiene el carácter de pública, de conformidad a lo dispuesto por el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente le confiere la Ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la investigación que proceda por parte de la dependencia administrativa o cualquiera otras autoridades competentes, para que en el marco de sus atribuciones aplique la sanción conducente y se subsane la irregularidad de que se trate.

76. De conformidad con el artículo 47, último párrafo, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California y 129 de su Reglamento Interno, le solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, sea informada dentro del término de diez días hábiles siguientes a su notificación, asimismo las pruebas correspondientes al cumplimiento de la presente Recomendación se envíen a esta Comisión Estatal en el término de cinco días hábiles contados a partir de su aceptación de la misma.

77. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California quedará en libertad de hacer pública, precisamente esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 48 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California y 129 del Reglamento Interno, se podrá solicitad al Congreso del Estado su comparecencia a efecto de que explique el motivo de su negativa.

LA PRESIDENTA

LICDA. MELBA ADRIANA OLVERA RODRÍGUEZ