

Comisión Nacional de los Derechos Humanos



RECOMENDACIÓN NO. 7 / 2018

SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN DE R1 Y R2, POR LA NO ACEPTACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE VERACRUZ, RELATIVA A VULNERACIONES A LOS DERECHOS A LA VIDA Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA.

Ciudad de México, a 28 de marzo de 2018.

**LIC. MIGUEL ÁNGEL YUNES LINARES
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE.**

Distinguido señor Gobernador:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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; 1º, 3º, párrafo cuarto, 6º, fracciones III y V, 55, 61 a 66, incisos a y d, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 129 a 133, 148, 159, fracción IV, 160 y 167 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias contenidas en el expediente CNDH/4/2016/480/RI, relacionado con la no aceptación de la Recomendación 14/2016, emitida el 5 de julio de 2016, por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, por parte de la Secretaría de Salud de esa entidad federativa.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y asegurar que su nombre y datos personales no sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4°, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno y 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad, a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, previo compromiso de que se dicten las medidas de protección correspondientes.

I. HECHOS.

3. Con motivo de las notas periodísticas publicadas el 24 de julio de 2015 en diversos medios electrónicos en el Estado de Veracruz, en las que se dio a conocer la muerte del producto de la gestación de R1 en el Hospital Regional de Vista Hermosa, del Municipio de Tlaquilpa, Veracruz, de la Dirección General de los Servicios de Salud¹, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de esa entidad federativa (en adelante “Comisión Estatal”) inició queja de oficio, radicándola en el EQ, que fue ratificada el 27 del mismo mes y año por los agraviados.

4. En la comparecencia de ratificación de la queja, R1 y R2 expusieron que el día ELIMINADO: Narración de hechos. Art. 113 Fracc. I de la LGTAIP., aproximadamente a las ELIMINADO: Narración de hechos. Art. 113 Fracc. I de la LGTAIP. horas, llegaron a la Sala de Urgencias del citado Hospital, en virtud de que R1 tenía ELIMINADO: Narración de hechos. Art. 113 Fracc. I de la LGTAIP. y ELIMINADO: Narración de hechos. Art. 113 Fracc. I de la LGTAIP., ya que estaba por dar a luz, siendo atendidos por AR1, Médico Especialista en Ginecología y Obstetricia, y AR2, Técnica en Radiología, hasta las 18:30 horas, quienes la revisaron, le practicaron un ELIMINADO: Narración de hechos. Art. 113 Fracc. I de la LGTAIP. y le dijeron que

¹ La Dirección General de los Servicios de Salud del Estado de Veracruz, es un organismo del Gobierno del Estado, Sectorizado a la Secretaría de Salud.

faltaban dos semanas para el [ELIMINADO: Narración de hechos. Art. 113 Fracc. I de la LGTAIP.] y que su [ELIMINADO: Narración de] era normal; que el [ELIMINADO: Narración de] "no se movía por falta de energía, que se fuera a comer y regresara con los médicos del tercer turno. Posteriormente, se trasladaron a su casa y la agraviada ingirió un poco de alimentos, pero como su estado de salud empeoraba regresaron a la sala de urgencias a las [ELIMINADO: Narración de] horas, donde al llegar fueron atendidos de inmediato por AR1, quien revisó a la señora y notó que el [ELIMINADO: Narración de hechos. Art. 113 Fracc. I de la LGTAIP.], por lo que ordenó otro [ELIMINADO: Narración de], constatando que el feto ya había fallecido en el vientre de la madre. Posteriormente, al no poder expulsarlo por la vía normal, tuvo [ELIMINADO: Narración de hechos. Art. 113 Fracc. I de la LGTAIP.] y [ELIMINADO: Narración de hechos. Art. 113 Fracc. I de la LGTAIP.] practicándosele un procedimiento de [ELIMINADO: Narración de] hasta el día lunes [ELIMINADO: Narración de] del mismo año, a las [ELIMINADO: Narración de] horas; sin que les proporcionaran expediente clínico y entregándoles únicamente fotocopia del certificado de muerte fetal.

5. De manera posterior, la Comisión Estatal de acuerdo con los elementos obtenidos durante la investigación, y al haberse acreditado violaciones a los derechos humanos a la vida y a la salud, en agravio de R1, así como de R2, [ELIMINADO: Parentesco. Art. 113 Fracc. I de la LGTAIP.] de la agraviada en su carácter de víctima indirecta, emitió la Recomendación 14/2016, de fecha 5 de julio de 2016, dirigida a SP1, Secretario de Salud y Director General de Servicios de Salud de Veracruz, con los siguientes puntos recomendatorios:

“PRIMERA. Con fundamento en lo establecido por los artículos 31 y 32 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz; 4º fracción III y demás aplicables de la Ley número 113 de Salud del Estado; 98, 99, 101, 102, 134 fracción V, 225, 232, y demás relativos de las Condiciones Generales de Trabajo para los Empleados al Servicio de la Secretaría de Salud, así como de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Veracruz, deberá girar sus apreciables instrucciones a quienes corresponda, para que:

A) *Sea iniciado el correspondiente procedimiento administrativo, en contra del DR. [AR1], Médico especialista en Ginecología y Obstetricia; de [AR2], Técnico Radióloga, y; de la Administradora General, y demás servidores públicos del área administrativa que les llegare a resultar alguna responsabilidad, adscritos al Hospital Comunitario de “Vista Hermosa”, ubicado en el Municipio de Tlaquilpa, Veracruz, y sean sancionados conforme a derecho proceda, por haber incurrido en violaciones graves de derechos humanos en agravio de la parte quejosa; por los motivos, razonamientos y fundamentos que quedaron expresados en esta resolución. Las sanciones administrativas solicitadas, serán con independencia de lo que se llegare a resolver en la Carpeta de Investigación Ministerial número [CIM], del índice de la Fiscalía Especializada en la Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños de la Unidad de Procuración de Justicia con residencia en Zongolica, Veracruz, radicada con motivo de los mismos hechos motivo del expediente de queja que se resuelve.*

B) *Sean exhortados [AR1 y AR2], y demás personal administrativo que también les haya resultado alguna responsabilidad, para que se abstengan de incurrir en lo sucesivo en conductas y omisiones como las observadas en esta resolución, y con ello se garantice el respeto a los derechos humanos de los usuarios del Sector Salud del Estado.*

C) *Les sean impartidos cursos de capacitación y actualización a los servidores públicos del Sector Salud que hayan resultado responsables, en materia de derechos humanos y sobre temas específicos en su especialización, y conforme al servicio público que cada uno desempeña, para el cumplimiento y respeto cabal del derecho a la protección de la salud de los pacientes y usuarios.*

SEGUNDA. *Con la finalidad de resarcir de alguna manera, los derechos conculcados en agravio de [R1 y R2], se deberán girar instrucciones a quienes corresponda, para que se realice el pago de una indemnización compensatoria a los mencionados quejosos por concepto de reparación del daño patrimonial y moral, debiéndose hacer una apreciación justa y razonable de los agravios y perjuicios ocasionados, conforme a lo que se establece en la Ley Número 602 de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal para el Estado de Veracruz; en la Ley General de Víctimas, y correlativos de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz. El pago de la indemnización compensatoria solicitada, deberá cubrir y cumplirse también, independientemente de lo que se llegare a resolver en algún otro trámite en diversa instancia, por los mismos hechos materia de la queja.*

TERCERA. *Se giren instrucciones a quienes corresponda, para que se proceda a la elaboración de un Protocolo de Atención Gineco-obstétrica que rija la actuación de los médicos en los distintos hospitales del Estado de Veracruz, tomando en consideración las recomendaciones de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, relacionado con los embarazos de más de 41 semanas de gestación, estableciéndose claramente los riesgos que pueden presentarse, las acciones para prevenirlos y aquellas para tratarlos.*

CUARTA. *Instrúyase al Director de Asuntos Jurídicos de esa Secretaría de Salud y Dirección General de los Servicios de Salud del Estado de Veracruz, para que coadyuve y colabore diligente e imparcialmente con el Fiscal que esté conociendo de la Carpeta de Investigación número [CIM], del índice de la Fiscalía citada anteriormente, aportando los datos y documentación necesaria, de los que dispongan y les sea requerida, para su debida integración.*

Asimismo, se deberán girar instrucciones al personal directivo del Hospital Comunitario de “Vista Hermosa”, ubicado en el Municipio de Tlaquilpa, Veracruz, para que remitan el expediente clínico y los informes que les sean solicitados por el representante social.

QUINTA. *Se instruya al personal administrativo para que, con oportunidad, soliciten y se provean los insumos necesarios para brindar atención médica a las mujeres embarazadas, en especial el papel para el tococardiógrafo.*

SEXTA. *Con base en lo dispuesto por los artículos 168 y 172 del Reglamento Interno que rige a esta Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, se le comunica a la autoridad que dispone de QUINCE DÍAS HÁBILES, para que informe sobre la aceptación o rechazo de la presente Recomendación y, de ser aceptada, dispone de QUINCE DÍAS HÁBILES ADICIONALES para hacer llegar a este Organismo, las pruebas correspondientes a su cumplimiento. Debiendo significar que el plazo concedido podrá ser ampliado, a solicitud debidamente fundada y motivada, dirigida a la Presidencia de esta Comisión.*

SÉPTIMA. *Para el caso de que, dentro de los plazos indicados por la disposición legal citada en el punto anterior, no se reciba respuesta o no sea debidamente cumplida esta Recomendación en los términos planteados, de conformidad con lo que dispone el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esa Secretaría deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa; por otra parte, esta Comisión Estatal estará en posibilidades de solicitar su comparecencia ante el Congreso del Estado de Veracruz, a efecto de que explique el motivo de la misma.”*

6. El 6 de julio de 2016, mediante oficio DSC/255/2016 de la misma fecha, la Comisión Estatal notificó la Recomendación 14/2016 al Secretario de Salud; y por otro lado, a través del oficio DSC/256/2016, de fecha 01 de junio de 2016 (sic), dicho organismo notificó a los agraviados la aludida Recomendación.

7. El 26 de julio de 2016, mediante oficio SESVER/DAJ/DCA/DER.HUM/3669/2016, SP2, entonces Director de Asuntos Jurídicos de Servicios de Salud de Veracruz, comunicó a la Comisión Estatal la aceptación de los puntos recomendatorios de la Recomendación 14/2016, con excepción del segundo punto recomendatorio.

8. El 23 de agosto de 2016, por medio del oficio DSC/0313/2016, signado en fecha 9 de agosto del mismo año, la Comisión Estatal notificó a R1 y R2, la no aceptación del segundo punto de la Recomendación 14/2016 por parte de la Secretaría de Salud, explicándoles el derecho de promover un recurso de impugnación en el plazo de 30 días naturales contados a partir de esa fecha.

9. El 31 de agosto de 2016, R1 y R2 promovieron un recurso de impugnación ante la Comisión Estatal, en contra de la no aceptación del segundo punto de la Recomendación 14/2016.

10. El 9 de septiembre de 2016, mediante oficio DSC/0385/2016, de fecha 8 de septiembre del mismo año, fue remitido a este Organismo Constitucional Autónomo, el recurso de impugnación.

11. El 28 de septiembre de 2016, este Organismo Nacional solicitó a la Comisión Estatal rindiera un informe y remitiera el EQ, de conformidad con lo establecido por

el artículo 63, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 163 de su Reglamento Interno.

12. El 26 de octubre de 2016, la Comisión Estatal remitió el EQ a esta Comisión Nacional, por lo que se radicó el expediente CNDH/4/2016/480/RI, al que se integraron los informes y las constancias que proporcionó la Comisión Estatal y la Secretaría de Salud; asimismo, personal de este Organismo Autónomo llevó a cabo diversas diligencias para allegarse de evidencias, entre ellas, solicitó a la autoridad el informe correspondiente, documentales que se valoran en el capítulo de Observaciones de la presente Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

13. Oficio DSC/0385/2016, de fecha 8 de septiembre de 2016, recibido al día siguiente, por el cual el Organismo Estatal remitió a esta Comisión Nacional el escrito de inconformidad, de fecha 24 de agosto de 2016, suscrito por R1 y R2, presentado ante la Comisión Estatal, a través del cual promovieron recurso de impugnación en contra de la no aceptación del pago de indemnización compensatoria por concepto de reparación del daño patrimonial y moral, contenido en el segundo punto recomendatorio de la Recomendación 14/2016.

14. Oficio número DSC/0467/2016, de fecha 24 de octubre de 2016, recibido el 26 del mismo mes y año en este Organismo Nacional, por medio del cual la Comisión Estatal remitió un informe sobre los hechos materia del recurso, y el original del EQ, del que destacan:

14.1 Recomendación 14/2016, emitida por la Comisión Estatal el 5 de julio de 2016.

14.2 Oficio número DSC/0255/2016, suscrito y recibido el 6 de julio de 2016, mediante el cual se notificó al Secretario de Salud y Director General de Servicios de Salud del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Recomendación 14/2016, emitida por la Comisión Estatal el 5 de julio de 2016.

14.3 Oficio SESVER/DAJ/DCA/DER.HUM/3669/2016, de fecha 25 de julio de 2016, recibido al día siguiente, mediante el cual la autoridad recomendada, comunicó a la Comisión Estatal la aceptación de los puntos recomendatorios de la Recomendación 14/2016, con excepción del segundo punto recomendatorio.

14.4 Oficio DSC/0313/2016, de fecha 9 de agosto de 2016, por el cual el 23 del mismo mes y año, se notificó la no aceptación del segundo punto de la precitada Recomendación a R1.

15. Actas Circunstanciadas de 12, 14 y 15 de diciembre de 2016; 19 de enero, y 13 de febrero de 2017, en las que una Visitadora Adjunta de este Organismo Constitucional hizo constar las comunicaciones telefónicas con SP3, y correo electrónico que se le envió solicitando un informe respecto de las circunstancias por las cuales esa institución no había aceptado el citado punto recomendatorio o si se había reconsiderado la postura.

16. Oficio SESVER/DJ/DCA/DER.HUM/327/2017, de fecha 27 de enero de 2017, recibido el 19 de abril del mismo año en este Organismo Nacional, mediante el cual SP3 rindió el informe respecto al recurso de impugnación interpuesto por R1 y R2.

17. Acta circunstanciada del 8 de agosto de 2017, en la cual se hizo constar la recepción de un mensaje electrónico de la Directora de Seguimiento y Conclusión del citado Organismo Local, a través del cual con relación a la citada Recomendación 14/2016, adjuntó copia del oficio FGE/FCEAIDHCDH/2821/2017-I, del 28 de julio de 2017, signado por la Encargada de la Fiscalía Adjunta a Quejas de Derechos Humanos de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, en el que informó el estado que guardaba hasta esa fecha la CIM.

II. SITUACIÓN JURÍDICA.

18. El 5 de julio de 2016, la Comisión Estatal emitió la Recomendación 14/2016, dirigida al Secretario de Salud y Director General de los Servicios de Salud del Estado de Veracruz, misma que le fue notificada al día inmediato siguiente.

19. El 26 de julio de 2016, AR1, comunicó al Organismo Estatal, la aceptación de los puntos 1, 3, 4, 5, 6, 7, de la Recomendación 14/2016, e informó la no aceptación del segundo punto recomendatorio.

20. SP2, mediante oficios SESVER/DAJ/DCA/VER.HUM/3669/2016 y SESVER/DJ/DCA/DER.HUM/327/2017, del 26 de julio de 2016 y 27 de enero de 2017, respectivamente, sustentó la negativa de aceptación del segundo punto recomendatorio en el hecho de que, si bien es cierto existe el procedimiento previsto en la Ley Número 602 de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal para el Estado de Veracruz (en adelante “Ley Número 602”), también lo es que dicho procedimiento es a petición de parte, atento a lo previsto por el numeral 14 de la citada disposición². Aunado a ello, respecto de otorgar una

² “Artículo 14. El procedimiento se regirá, en lo general, de conformidad con lo dispuesto en el Título Primero y Segundo del Libro Segundo del Código de Procedimientos Administrativos. El procedimiento reclamatorio sólo se puede iniciar a instancia de parte”.

indemnización en observancia de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sostuvo que el ingreso de las víctimas al registro que establece dicha Ley se haría por el Organismo Público de Protección de Derechos Humanos, acorde con el artículo 88 de dicha Ley³.

21. Asimismo, mediante oficio SESVER/DJ/DCA/DER.HUM/327/2017, de 27 de enero de 2017, recibido en esta Comisión el 19 de abril 2017, SP3, reiteró su postura; además sostuvo que, en lo relativo a la indemnización compensatoria, debía considerarse el procedimiento establecido en el artículo 113 de la Constitución Política, así como también la existencia de una denuncia, ya que con esta se contravenía lo establecido en el artículo 23 de la Constitución, al no poder juzgarse a nadie dos veces por el mismo delito.

22. Respecto al cumplimiento de los diversos puntos que la autoridad responsable aceptó, se advirtió lo siguiente:

PRIMERA: A) Una vez aceptada, SP2, giró oficio número SESVER/DAJ/DCA/DER.HUM/3621/2016, a la Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Salud y en el Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud de Veracruz, para efecto de que iniciara el procedimiento administrativo de responsabilidad correspondiente a los servidores públicos involucrados y de ser procedente se les sancionara.

³ Actualmente, debido a la abrogación de la anterior Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, dicho contenido se encuentra en el artículo 110, del capítulo V, de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Ley publicada en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el día martes cuatro de abril del año dos mil diecisiete.

B) Al respecto, SP2 envió oficio número SESVER/DAJ/DCA/DER.HUM/3622/2016, a la Directora de Atención Médica de Servicios de Salud de Veracruz, con la finalidad de exhortar a los servidores públicos que resultaren responsables.

C) Mediante oficio número SESVER/DAJ/DCA/DER.HUM/3623/2016, SP2 solicitó a la Subdirectora de Enseñanza, Investigación y Capacitación, llevar a cabo la Capacitación en materia de Derechos Humanos y sobre temas específicos en su especialización a los profesionistas que resultaran responsables.

TERCERA: En cumplimiento a este punto, SP2, giró oficio SESVER/DAJ/DCA/DER.HUM/3624/2016 al Director de Salud Pública de Servicios de Salud de Veracruz, para efecto de que informara si existe o no un Protocolo de aplicación a los casos descritos en la citada recomendación, en los hospitales, centros de salud y clínicas a cargo de esa Secretaría.

CUARTA: En atención a la cuarta recomendación la autoridad informó que el Reglamento Interior de Servicios de Salud, establece que la Dirección de Asuntos Jurídicos coadyuvará en términos del artículo 19, fracción XXII, advirtiéndose que el 4 de septiembre de 2016, la Directora de Asuntos Jurídicos el Hospital de Tlaquilpa, Veracruz, remitió a la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Niñas, Niños y Trata de Personas del Distrito XVI, de la Fiscalía General del Estado de Veracruz con residencia en Zongolica, Veracruz, el expediente clínico de R1 que le fue requerido por esa autoridad.

QUINTA: En cumplimiento, se remitió oficio a la Dirección de Servicios de Salud, para que se instruyera al personal de éste para proveer los insumos necesarios para brindar atención médica a las mujeres embarazadas.

SEXTA: En atención a la recomendación relativa a que en el plazo de 15 días hábiles esa autoridad informara al Organismo Estatal la aceptación o rechazo de la aludida resolución y, de ser aceptada, le otorgaba otros 15 días hábiles adicionales para remitir las prueba de su cumplimiento, se observó que la Recomendación se notificó a la citada Secretaría de Salud el 6 de julio de 2016, mediante oficio DSC/0255/2016, dirigiendo respuesta esa dependencia el día 26 del mismo mes y año, con el oficio SESVER/DAJ/DCA/DER.HUM/3669/2016.

SÉPTIMA: Con relación al último punto recomendatorio relacionado con las consecuencias de la omisión de respuesta o de incumplimiento por parte de esa Secretaría, la autoridad manifestó conocer la normativa de ese Organismo Estatal relativo a tales omisiones.

23. Por otra parte, este Organismo Nacional tuvo conocimiento que con motivo de los hechos materia de la queja, el 10 de noviembre de 2015 se inició en la citada Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Niñas, Niños y Trata de Personas del Distrito XVI, de la Fiscalía General del Estado de Veracruz con residencia en Zongolica, Veracruz, la CIM, por el delito de violencia obstétrica, misma que hasta el día 28 de julio de 2017, se encontraba en trámite, según lo informado mediante oficio FGE/FCEAIDHCDH/2821/21-I, de esa fecha, suscrito por la Encargada de la Fiscalía Adjunta a Quejas de Derechos Humanos, de la citada dependencia.

IV. OBSERVACIONES.

24. De conformidad con el artículo 102, apartado B, penúltimo párrafo, constitucional, corresponde a esta Comisión Nacional conocer “de las

inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas”; dichas inconformidades tendrán que substantiarse mediante los medios de impugnación previstos y regulados en el artículo 55 de la Ley de este Organismo Nacional, los cuales son los recursos de queja y de impugnación.

25. En términos de los artículos 61 de la Ley de la Comisión Nacional y 159, fracción IV, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el recurso de impugnación procede, según este último precepto legal: *“En caso de que la autoridad no acepte, de manera expresa o tácita, una recomendación emitida por un organismo local”.*

26. En el presente caso, la no aceptación del segundo punto recomendatorio de la Recomendación 14/2016, de 5 de julio de 2016, por parte de la Secretaría de Salud, fue notificada de manera personal a R1, el 23 de agosto de 2016. Inconformes R1 y R2 con esta determinación, el día 31 del mismo mes y año, presentaron dentro del plazo de treinta días previsto en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el Recurso de Impugnación ante la Comisión Estatal, el cual contiene una descripción concreta de los hechos y cumplió con los requisitos de procedencia exigidos en los artículos 61 a 64 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 159, fracción IV, 160, fracción III, y 162 de su Reglamento Interno, razón por la cual el referido medio de impugnación fue presentado en tiempo y forma legales.

27. En relación a lo anterior, en los siguientes apartados se realizará un análisis lógico-jurídico y de máxima protección de las víctimas a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos; de precedentes emitidos por la Comisión Nacional, y de los criterios jurisprudenciales aplicables de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a fin de determinar el alcance jurídico de la no aceptación por parte de la autoridad destinataria de la Recomendación, del punto segundo recomendatorio.

28. En el recurso de impugnación, R1 y R2 se inconformaron en contra de la negativa de la Secretaría de Salud para proporcionarles la indemnización compensatoria prevista en el segundo punto recomendatorio referido, como enseguida se analizará.

A. Motivación y fundamentación de la Recomendación 14/2016.

29. El sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos tiene, entre sus finalidades, velar por la debida y adecuada protección de los derechos humanos y por la reparación integral del daño ocasionado a las víctimas cuando se acredita la violación a los mismos, así como exigir que los servidores públicos responsables de violentarlos sean sancionados de manera proporcional a la gravedad, circunstancia y grado de participación en los hechos violatorios.⁴

30. La Comisión Estatal, al concluir la investigación del expediente, determinó que *“[había] qued[a][d][o] acreditado que la atención y valoración médica gineco-obstétrica proporcionada a [R1], por parte de AR1, así como por parte de AR2, no fue acorde a los principios científicos aplicables al caso, trayendo como consecuencia la muerte del producto de cuarenta y dos semanas de gestación. Advirtiéndose además una responsabilidad institucional, toda vez que en el citado nosocomio no se disponía de papel para el registro del cardiotocógrafo, situación*

⁴ CNDH. Recomendación 30/2017. Sobre el recurso de impugnación por la no aceptación de una Recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en relación con la violación a los derechos humanos a la protección de la salud y a una mejor calidad de vida en agravio de R, párrafo 24.

que impidió realizar la prueba sin estrés que indicaba la ciencia médica, por tanto no se evaluó adecuadamente el estado de salud fetal, resultando importante que se hubiese considerado la frecuencia cardíaca, los movimientos fetales, las contracciones uterinas, así como el nivel del líquido amniótico de la paciente embarazada, contribuyendo culposamente con ello al fallecimiento del nasciturus”, y que por consiguiente, no se ajustaba a la Lex Artis Médica, por lo que consideró la existencia de violaciones a los derechos humanos a la vida y a la salud de R1, y emitió la Recomendación 14/2016.

31. No obstante, esta Comisión Nacional considera que, en la medida en que sean satisfechos con efectividad los derechos de la mujer embarazada a la protección de la salud, paralelamente se garantiza la viabilidad del producto de la gestación y la protección del derecho a la vida del recién nacido. En consecuencia, al analizar el marco fáctico del caso en comento, se actualiza la violación al derecho a la protección de la salud de R1, en el entendido de que tal y como se ha sustentado en la Recomendación General 31/2017, emitida por este Organismo Constitucional del 31 de julio de 2017, la protección a la salud prenatal se encuentra interconectada con la preservación y el adecuado desarrollo del producto hasta la conclusión de la gestación.⁵

32. En consecuencia, la defensa del producto de la gestación se realiza esencialmente a través de la protección a la mujer. Al existir esta interrelación del binomio materno-infantil, el personal médico debe observar una serie de procedimientos normados para la atención, entre los que destacan el uso del enfoque de riesgo, la realización de actividades eminentemente preventivas y la eliminación o racionalización de algunas prácticas que, llevadas a cabo en forma

⁵ CNDH, Recomendación General 31/2017, Sobre la violencia obstétrica en el sistema nacional de salud, párrafo 180.

rutinaria, aumentan los riesgos, para lo cual, es necesario brindar una atención oportuna, con calidad y con calidez a los pacientes, así como mantener una adecuada vigilancia obstétrica para detectar y prevenir los factores de riesgo en el binomio materno-fetal, situación que en el caso no se actualizó.

33. El artículo 24.2, inciso d) de la Convención sobre los Derechos del Niño recoge dicha interconexión al reconocer que una de las obligaciones que tienen los Estados para garantizar la plena aplicación del derecho a la protección de la salud consiste en *“asegurar la atención sanitaria prenatal y post-natal apropiada para las madres”*.

34. El Comité de los Derechos del Niño en la Observación General número 15 “sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud” reconoció que: *“entre los principales determinantes de la salud, la nutrición y el desarrollo del niño, cabe mencionar la realización del derecho de la madre a la salud y el papel de los progenitores y otros cuidadores. Un número considerable de fallecimientos de lactantes tiene lugar en el período neonatal, como consecuencia de la mala salud de la madre antes del embarazo, en el curso de este, después de él y en el período inmediatamente posterior al parto”*⁶

35. Ello, permite delimitar la motivación que define el derecho vulnerado por la autoridad, siendo este el derecho a la protección de la salud que como ha quedado expuesto lleva implícitos los derechos del producto de la gestación, cuya inobservancia al igual genera un deber de reparación integral y no exime a la autoridad de atender las medidas establecidas por la Comisión Estatal para resarcir el daño causado por la inadecuada atención y la pérdida del producto de la gestación de R1, generada por la indebida práctica constitutiva de la violencia

⁶ Observación General No.15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24). CRC/C/GC/15, 17 de abril de 2013. Párrafo 18.

obstétrica cometida por la Autoridad responsable, al cometer alguna o varias de la acciones descritas en la citada Recomendación General tales como: a) desestimar los padecimientos manifestados por la gestante, b) descuidar la vigilancia estrecha del binomio materno-infantil, c) abandonar a la paciente ó, d) la medicalización y patologización de los procesos naturales.

B. Aceptación o no de las Recomendaciones en materia de derechos humanos.

36. El artículo 172 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, expresamente previene lo siguiente:

“Artículo 172. La autoridad o servidor público a quien se haya dirigido una recomendación, dispondrá de un plazo de quince días hábiles para responder si la acepta o no.

De no ser aceptada la recomendación, la negativa se hará del conocimiento de la opinión pública. (...)

(...)

Al concluir el plazo sin que la autoridad o servidor público al cual se le dirigió la recomendación realice manifestación alguna, ésta se tendrá por no aceptada”.

37. En relación con esto último, la autoridad o servidor público a quien se dirija una Recomendación deberá informar dentro de los quince días siguientes a su notificación si la acepta o no; en caso de no hacerlo, esto es, de no realizar manifestación alguna, una vez concluido el plazo se tendrá como legalmente no aceptada.

38. Del precepto transcrito se desprenden dos supuestos de la no aceptación: a) la negativa o no aceptación expresa de la Recomendación, y b) la no aceptación tácita de una Recomendación por el transcurso del plazo sin hacer referencia o manifestación expresa alguna.

39. La no aceptación de la Recomendación, denota la intención de la autoridad destinataria de la Recomendación de rechazar el resultado de la investigación, aunque esgrima argumentos para fundar y motivar la no aceptación.

40. Según se advierte de lo expresado por la autoridad responsable en sus comunicaciones oficiales, donde determinó la no aceptación del punto segundo recomendatorio, es evidente que dicha negativa de cumplimiento recae en el primer supuesto contenido en el artículo 172 del Reglamento citado. De ahí que se resulte necesario analizar los argumentos que motivaron dicha negación.

41. Para ello, es necesario destacar que el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, no prevé la figura de aceptación parcial de los pronunciamientos que realicen los organismos protectores, ya que el reconocimiento por parte de la autoridad de la existencia de violaciones a derechos humanos que les sean atribuibles, implica la necesidad de asumir de manera integral las determinaciones sobre medidas de reparación en favor de las víctimas para subsanar tales violaciones, por lo que en el presente caso, la no aceptación del segundo punto por parte de la Secretaría de Salud, se traduce en la no aceptación de la totalidad de la Recomendación 14/2016.

C. No aceptación del segundo punto recomendatorio de la Recomendación 14/2016.

42. La Secretaría de Salud, mediante comunicados oficiales recibidos en fecha 26 de julio de 2016 y 19 de abril de 2017, informó a la Comisión Estatal y a esta

Comisión Nacional, respectivamente, su negativa a la aceptación y cumplimiento del segundo punto recomendatorio, al tenor de los siguientes argumentos, contenidos en este último comunicado:

“Se está en el entendido que la citada autoridad con fundamento en los artículos respectivos del Reglamento Interno que rige a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, concede la facultad de ACEPTAR O RECHAZAR lo dispuesto en los petitorios de la Recomendación, haciendo uso de tal facultad, es que en su momento no se aceptó en su totalidad la Recomendación emitida, sirviendo de motivación lo siguiente:

“La única Recomendación que NO SE ACEPTÓ, fue la segunda, misma que refiere...” “el argumento fue que NO SE ACEPTA, ya que si bien es cierto que existe el procedimiento previsto en la Ley Número 602 de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal para el Estado de Veracruz, también es que dicho procedimiento es a petición de parte, atento a lo previsto por el numeral 14 de la citada disposición en comento”⁷.

“Ahora bien respecto a que se proceda a otorgarla atento a la Ley de Víctimas, me permito significarle que el ingreso al registro a dicha Ley se hará por el Organismo Público de Protección de Derechos Humanos, de conformidad con lo establecido el numeral 88 de la disposición en comento que a la letra reza:

⁷ “Artículo 14. El procedimiento se registrará, en lo general, de conformidad con lo dispuesto en el Título Primero y Segundo del Libro Segundo del Código de Procedimientos Administrativos. El procedimiento reclamatorio sólo se puede iniciar a instancia de parte”.

El ingreso de la víctima al Registro se hará por la denuncia, la queja, o la noticia de hechos que podrá realizar la propia víctima, la autoridad, o el organismo público de protección de derechos humanos.”.

“En cuanto al punto relativo a la indemnización compensatoria, no debemos perder de vista que dentro de nuestra legislación veracruzana y atendiendo a lo previsto por el artículo 113 de nuestra Carta Magna, se encuentra establecido un procedimiento para conocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado”.

“En segundo término, [es] importante señalar que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, esto conforme a lo señalado en el precepto 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir si vienen por esta vía reclamando el pago no debe pasar por inadvertido el hecho que ya existe una denuncia, derivado de lo anteriormente expuesto fue que no se aceptó la recomendación, respecto al punto de la indemnización”.

43. De lo anterior, se desprenden tres argumentos; i) la petición de parte como un requisito para la indemnización, acorde al ordenamiento citado; ii) la inscripción e ingreso en el Registro de Víctimas contemplado por la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, como cuestión correspondiente al organismo público de protección de derechos humanos; y iii) la existencia del procedimiento previsto en el artículo 113 de la Constitución Política y la violación al principio *non bis in ídem*, en virtud de lo establecido en el precepto 23 de la Constitución.

D. Improcedencia de los argumentos de la autoridad para no aceptar el segundo punto recomendatorio.

44. Como ya se expuso, el 19 de abril de 2016, a través del Oficio SESVER/DAJ/DCA/DER.HUM/327/2016, la Secretaría de Salud, a través de SP3, hizo de conocimiento a la Comisión Nacional el informe donde reiteró su negativa de aceptar el punto segundo de la Recomendación 14/2016, consistente en “*girar instrucciones a quienes corresponda, para que se realice el pago de una indemnización compensatoria*” a R1 y R2. En su respuesta utilizó la misma argumentación que manifestó al Organismo local, añadiendo nuevos argumentos que serán analizados a continuación.

45. En cuanto a su primer argumento, la autoridad expresó que el procedimiento previsto en la Ley Número 602 de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece en su artículo 14, que el pago de una indemnización compensatoria debe iniciarse a petición de parte, indicando, además, que el Reglamento Interno de la Comisión Estatal le facultaba para aceptar o rechazar el pronunciamiento.

46. Sin embargo, por su parte, la Ley General de Víctimas regula la obligación del Estado de proteger y garantizar los derechos de las víctimas del delito. En su artículo 1°, párrafo cuarto, se establece que la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición. De esta forma, se busca restituir el daño ocasionado a las víctimas a través de su derecho a recibir una atención expedita por parte del Estado, que incluye una mayor protección en caso de sufrir daños físicos o morales, así como apoyo por conceptos tales como pérdida de oportunidades, tratamientos médicos y

terapéuticos, lucro cesante, asesoría jurídica, entre otros, siendo aplicable al tipo de violación que se acreditó en perjuicio de R1 y R2.

47. Es por esa razón, que este Organismo Nacional considera que, si bien es cierto que la expresión “*a petición de parte*” se interpreta como la obligación de la persona interesada de acudir ante la autoridad correspondiente, también lo es que en asuntos como el que se analiza, es indispensable que el Gobierno Veracruzano adopte una interpretación pro persona, que permitirá elegir la norma que más proteja al titular de un derecho humano violado.

48. Lo anterior, ateniendo a que, en México, el Estado de Derecho sienta sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce un catálogo de derechos humanos, entre éstos, a la protección a la salud. Siendo importante considerar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 11 de junio de 2011, simboliza un cambio esencial en el modo en que se abordan los derechos humanos en México, reconociéndose en el artículo 1° de manera formal y plena la vigencia y aplicación de los tratados internacionales firmados por México en esa materia.

49. Por tanto, a partir de la mencionada reforma, todas las autoridades del país deberán hacer efectiva la aplicación de la totalidad de las obligaciones reconocidas constitucionalmente interpretando las respectivas leyes a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales, realizando un análisis que permita aplicar el instrumento normativo que más favorezca a la víctima, con independencia

de su fuente de origen. Además, se establece la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.⁸

50. En tal sentido, al determinarse la violación a derechos humanos por parte de la Comisión Estatal, misma que genera un deber de reparación intrínseco, debe proceder de manera directa y sin formalismos la indemnización, como una medida de compensación en favor de las víctimas, sin necesidad de agotar procedimientos previstos en otras disposiciones normativas.

51. Además, resulta pertinente traer a colación lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH) en cuanto a que *“[e]s un principio de Derecho internacional, que la jurisprudencia ha considerado [...] que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. La indemnización, por su parte, constituye la forma más usual de hacerlo”*⁹. De ahí que esta Comisión Nacional considera ineludible el hecho de que, en términos de lo establecido por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz en su Recomendación, el Secretario de Salud y el Director General de Servicios de Salud del Estado de México, se encuentran obligados a tomar las medidas necesarias para resarcir el daño, producto de las violaciones cometidas en perjuicio de R1 y R2.

52. Asimismo, respecto del primer argumento de SP3, es preciso mencionar que de conformidad con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho a los

⁸ CNDH, Recomendación General No. 24. Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México, párrafos 55, 56 y 57.

⁹ Caso Velásquez Rodríguez – indemnización compensatoria, párr. 25. Asimismo, la Corte cita fallos de otros tribunales en que se ha sostenido la misma doctrina: CPJI, Caso Fábrica Chorzów (1927), párr. 21, y Caso Fábrica Chorzów (1928), párr. 29, y Corte Internacional de Justicia (CIJ), Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations (1949), párr. 184.

tratados, un Estado parte de un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado¹⁰, en consecuencia puede decirse que si a nivel Internacional los Estados parte tienen tal limitación, con mayor razón en el Estado mexicano debe entenderse por analogía que si en las normas de mayor rango jerárquico de este país como son nuestra Carta Magna y la citada Ley General de Víctimas, se establece la obligación de toda autoridad de reparar los daños causados por un incorrecto actuar, tal obligación no puede supeditarse a lo establecido en una norma de carácter interno del estado de Veracruz.

53. De manera específica, es indispensable considerar que la obligación de reparación integral es *ex officio*, por lo cual el cumplimiento de ésta no puede estar supeditada a la acción de las víctimas, ya que imponer requisitos adicionales, sería una forma de incumplimiento de la obligación de reparar y una forma de revictimización incumpliendo con lo previsto en el artículo 1º párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹, así como lo establecido por los numerales 39, 40 y 43 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, vigente al momento de los hechos, la cual dispone el derecho de las víctimas a obtener la reparación integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de derechos humanos en su agravio y determina que la reparación del daño es una obligación de los responsables de las violaciones de derechos humanos,

¹⁰ Artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; que dispone: “El derecho interno de los Estados, las reglas de las organizaciones internacionales y la observancia de los tratados. 1. Un Estado parte de un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado. 2. Una organización internacional parte en un tratado no podrá invocar las reglas de la organización como justificación del incumplimiento del tratado. Las normas enunciadas en los párrafos precedentes se entenderán sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”.

¹¹ Artículo 1 [...] “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

determinando además las condiciones para el otorgamiento de la compensación a las víctimas.

54. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que *“Las víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares, tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, la cual debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición, mediante los procedimientos previstos legalmente para esos efectos, lo cual no es una concesión graciosa, sino el cumplimiento de una obligación jurídica”*.¹²

55. De este modo, al existir disposiciones expresas sobre el cumplimiento del deber de reparar las violaciones a derechos humanos, este Organismo Nacional considera que a estas debe dárseles una interpretación más amplia frente a aquellas que los limiten.

56. Asimismo, es necesario precisar que existe una interpretación imprecisa y restrictiva, por parte de SP2 y SP3, respecto del precepto jurídico en comento, en razón de que dedujeron que la Comisión Estatal había recomendado que se otorgara el pago de una indemnización compensatoria a R1 y R2, conforme a lo establecido por la Ley Número 602, es decir, previo trámite del procedimiento previsto en la misma; cuando lo que ese Organismo recomendó en el segundo punto es que se debía realizar una apreciación justa y razonable de los agravios y perjuicios causados a las víctimas conforme a esa normativa para efectuar tal pago, como se puede observar:

¹² Tesis Aislada constitucional “DERECHOS HUMANOS. SU VIOLACIÓN GENERA UN DEBER DE REPARACIÓN ADECUADA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA O DE SUS FAMILIARES, A CARGO DE LOS PODERES PÚBLICOS COMPETENTES”. Semanario Judicial de la Federación, enero de 2011, Registro 163164.

“...debiéndose hacer una apreciación justa y razonable de los agravios y perjuicios ocasionados, conforme a lo que se establece en la Ley Número 602 de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal para el Estado de Veracruz”.

57. De ahí que no exista impedimento para que la Secretaría de Salud, acepte y en su caso, tome las medidas necesarias para el cumplimiento del segundo punto de la citada Recomendación.

58. En torno al segundo argumento de la autoridad responsable, respecto al ingreso de las víctimas al registro de víctimas, en atención a lo previsto en la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, sostuvo que “[...] *el ingreso al registro atento a dicha Ley se ha[ría] por el Organismo Público de Protección de Derechos Humanos de conformidad con el numeral 88 de la disposición en comento [...]*”.

59. Al respecto, esta Comisión Nacional observa que el artículo 88 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, vigente en ese momento, aludido por la Secretaría de Salud establece lo siguiente:

*“El ingreso de la víctima al Registro se hará por la denuncia, la queja, o la noticia de hechos que podrá realizar la propia víctima, **la autoridad**, o el organismo público de protección de derechos humanos.”*

60. Como se puede observar, el ingreso de la víctima al Registro podrá realizarse por la propia víctima, el organismo público de protección de derechos humanos, o por la autoridad; por lo que al resultar probada la violación a derechos humanos en la que incurrió la autoridad, en aras de efectuar un reconocimiento de responsabilidad y resarcimiento del daño causado por su actuar, le corresponde a

la Secretaría de Salud y Dirección General de los Servicios de Salud del Estado de Veracruz el registro de la víctima, en atención a lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz.

61. En lo atinente al tercer y cuarto argumentos, cabe señalar que la Secretaría de Salud y Dirección General de los Servicios de Salud del Estado de Veracruz, a través de SP2 y SP3, no aceptó pagar una indemnización a R1 y R2, indicando que la Constitución Federal, en su artículo 113, prevé un procedimiento para reconocer este derecho; así como también indicó que la negativa obedece a que *“nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”*, al considerar que las víctimas reclaman el pago de la reparación del daño por la vía jurisdiccional, no obstante que existe una denuncia.

62. Sobre tal cuestión, es necesario recordar que existe una diferencia determinante entre la naturaleza de las actuaciones y/o resoluciones que provienen de tribunales internacionales y organismos nacionales y locales de derechos humanos –como es el presente caso-, y aquellas cuyo origen deviene del orden penal o bien, de un procedimiento administrativo. Por tal motivo, es menester tomar en cuenta que las atribuciones de los primeros se acotan a determinar la responsabilidad de las autoridades por las violaciones de derechos humanos, así como la debida reparación por tales vulneraciones; mientras que es atribución del sistema penal, investigar y sancionar las conductas de quienes cometieron o participaron en los delitos, así como lo es del procedimiento administrativo sancionar las actuaciones indebidas de los servidores públicos.

63. Este Organismo Autónomo recuerda que la obligación de reparar a las víctimas por violaciones a derechos humanos, acreditadas por organismos protectores, se encuentra *“más allá de la eventual responsabilidad civil, patrimonial, penal o*

cualquier otra que pudiera repararles, ya que de no hacerlo, implicaría que las resoluciones de las Comisiones Estatales resultaran incompletas y no lograrán la más amplia e integral protección de los derechos humanos a favor de las víctimas o agraviados”¹³.

64. Además, en la Recomendación No. 7VG/2017, del 17 de octubre de 2017, ha precisado la distinción, alcance y naturaleza de las responsabilidades por violaciones a derechos humanos, actos u omisiones que se encargan de investigar los organismos públicos referidos en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, de cualquier otro tipo de responsabilidad que converja en el caso, como lo es la responsabilidad penal y/o administrativa, al diferenciar la naturaleza distinta de cada tipo de responsabilidad y la autoridad encargada de investigar y sancionar dichas conductas: “...los órganos jurisdiccionales (que) resuelven, entre otras, sobre la responsabilidad penal y a los que se les reconoce la facultad exclusiva de la imposición de las penas”.¹⁴

65. “Asimismo, es de naturaleza distinta a la función de la autoridad administrativa a la que compete determinar la responsabilidad por la infracción a normas o reglamentos administrativos y que cuenta con la facultad de imponer sanciones”, “una misma conducta (...) puede tener efectos y consecuencias en distintos ámbitos: como violaciones a derechos humanos, como delitos y/o como faltas administrativas, produciéndose así distintos tipos de responsabilidades: a) responsabilidad por violaciones a derechos humanos; b) responsabilidad penal por la comisión de delitos y c) responsabilidad administrativa por infracciones a normatividad administrativa.”¹⁵

¹³ CNDH. Recomendación 65/2017. *Sobre el recurso de impugnación por la no aceptación de la Recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en el caso de una menor de edad, perteneciente a una comunidad indígena y víctima de un delito sexual*. 30 de noviembre de 2017, párrafo 98.

¹⁴ CNDH. Recomendación 7VG/2017, *Sobre violaciones graves a derechos humanos por los hechos ocurridos el 19 de junio de 2016 en Asunción de Nochixtlán, San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera, en el Estado de Oaxaca*, párrafo 119.1

¹⁵ *Ibidem*, párrafo 119.2

66. De manera particular, resulta pertinente traer a cuenta la distinción que la SCJN hizo sobre los tipos de indemnizaciones que derivan de una responsabilidad administrativa y la que se genera con motivo de la violación de derechos humanos¹⁶; principalmente al establecer que el derecho a obtener una indemnización por parte del Estado con motivo de una actividad administrativa irregular, se contempla en el artículo 113 constitucional, mientras que la reparación del daño, de manera integral y dentro de la cual se prevea una compensación por violaciones a derechos humanos, se rige por lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Federal.

67. En este tenor, el actuar de AR1 y AR2 ha generado una doble consecuencia; por un lado, su responsabilidad en el ámbito administrativo y penal, que están siendo analizadas en las investigaciones que se siguen ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Salud y en la Fiscalía General del Estado, y sobre lo cual se determinará si son responsables administrativamente y/o penalmente, así como las obligaciones que deriven de su actuar irregular; y por otro lado, la responsabilidad que deviene de la vulneración al derecho humano a la protección de la salud en perjuicio de R1, situación respecto de la cual la Comisión Estatal determinó responsabilidad en cuanto a las malas prácticas médicas en que AR1 y AR2 incurrieron con motivo del desempeño de su profesión, y de las que surge el deber de reparación.

68. Ahora bien, resulta incontrovertible que el mencionado principio *non bis in ídem*, de uso consuetudinario en nuestro sistema jurídico, no es aplicable a la situación

¹⁶ Tesis constitucional y administrativa “DERECHOS A UNA REPARACIÓN INTEGRAL Y A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL ESTADO. SU RELACIÓN Y ALCANCE”. Semanario Judicial de la Federación, abril de 2014, Registro 2006238.

que planteó la Secretaría de Salud; en razón de que, el motivo de la indemnización que se refiere en el segundo punto recomendatorio encuentra su origen en la determinación por parte de la Comisión Estatal de existencia de vulneraciones a los derechos humanos de las víctimas, mismas que deben ser reparadas de forma integral, acorde a lo establecido por el derecho internacional de los derechos humanos. Ello con independencia de que los hechos que dieron pauta a la vulneración de derechos humanos –origen de la indemnización-, puedan ser considerados a su vez como conductas constitutivas de hechos delictuosos, cuya investigación y determinación corresponde a una autoridad de naturaleza distinta a la Comisión Estatal, y no constituye de ninguna manera un segundo juzgamiento.

69. En consecuencia, no asiste razón jurídica alguna a la Secretaría de Salud y Dirección General de Servicios de Salud de Veracruz, para no aceptar y cumplir el punto recomendatorio segundo, bajo el argumento de que el pago de la indemnización compensatoria a favor de las víctimas no procede porque se está sustanciando un proceso penal, puesto que dicha consideración resulta inaplicable a lo expresamente previsto y ordenado por el artículo 64 de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, conforme al cual las víctimas de violaciones a los derechos humanos serán compensadas *“sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas que los mismos hechos pudieran implicar y conforme lo dispuesto por la presente Ley”*, esto es, que las responsabilidades civiles, penales y administrativas y lo que resulte de ellas, será autónomo e independiente a la obligación de la reparación integral del daño proveniente de una violación a los derechos humanos, como en el presente caso ha quedado acreditada.

70. En atención al deber de reparación que se deriva de las violaciones de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH) ha enfatizado que toda violación a los derechos humanos que haya producido daño “[s]obre la

base de lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Convención Americana [...] comporta el deber de repararlo adecuadamente y que esa disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado”¹⁷.

71. Asimismo, en los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, y en diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables¹⁸.

72. De igual manera, el derecho humano a la reparación del daño está contemplado en el artículo 1o. de la Constitución Federal, en cuyo tercer párrafo advierte como derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos, que: “[t]odas 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 derechos humanos, en los términos que establezca la ley”; misma

¹⁷ “Caso *Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014, párr. 290.

¹⁸ Corte IDH. Caso *Vásquez Durand y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de febrero de 2017; párrafo 87; Caso *De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*, supra, párr. 226, y Caso *I.V. Vs. Bolivia*, supra, párr. 325.

disposición que se encuentra en el artículo 4o., párrafos nueve y diez de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

73. La Ley General de Víctimas en su artículo 1°, párrafo tercero dispone que: *“La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral”*.

74. Dentro del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1°, párrafo tercero, constitucional y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, está prevista la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, entre ellas la indemnización.

75. Por tanto, al haber quedado acreditada por la Comisión Estatal violaciones a los derechos humanos de R1, esta Comisión Nacional confirma la obligación de la Secretaría de Salud y Dirección General de Servicios de Salud de Veracruz de cubrir, en su totalidad, la reparación integral y efectiva del daño a favor de R1 y R2, conforme a la Ley Número 602; a la Ley General de Víctimas; al Sistema Estatal de Atención a Víctimas, y a la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, en cuanto a lo expresamente establecido en los artículos 1o., 7o. fracción II, 24, 25 fracción III, 63, 64, 66, 71, 78 penúltimo párrafo, 130 y demás relativos de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz, en especial, de acuerdo a lo dispuesto en los siguientes preceptos normativos que a la letra estatuyen:

“Artículo 24. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.”

“Artículo 25. Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:

[...]

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

“Artículo 63. La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:

*I. La reparación del **daño sufrido en la integridad física de la víctima;***

II. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiendo por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o

patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria;

III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados o lucro cesante, incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;

IV. La pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales;

V. Los daños patrimoniales generados como consecuencia de delitos o violaciones a derechos humanos;

VI. El pago de los gastos y costas judiciales del Asesor Jurídico cuando éste sea privado;

VII. El pago de los tratamientos médicos o terapéuticos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima;
y

VIII. Los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasione trasladarse al lugar del juicio o para asistir

a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención”¹⁹ .

76. Esta Comisión Nacional observó una falta de colaboración en la atención del presente asunto por parte de la Secretaría de Salud, ya que no obstante los diversos requerimientos que se le realizaron con motivo de la interposición del recurso de impugnación, mediante oficio V4/01400, del 12 de enero de 2017 así como en llamadas telefónicas de 12, 14 y 15 de diciembre del 2016; 13 de febrero de 2017; y por correo electrónico de 19 de enero de 2017, en los que se requirió constantemente la respuesta correspondiente respecto de la reconsideración de su negativa de aceptación, la citada autoridad proporcionó el informe requerido hasta el día 19 de abril de 2017, mediante el oficio SESVER/DJ/DCA/DER.HUM/327/2017, suscrito por SP3, reiterando tal negativa en la aceptación del segundo punto recomendatorio de la mencionada Recomendación, observándose una clara desatención en la presentación oportuna del mencionado informe, lo que puede interpretarse como una actitud de desapego a la cultura de la legalidad y una falta de colaboración en la tarea de la protección de los derechos humanos.

77. Por todo lo anterior, sí resulta procedente la obligación a cargo de esas autoridades de cubrir la reparación integral del daño a favor de los agraviados R1 y R2, a través de la medida compensatoria determinada por la Comisión Estatal en el segundo punto de su Recomendación 14/2016.

¹⁹ Al respecto, véase la tesis constitucional “REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN, ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDO INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1º CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.” Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2012, Registro 2001744.

78. No pasa desapercibido para este Organismo Nacional que la postura reiterada de la Secretaría de Salud del Estado de Veracruz, con relación a la negativa de reparación de daño es contraria a la protección de Derechos Humanos, como se advirtió en el asunto materia de análisis de la Recomendación 30/2017, del 16 de agosto de 2017, en la cual de la misma forma que en el recurso que se analiza, esa dependencia no aceptó cubrir la indemnización correspondiente por los gastos generados a la víctima, derivados de una negligencia médica de la que fue objeto, criterio que requiere ser modificado, a fin de garantizar la reparación integral del daño causado a las personas afectadas con los actos cometidos por los servidores públicos de esa dependencia.²⁰

Por lo expuesto, este Organismo Nacional se permite formular, respetuosamente a Usted señor Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Instruir a quien corresponda, a efectos de que la Secretaría de Salud y Dirección General de Servicios de Salud de Veracruz, repare integralmente el daño ocasionado a R1 y R2, que incluirá la atención médica y psicológica; así como la compensación correspondiente, en términos de la Ley de Víctimas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. De igual manera, se les inscriba en el Registro Estatal de Víctimas, para que tengan acceso al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado de Veracruz, en su caso, con la asistencia, apoyo y colaboración de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del orden federal,

²⁰ CNDH. Recomendación 30/2017. Sobre el recurso de impugnación por la no aceptación de una recomendación emitida por la Comisión Estatal De Derechos Humanos De Veracruz, en relación con la violación a los derechos humanos a la protección de la salud y a una mejor calidad de vida en agravio de R.

para efecto de determinar la cuantificación de la misma, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Se diseñe e imparta a los servidores públicos del Hospital Regional de Vista Hermosa, del Municipio de Tlaquilpa, Veracruz y de la Dirección General de los Servicios de Salud, un curso de capacitación sobre estándares de reparación del daño a víctimas de violaciones a derechos humanos, con la finalidad evitar la repetición de hechos similares a los acontecidos, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Instruir a quien corresponda para que se colabore en el ámbito de sus atribuciones, para la debida integración de los procedimientos iniciados a AR1 y AR2, iniciados ante: 1. La Secretaría de Salud y la Dirección General de Servicios de Salud de Veracruz, de conformidad con el primer punto recomendatorio, inciso a), de la Recomendación 14/2016; 2. La Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia contra la Familia, Niñas, Niños y Trata de Personas del Distrito XVI, de la Fiscalía General del Estado de Veracruz con residencia en Zongolica, Veracruz, por los hechos relacionados con la citada Recomendación.

CUARTA. Se giren instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se incorpore copia de la presente Recomendación en el expediente laboral y personal de AR1 y AR2, como constancia de las violaciones a los derechos humanos en que incurrieron, en agravio de R1 y R2, debiendo enviar las constancias de su cumplimiento, en un plazo no mayor de 30 días contados a partir de la aceptación del presente pronunciamiento.

QUINTA. Emitir una circular dirigida al personal médico del Hospital Regional de Vista Hermosa, del Municipio de Tlaquilpa, Veracruz, de la Dirección General de

los Servicios de Salud, para que se entregue copia de la certificación y recertificación, que, en su caso, les expidan los Consejos de Especialidades Médicas, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que así lo acrediten en un plazo no mayor de 3 meses contados a partir de la aceptación del presente pronunciamiento.

SEXTA. Se designe al servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente.

71. La presente Recomendación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y 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 les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquier otra autoridad competente, para que dentro de sus atribuciones apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

72. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a Usted la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

73. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico se solicita a Usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional en el plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

74. De igual manera, la falta de presentación de pruebas, dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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, y 15, fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Congreso del Estado de Veracruz que requiera su comparecencia, a efectos de que expliquen las razones de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ