

RECOMENDACIÓN NO. 202/2023

**SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN DE
R EN CONTRA DEL ACUERDO DE
CONCLUSIÓN DE UN EXPEDIENTE POR LA
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

Ciudad de México, a 29 de septiembre de 2023

**DRA. MACARENA MONTOYA OLVERA
DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO
DE SALUD DEL ESTADO DE MÉXICO**

**MTRA. EN D. MYRNA ARACELI GARCÍA MORÓN
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO**

Apreciables Directora General y Presidenta:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en 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 IV, 15, fracción VII, 55, 61 a 66, inciso b, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como, 129 a 133, 148, 159, fracción I y 160 a 167 y 170 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/2/2022/677/RI**, relativo al recurso de impugnación interpuesto en contra del Acuerdo de Conclusión de la Queja emitido el 8 de agosto de 2022, por la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal; 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78, párrafo primero y 147 de su Reglamento Interno; 68 fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y

Acceso a la Información Pública; 1, 3, 9, 11 fracción VI, 16, 113, fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 1, 6, 7, 16, 17 y 18, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Los datos referidos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, la cual tiene el deber de dictar las medidas de protección correspondientes.

3. Para este último efecto a continuación, se presenta el siguiente glosario de términos con el significado de las claves utilizadas para distintas personas relacionadas con los hechos:

DENOMINACIÓN	CLAVE
Persona Recurrente	R
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP

4. A lo largo del presente documento, la referencia a distintas instancias públicas y legislación aplicable se hará con acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas como sigue:

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	REFERENCIA
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Comisión Estatal
Instituto de Salud del Estado de México	ISEM
Jurisdicción de Regulación Sanitaria Tlalnepantla de Baz, Estado de México	Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla
Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios en el Estado de México	COPRISEM
Unidad de Contraloría Interna del Instituto de Salud del Estado de México	Contraloría Interna

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	REFERENCIA
Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	Cuarto Tribunal Colegiado
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Ley de la Comisión Estatal
Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Reglamento Interno de la Comisión Estatal
Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México	Ley Estatal contra la Discriminación
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH

I. HECHOS

5. El 27 de enero de 2022, R presentó ante la Comisión Estatal escrito de ampliación a su queja de 4 de agosto de 2020, radicada en el Expediente 1, en la que manifestó sufrir “*hostigamiento y acoso laboral*” por parte de AR1, no obstante que anteriormente, este Organismo Nacional a través de la Recomendación 21/2020 acreditó que había sido víctima de tales conductas, por parte de la misma persona servidora pública.

6. En esta ampliación, R manifestó que el 1º de julio de 2021, recibió un oficio de AR1 por el que le instruyó presentarse a laborar diariamente, de manera presencial, en las oficinas de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla, con la finalidad de recoger y entregar las órdenes de verificación o de trabajo, pese que permanecían las medidas de contingencia sanitaria provocadas por la propagación del virus SARS-CoV2 (COVID-19) y él correspondía al grupo de poblaciones en situación de vulnerabilidad.¹

¹ En términos del “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2020, las poblaciones en situación de vulnerabilidad son aquellas que debido a determinadas condiciones o características de salud son más propensas a desarrollar una complicación o morir por COVID-19. Por ejemplo: mujeres embarazadas o lactando, personas con obesidad, personas adultas

7. Asimismo, R señaló que el 3 de enero de 2022, AR1 acompañado de PSP1 y PSP2, lo sancionó a través de un “*exhorto*”, contenido en un documento intitulado “*Minuta*”, debido a que presuntamente se habían presentado ante la COPRISEM dos quejas en su contra, por parte del personal de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla; sin embargo, no le exhibieron alguna de las citadas inconformidades y no le dieron la oportunidad de defenderse previamente de las acusaciones.

8. R señaló que derivado de ello, cuestionó a AR1 respecto a las conductas que se le atribuyeron; en respuesta, esa persona servidora pública dijo no tener conocimiento de ellas y que únicamente se encontraba cumpliendo indicaciones de la COPRISEM; de igual forma, PSP1 y PSP2 le comentaron que desconocían el motivo de la “*Minuta*” y que, para evitar problemas con sus superiores, firmaron el documento en calidad de testigos.

9. En tal virtud, R manifestó a la Comisión Estatal que las conductas antes referidas, forman parte del hostigamiento y acoso laboral que AR1 ha ejercido continuamente en su agravio y ahora, en represalia a la emisión de la Recomendación 21/2020.

10. Sin embargo, el 11 de enero de 2022, con el análisis realizado por AR3 la Comisión Estatal determinó que, como resultado del análisis del escrito de ampliación de queja, los hechos eran diversos a los que dieron origen al Expediente 1 y por tal motivo, no era procedente agregarlo al mismo, sino que debía iniciarse una nueva investigación *“en el ánimo de evitar dentro del mismo [Expediente 2], diligencias innecesarias que motivarían un óbice en la investigación de las supuestas violaciones a derechos humanos alegadas que nos ocupan”*.

11. Para la investigación de los sucesos referidos en el escrito de ampliación, la Comisión Estatal inició el Expediente 2 y solicitó al Secretario de Salud y Director General del ISEM, un informe en relación con los hechos señalados por R; en

mayores de 60 años, personas que viven con diabetes e hipertensión descontroladas, VIH, cáncer, con discapacidades, trasplante, enfermedad hepática, pulmonar, así como trastornos neurológicos o del neurodesarrollo (epilepsia, accidentes vasculares, distrofia muscular, lesión de médula espinal).

respuesta, AR2 indicó que el 2 de diciembre de 2021, la Coordinación a su cargo recibió una queja suscrita por PSP1, PSP2 y otras personas servidoras públicas de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla en contra de R, con motivo de *“una problemática suscitada al interior de esa Unidad Administrativa”*.

12. Aunado a lo anterior, AR2 mencionó que debido a que la queja también se había enviado a la Dirección del ISEM, instruyó a AR1 que resolviera la problemática *“con las consecuencias legales que en derecho correspondieran, y en su caso, con la imposición de las medidas disciplinarias pertinentes”*; asimismo, que lo facultaba para aplicar, si así lo consideraba procedente, las medidas disciplinarias establecidas en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud.

13. Por otra parte, AR2 señaló que, si bien el “exhorto” que se realizó a R a través de la *“Minuta”*, es equiparable a la Amonestación Verbal prevista en el artículo 225, fracción I de las Condiciones Generales de Trabajo, la misma no constituía una sanción administrativa ni laboral, sino en una *“forma amistosa de solución del conflicto”*, toda vez que no le causó a R ningún perjuicio en su actividad y situación laboral.

14. Pese a lo anterior, AR2 explicó que, para la aplicación de dicha medida disciplinaria, al estar comprendida en las Condiciones Generales de Trabajo, no se requiere otorgar garantía de audiencia al trabajador, ni notificación de citatorio o acompañamiento de su representación sindical, pues ello únicamente se exige en los procedimientos jurídico-administrativos que establece la Ley Federal del Trabajo.

15. Por otra parte, mencionó que con relación a la instrucción que se le dio a R para que se presentara a laborar de manera presencial el 1º de julio de 2021, no fue una determinación unilateral, sino que obedeció a la circular que emitió la Subdirección de Recursos Humanos del ISEM el 28 de julio de 2021 (sic) y que tenía la finalidad de que todas las personas servidoras públicas de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla se reincorporaran a sus labores.

16. Por último, respecto a la existencia de procedimientos de responsabilidad administrativa, AR2 indicó que las conductas atribuidas a AR1 se encuentran siendo

investigadas por el Órgano Interno de Control del ISEM, a partir de la queja que presentó R ante esa instancia; mientras que las quejas que recibió del personal de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla en contra de R, fueron remitidas por su conducto a ese Órgano fiscalizador.

17. No obstante, el 8 de agosto de 2022 la Comisión Estatal emitió un Acuerdo que determinó la conclusión del Expediente 2, en virtud de que consideró que la sanción impuesta a R se encontraba fundada y motivada y que la problemática había quedado solucionada:

“...este Organismo Constitucional no cuenta con evidencias para otorgar certeza legal a los argumentos presuntamente violatorios a derechos humanos alegados por la persona quejosa de nombre [R], ya que como se ha hecho alusión la queja por la cual se dio la amonestación verbal al peticionario, fue fundada y motivada.

Por otro lado, este Visitador no soslaya hacer mención que los derechos del peticionario están a salvo para procurar su tutela ante las autoridades correspondientes tal y como se le hizo saber mediante comparecencia de fecha veinticuatro de marzo del año dos mil veintidós, ante las cuales deberá aportar los elementos con que cuente, para que de esa forma la autoridad encargada del mismo resuelva lo que en derecho proceda y en su caso lo referente a la aplicabilidad o no de la sanción o sanciones que corresponden por la conducta atribuida al servidor público implicado, lo que permite concluir el presente expediente por haber sido solucionado durante el trámite respectivo.”

18. En consecuencia, R presentó un Recurso de Inconformidad, mismo que se recibió en este Organismo Nacional el 23 de septiembre de 2022, junto con el informe que rindió la Comisión Estatal, en términos del artículo 63 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

19. En dicho informe, se indicó que la resolución del Expediente 2 se encontraba apegada a derecho, pues la problemática había sido solucionada a través del exhorto a R, sin afectar su esfera jurídica; aunado a ello, reiteró, a la literalidad, lo manifestado

por AR2 en relación a que la aplicación de las medidas disciplinarias contenidas en las Condiciones Generales de Trabajo, no requerían otorgar garantía de audiencia a la persona trabajadora, ni notificación de citatorio o acompañamiento de su representación sindical, pues esto únicamente se exigía en los procedimientos jurídico-administrativos que establece la Ley Federal del Trabajo.

20. Finalmente, también se informó la existencia del Expediente 1 iniciado con motivo de la queja presentada por R, en la cual denunció violaciones a derechos humanos, actos de discriminación y mobbing (acoso) laboral por parte de AR1.

21. Con base en las documentales anteriormente señaladas, este Organismo Nacional inició el expediente **CNDH/2/2022/677/RI** para investigar violaciones a derechos humanos, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones y análisis de las pruebas de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS

22. Oficio 400C132000/3464/2022 del 22 de septiembre de 2022 suscrito por el Visitador General sede Tlalnepantla de la Comisión Estatal, mediante el cual se rindió el informe justificado.

23. Escrito sin fecha mediante el cual R interpuso el recurso materia de la presente queja.

24. Copia certificada del Expediente 2 de cuyas constancias se advierten las siguientes:

24.1 Escrito de ampliación de queja de R presentado ante la Comisión Estatal el 27 de enero de 2022.

24.2 Acuerdo de Recepción y Calificación de queja, de 27 de enero de 2022, registrándose el Expediente 2.

24.3 Oficio 400C132000/74/2022 del 11 de enero de 2022, mediante el cual se comunicó a R la admisión de su queja.

24.4 Oficio 400C1322000/307/2022 del 27 de enero de 2021 (sic) correspondiente a una solicitud de información dirigida al Secretario de Salud del Estado de México y Director General del Instituto de Salud del Estado de México.

24.5 Informe rendido por AR2 mediante oficio 208C0101200000L/0141/2022 del 17 de febrero de 2022.

24.6 Oficio 208C0101200000L/0905/2021 del 14 de diciembre de 2021 suscrito por AR2, mediante el cual autorizó la imposición de medidas disciplinarias en agravio R.

24.7 Minuta de 3 de enero de 2022, signada por AR1, PSP1, PSP2 y R.

24.8 Oficio 208C0101000200S-793/2022 del 17 de febrero de 2022 signado por el Encargado del Área de Legislación de la Unidad Jurídico Consultiva del ISEM.

24.9 Oficio 208C0101200000L/0107/2022 firmado por el Coordinador de Regulación Sanitaria y Comisionado para la Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de México, mediante el cual remitió información al Contralor Interno del ISEM.

24.10 Acta circunstanciada de 24 de marzo de 2022 en la que un Visitador Adjunto de la Comisión Estatal, hizo constar la comparecencia de R.

24.11 Oficio 400C132000/1842/2022 del 29 de abril de 2022, por el que se solicitó al Secretario de Salud y Director General del Instituto de Salud del Estado de México, ampliación de información.

24.12 Oficio 208C0101000200S-2409/2022 del 10 de mayo de 2022 suscrito por el Encargado del Área de Legislación de la Unidad Jurídico Consultiva.

24.13 Resolución del Expediente 2, elaborada el 8 de agosto de 2022, por AR3.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

25. El 10 de julio de 2020, este Organismo Nacional emitió la Recomendación 21/2020 “*SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN DE R PROMOVIDO EN CONTRA DEL ACUERDO DE CONCLUSIÓN DEL EXPEDIENTE DE QUEJA EMITIDO POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO*”, en la cual, se denunciaron omisiones por parte de la Comisión Estatal, de investigar, brindar asesoría y orientación, así como resolver en relación a los actos y prácticas discriminatorias ocurridas en agravio de R, así como el acoso, hostigamiento laboral y trato diferenciado por parte de personas servidoras públicas del ISEM, entre ellas AR1 y AR2.

26. En los puntos recomendatorios de la resolución se solicitaron, como medidas de no repetición de los hechos violatorios, lo siguiente:

“A usted señor Gobernador Constitucional del Estado de México:

...CUARTO. *Diseñar en el plazo de tres meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, lineamientos que contemplen mecanismos de prevención y solución de conductas discriminatorias y de desigualdad laboral y publicitar periódicamente información sobre discriminación y desigualdad en el ámbito laboral y los mecanismos de prevención y sanción, y se remitan las constancias de cumplimiento a esta Comisión Nacional.*

QUINTO. *Diseñar e impartir en el plazo de tres meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso con carácter obligatorio al personal del Instituto de Salud del Estado de México y de la Comisión para la Protección contra Riesgos Sanitarios en el Estado de México, por personal especializado en materia de derechos humanos, con el objetivo de garantizar que la actuación de las personas servidoras públicas se encuentre apegada a la prevención y eliminación de prácticas*

discriminatorias y acoso laboral, y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

A usted señor Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México:

PRIMERO. Girar instrucciones a fin de que se diseñe e imparta al personal de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, en el término de tres meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso de capacitación y sensibilización sobre la debida diligencia durante el procedimiento de investigación de violaciones a derechos humanos, así como sobre las atribuciones de la Comisión Estatal previstas en la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México, el cual deberá ser impartido por personal especializado, y se remitan las constancias de cumplimiento a la Comisión Nacional.”

27. Respecto a lo anterior, de acuerdo con la evaluación de cumplimiento de la Recomendación que realiza la Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos de esta Comisión Nacional, los puntos recomendatorios que se mencionan, se encuentran en vías de cumplimiento.

28. En el ámbito de responsabilidades administrativas, R presentó denuncia administrativa ante el Órgano Interno de Control de ISEM, radicada bajo el Procedimiento Administrativo 1, que continúa en trámite.

29. Por cuanto hace a los expedientes instaurados en la Comisión Estatal, el Expediente 1, el Organismo Local señaló que éste versó únicamente en la indicación que dio AR2 a R para que se presentara a laborar; sin embargo, en virtud de que la autoridad señalada como responsable argumentó había sido una indicación general a

todo el personal del ISEM, procedió su conclusión el 29 de marzo de 2022, por haberse solucionado la problemática durante el trámite.

30. No pasa inadvertido para este Organismo Nacional que, la fecha de la presente Recomendación, no se cuenta con información de que la autoridad responsable y la Comisión Estatal hayan iniciado algún expediente o investigación para acreditar o desvirtuar el acoso laboral denunciado por R.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE PRUEBAS

31. De conformidad con el artículo 102, apartado B, primer párrafo, de la Constitución Federal, corresponde a la 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”*, las cuales tendrán que substantiarse mediante los recursos de queja y de impugnación, previstos en el artículo 55 de la Ley de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

32. En términos de los artículos 61 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 159, fracción I, de su Reglamento Interno, el recurso de impugnación procede, *“En contra de las resoluciones definitivas dictadas por un organismo local que le ocasionen algún perjuicio al quejoso. Se entiende por resolución definitiva toda forma de conclusión de un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos”*.

A. Oportunidad en la presentación y procedencia del recurso de impugnación

33. El Acuerdo de Conclusión de la Queja del Expediente 2 se notificó a R el 11 de agosto de 2022, mientras que el recurso de impugnación fue presentado el 8 de septiembre de 2022, por tanto, se encuentra dentro del plazo de los treinta días naturales establecidos en los artículos 63 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 160, fracción III, de su Reglamento Interno.

34. En los artículos 64 de la Ley de la Comisión Nacional y 160, fracción II, de su Reglamento Interno, se establece que el recurso de impugnación debe ser interpuesto por quien haya tenido el carácter de quejoso o agraviado en el procedimiento seguido ante la Comisión Estatal, lo cual, en el presente caso es un requisito que se encuentra satisfecho, en virtud que R es la parte quejosa en el expediente de queja original Expediente 2.

35. Ahora bien, del estudio realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente de impugnación **CNDH/2/2022/677/RI**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 en relación con el 61 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se consideraron procedentes y fundados los agravios hechos valer por R en su escrito de impugnación, en razón de la insuficiente investigación realizada por la Comisión Estatal así como por el acoso y hostigamiento laboral por parte de personas servidoras públicas del ISEM, los cuales serán descritos a continuación, bajo un análisis lógico-jurídico y de máxima protección a las víctimas a la luz de precedentes emitidos por la Comisión Nacional y de los criterios jurisprudenciales aplicables de la SCJN y de la CrIDH. Lo anterior, en términos de los artículos 3º, último párrafo y 6º, fracciones IV y V, 41, 42 y 65, de la Ley de la Comisión Nacional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

B. Responsabilidad de la Comisión Estatal ante la violación de los derechos humanos de R

36. En México, hay dos tipos de protección interna a los derechos humanos: la jurisdiccional y la no jurisdiccional. La primera está a cargo del Poder Judicial quien emite determinaciones que son vinculantes (de obligado cumplimiento), mientras que la segunda está a cargo de organismos de protección de derechos humanos, cuyas resoluciones no lo son, ni suplen la protección que se puede obtener mediante la primer vía, sino que las complementa e incluso puede realizarse a la par de los procesos ante Tribunales; estas últimas encuentran su fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, que establece:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

37. El artículo 17, párrafo segundo, de la CPEUM, establece que el derecho de acceso a la justicia y a la tutela jurisdiccional efectiva es la prerrogativa a favor de las y los gobernados de acudir y promover ante las instituciones del Estado competentes, la protección de la justicia a través de procesos que le permitan obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sobre sus pretensiones o derechos que estime le fueron violentados, en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

38. En el mismo sentido, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

39. La CrIDH ha sostenido que las garantías del artículo 8.1 de la Convención no se aplican solamente a la actividad judicial en estricto sentido, “sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos” ²

40. En este sentido, la SCJN ha determinado que “De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la CPEUM y 8 de la Convención Americana sobre Derechos

² CrIDH. “Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú”, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Párrafo 69.

Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente...”³

41. De igual forma, el Máximo Tribunal también ha establecido que:

En los sistemas jurídicos tradicionales el concepto “justicia” se ha asimilado al conjunto de instituciones, procedimientos y operadores que intervienen en la dinámica de la resolución de desacuerdos legales dentro del aparato jurídico formal. De acuerdo con esta concepción formalista, las únicas autoridades que se encontrarían obligadas a la observancia del derecho fundamental de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serían las que realizan funciones materialmente jurisdiccionales. No obstante, esta visión restringe la aplicación del principio de progresividad de los derechos humanos establecido en el artículo 10., párrafo tercero, de la propia Norma Suprema, pues el acceso efectivo a la solución de desacuerdos constituye un derecho dúctil que tiende a garantizar la concreción de las condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que posibiliten el reconocimiento y el ejercicio efectivo de derechos de los gobernados dentro de las organizaciones jurídicas formales o alternativas. Por tanto, en congruencia con el principio aludido, la protección del derecho fundamental citado debe extenderse a los mecanismos administrativos de tutela no jurisdiccional que tengan por objeto atender una solicitud, aun cuando ésta no involucre una controversia entre partes.⁴

42. A manera de resumen se tiene que el derecho de acceso a la justicia abarca el mecanismo jurisdiccional y el no jurisdiccional, que ambos no se contraponen ni requieren del otro para legitimarse y este último se lleva a cabo mediante los organismos públicos de protección de los derechos humanos y tiene, entre sus

³ Tesis 1a./J. 103/2017. “DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA, ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital 2015591.

⁴ Tesis I.1º.A.E.48 A, “ACCESO A LA JUSTICIA, LA PROTECCIÓN DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL DEBE EXTENDERSE A LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS DE TUTELA NO JURISDICCIONAL QUE TENGAN POR OBJETO ATENDER UNA SOLICITUD, AUN CUANDO ÉSTA NO INVOLUCRE UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES”. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Registro digital 2008956.

finalidades, la de velar por la debida y adecuada protección de los derechos humanos, así como por la reparación integral del daño ocasionado a las víctimas, cuando se acredita la violación a los mismos y exigir que las personas servidoras públicas responsables de violentarlos, sean sancionadas de manera proporcional a la gravedad, circunstancia y grado de participación en los hechos violatorios.⁵, ello implica que todas las personas pueden acudir a estas Instituciones como parte de su derecho a una tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la justicia.

43. En el caso que nos ocupa, del análisis realizado al Expediente 2, se observó que la Comisión Estatal centró su investigación únicamente en la legalidad del “exhorto”, y no en acreditar o, en su caso, desvirtuar las violaciones a derechos humanos denunciadas por R, pues, a pesar de que éste se suscitó en un contexto de violencia laboral, radicó el escrito de “*ampliación*” de queja de manera separada al resto de los Expedientes relacionados con R.

44. Asimismo, se advirtió que a pesar de que R había señalado expresamente en su escrito de “*ampliación*” de queja sufrir “*acoso laboral y hostigamiento*” de AR1, la Comisión Estatal omitió realizar alguna acción que le permitiera conocer y pronunciarse respecto a dichas violaciones de derechos humanos.

45. Lo anterior, resulta preocupante si se considera que la Comisión Estatal, contaba con antecedentes y conocimiento previo, con motivo de la Recomendación 21/2020 que le dirigió esta Comisión Nacional y las diversas quejas presentadas por R.

46. De igual forma, la Comisión Estatal también omitió cuestionar al ISEM, respecto a las acciones, medidas o protocolos que adoptó para atender las diversas quejas que presentó R ante esa institución por las violaciones a sus derechos humanos por parte de AR1 y AR2; lo cual, resulta de especial relevancia toda vez que contaba con el antecedente de la emisión de la Recomendación 21/2020, en la que se acreditaron

⁵ CNDH. Recomendaciones 15/2019 párrafo 42; 32/2017, párrafo 79; 55/2017, párrafo 43 y 76/2017 párrafo 37.

conductas de discriminación y acoso laboral cometidos por las referidas personas servidoras públicas.

47. De igual manera, llama la atención que pese a que en los puntos recomendatorios CUARTO y QUINTO de la Recomendación 21/2020 dirigidos al Gobernador del Estado de México, así como PRIMERO, dirigido a la Comisión Estatal, se solicitaron acciones concretas para evitar la repetición de las violaciones a derechos humanos en materia de atención y prevención del acoso laboral, sin contar con evidencia o algún tipo de protocolo implementado por los hechos denunciados por parte del ISEM y de la Comisión Estatal, ya que no se acreditó el inicio de acción alguna al respecto, ni se justificó la omisión.

48. Ahora bien, en términos del artículo 91 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal, se establece que los expedientes de queja podrán ser concluidos, entre otras causas, por haberse solucionado la queja durante el trámite; al respecto, es necesario mencionar que dicho supuesto se actualiza en los casos en que las pretensiones de la persona quejosa fueron satisfechas, o bien, cuando se ha logrado un acuerdo entre las partes.

49. En el caso concreto, se observó que ninguno de los supuestos anteriormente mencionados, se presentó en el Expediente 2, en primer lugar, porque AR1 y AR2, a pesar de que refirieron que el “*exhorto*” que realizaron a R, no fue una sanción, al mismo tiempo justificaron que sí se le había impuesto una medida disciplinaria con motivo de las denuncias que presentó en su contra el personal de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla.

50. Por otra parte, se advirtió que respecto a la instrucción que se le giró a R de volver de manera presencial a sus labores, ésta derivó de la circular 208C0101320100L/9327/2021 del 28 de julio de 2021 emitida por el departamento de recursos humanos y se dirigió a todo el personal adscrito a las jurisdicciones de regulación sanitaria del ISEM; sin embargo, del contenido del informe se advirtió que la

circular en comento fue emitida 27 días después de la indicación efectuada por oficio a R.

51. Por tanto, se considera que el Expediente 2 fue concluido bajo el citado supuesto, sin que existiera conformidad de R, pues la sanción que se le impuso permanecía vigente y continuó sin investigarse el acoso laboral que acusaba, por lo que se advierte que no se investigó ni presentó solución alguna por parte de la autoridad señalada como responsable.

52. Al respecto, cabe recordar que conforme a la reforma Constitucional al artículo 1°, se establece que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos; asimismo, prohíbe 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 de humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

53. Asimismo, conviene recordar lo manifestado por el Cuarto Tribunal Colegiado respecto al acoso laboral que se desplegó con anterioridad en contra de R:

“Cuando una persona acusa que ha sufrido un trato discriminatorio y de acoso laboral (mobbing) en su centro de trabajo, resulta necesario verificar si la conducta es sistemática y tiene como objetivo intimidar, opacar, aplanar, amedrantar o consumir emocional o intelectualmente a la víctima, con miras a excluirla de la organización o a satisfacer la necesidad, que suele presentar el hostigador, de agredir o controlar o destruir, con el fin de mermar su autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad, lo cual agravia por la vulnerabilidad del sujeto pasivo de la que parte”.

54. En este sentido, se advirtió que la investigación que realizó la Comisión Estatal no se orientó a acreditar o desvirtuar las presuntas violaciones a derechos humanos que denunció R, sino que únicamente validó lo dicho por AR1 y AR2, toda vez que no realizó diligencia alguna para demostrar que no habían incurrido en las acciones expuestas

por R, pese a tener identificado que el recurrente fue víctima de tales conductas por parte de las referidas personas servidoras públicas, que quedaron demostradas en la Recomendación 21/2020 y que derivaron en la emisión de lineamientos, manuales o protocolos para prevenir, investigar y sancionar toda forma de discriminación o trato diferenciado y promover igualdad de oportunidades.

55. Por lo anterior, era imprescindible que la Comisión Estatal verificara en el caso concreto, que efectivamente se implementaron tales mecanismos en el centro de trabajo de R y se erradicaran las conductas discriminatorias y de desigualdad laboral que anteriormente fueron acreditadas a fin de garantizar su derecho a una tutela judicial efectiva.

C. Violación al derecho de legalidad y seguridad jurídica por parte de AR1 y AR2, en agravio de R

56. El derecho a la seguridad jurídica se materializa con el principio de legalidad garantizado por el sistema jurídico mexicano, en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén una exigencia de formalidades esenciales del procedimiento, fundamentación y motivación, de todos los actos privativos o de molestia por parte de una autoridad hacia las personas y su esfera jurídica.

57. Al respecto, el artículo 16 Constitucional, párrafo primero, establece que: *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo”*.

58. El derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a*

efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos”.⁶

59. Los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.⁷

60. El derecho a la seguridad jurídica implica que la actuación de los agentes del Estado no sea discrecional y que sus actos se ajustarán a normas concretas y de conocimiento general; en consecuencia, que tales actos serán conforme a los parámetros señalados en la normatividad correspondiente, para generar una afectación jurídicamente válida en la esfera jurídica de las personas, sin que vulneren sus derechos.

61. Por tanto, los derechos de legalidad y seguridad jurídica, que reconocen los artículos 14 y 16 Constitucionales, limitan el actuar de la autoridad por las normas que facultan a las mismas a actuar en determinado sentido, con la finalidad de que el gobernado tenga tranquilidad y conocimiento de la consecuencia jurídica de los actos que realice.

62. Este sentido, la SCJN en la siguiente tesis señaló:

“DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES”. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en

⁶ CrIDH “Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala”, Sentencia de 20 de junio de 2005, párrafo 10 del voto razonado del Juez Sergio García Ramírez del 18 de junio de 2005.

⁷ CNDH. Recomendación 42/2019, párrafo 58.

determinado sentido encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria. Por tanto, tratándose de normas generales, la contravención a los precitados derechos no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes, sino en todo caso, de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación.”⁸

63. Las obligaciones de las autoridades del Estado mexicano para cumplir con el derecho humano a la seguridad jurídica y legalidad están consideradas también en los artículos 8 y 10, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; XVIII y XXVI, de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 14, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como, 8.1, 9 y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

64. En el presente caso se acreditó la transgresión a los derechos de legalidad y seguridad jurídica en agravio de R con la actuación de las personas servidoras públicas involucradas, pues tal y como el agraviado lo manifestó en el escrito de queja original, fue sancionado mediante amonestación verbal por AR1, como su superior jerárquico, sin que le hayan dado a conocer previamente las presuntas acusaciones que le imputaban, así como la oportunidad de defenderse.

65. Asimismo, se vulneró con la indicación contenida en el oficio 208C0101200013T/0430/2021 del 28 de julio de 2021 para presentarse de manera presencial a sus labores, con inobservancia a lo señalado en el Acuerdo COVID, que establecía una restricción a las personas que se ubicaban en una condición de mayor vulnerabilidad de afectaciones a la salud con motivo de la enfermedad.

66. Lo anterior, debido a que a las autoridades señaladas como responsables les correspondía justificar, mediante la motivación y fundamentación correspondiente, que

⁸ SCJN, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2017, registro 2014864. CNDH. Recomendación 60/2018, párrafo 49.

previo a la sanción que impusieron a R, llevaron a cabo una investigación para cerciorarse que las acusaciones en su contra estaban fundamentadas; asimismo, debieron acreditar que anterior a la instrucción para que acudiera de manera presencial, R contara con las condiciones de salud adecuadas, en atención a su estado de vulnerabilidad.

67. Es así que, considerando los antecedentes, así como el estudio del caso concreto, se aprecia un patrón de acoso y hostigamiento laboral en agravio de R, lo anterior, toda vez las conductas padecidas y narradas por R son coincidentes con las nombradas por esta Comisión Nacional en documento titulado “*acoso laboral (mobbing)*”,⁹ las cuales evidencian tácticas de desestabilización, como son los intentos persistentes de desmoralizar a R, crear división entre compañeros de trabajo al enfrentarlos o confrontarlos y la descalificación en público padecida.

68. El acoso en el mundo laboral trae consigo consecuencias que afectan a las víctimas que lo padecen, ocasionándoles daños físicos y psíquicos, además de tener una naturaleza pluriofensiva, ya que a través de éste se vulneran otros derechos humanos, como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho al trato digno, el derecho a la integridad física, psicológica y moral, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho al trabajo, entre otros.¹⁰

69. Por lo que es evidente que en el caso de R se acreditaron las violaciones a derechos humanos en su agravio, al concretarse en su contra conductas de acoso y hostigamiento laboral, al padecer de manera sistemática a partir de comportamientos hostiles, sin que se trataran de actos aislados.

⁹ CNDH. “Acoso laboral “Mobbing”. Disponible en: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Acoso-Laboral-Mobbing.pdf>

¹⁰ Ibidem, pag. 47.

D. Violación al derecho de igualdad y no discriminación en agravio de R

70. El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé diversas obligaciones para las autoridades, entre otras, el respeto a los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los Tratados Internacionales; el procurar la protección más amplia de esos derechos; y, desde el ámbito de su respectiva competencia, el *“promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos”* de todas las personas. El último párrafo del artículo 1° Constitucional prohíbe *“...toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud... ...o cualquier otra que atente contra la dignidad humana...”*.

71. El derecho a la igualdad y no discriminación, implica que: *“Toda persona, sin distinción, tiene derecho a disfrutar todos los derechos humanos, incluidos el derecho a la igualdad de trato ante la ley y el derecho a ser protegido contra la discriminación por diversos motivos”*.¹¹

72. A nivel internacional, el derecho a la igualdad y no discriminación, se encuentra reconocido, entre otros instrumentos internacionales, en los artículos 7, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; II, de la Declaración Americana de los Derechos Humanos y Deberes del Hombre; 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas; y 2.2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

73. Los artículos 1.1, y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocen que: *“Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho sin discriminación a su igual protección de la ley”* y que: *“Los Estados Partes... ...se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos 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*

¹¹ CNDH. Recomendación 25/2017, párrafo 27.

cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

74. El artículo 1, inciso b, del Convenio 111, de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Discriminación en materia de empleo y ocupación, prevé que: “*el término discriminación comprende: Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo...*”.

75. Conforme a los artículos 1, fracción III, y 4, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se entiende por discriminación “*...toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo...*”

76. La Ley Estatal contra la Discriminación, en el artículo 5 señala que la discriminación es “*toda forma de preferencia, distinción, exclusión, repudio, desprecio, incompreensión, rechazo o restricción que basada en el origen étnico o nacional ... sexo o género; edad; discapacidad; condición social o económica; condiciones de salud; embarazo; lengua; religión; opiniones; predilecciones de cualquier índole; estado civil o alguna otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los de los derechos fundamentales en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades y de trato de las personas ...*”

77. De las constancias agregadas al expediente se observa que R contaba con una “*Constancia de Salud*” expedida por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que señala “[REDACTED]”, padecimiento que lo coloca en estado de vulnerabilidad de acuerdo a lo señalado en los oficios circulares emitidos por Subdirector de Recursos Humanos del ISEM, por lo que fue objeto de discriminación por parte de AR1 y AR2 al no tomar en consideración su situación de vulnerabilidad por su estado de salud, previo a instruirle que se presentara a laborar mientras se encontraba vigente el estado de contingencia sanitaria.

78. Tal como consta en las evidencias agregadas al expediente, la circular que mencionan AR1 y AR2 en la que sostuvieron su argumento, se demuestra que ésta fue emitida el 28 de julio de 2021, es decir, con posterioridad al oficio 208C0101200013T/0430/2021 de fecha 1º de julio de ese mismo año.

79. En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional cuenta con evidencias para concluir que asiste razón jurídica a R respecto de la inconformidad presentada por violaciones al derecho a la igualdad y a la no discriminación, que tampoco fueron investigadas por la Comisión Estatal.

80. De conformidad con el artículo 22 de la Ley Estatal contra la Discriminación, los actos u omisiones de carácter discriminatorio como los expuestos y acreditados en la presente Recomendación, son causa de responsabilidad administrativa en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

E. Responsabilidad institucional y de las personas servidoras públicas

81. Esta Comisión Nacional estima procedente que con fundamento en el artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, artículos 7, fracciones IV, VII y VIII, 9, fracciones I y VIII, 10, 78, y Título Segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, y artículo 43, fracciones III, VII, VIII y XIX, del Reglamento Interno del Instituto de Salud del Estado de México, se deberá iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa

correspondiente, en contra de las personas servidoras públicas AR1 y AR2, por haber incurrido en las violaciones a derechos humanos referidas por R en su escrito de queja, las cuales continuaron en su agravio durante la investigación que llevó a cabo la Comisión Estatal.

82. Para esta Comisión Nacional la actuación de todas las personas servidoras públicas involucradas, en el presente caso, no se apegó a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, que rigen el servicio público conforme a lo previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

83. Lo anterior, en virtud que de las constancias que obran en el expediente, AR1 y AR2 no informaron previa y oportunamente a R, sobre las presuntas quejas que había presentado el personal de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla en su contra, sin realizar investigación alguna para verificar la veracidad de los hechos; asimismo, le indicaron reincorporarse de manera presencial a sus labores, de manera unilateral y en contravención a lo señalado en el Acuerdo COVID, con lo cual se acreditó la constante conducta de acoso y hostigamiento laboral y discriminación en su agravio.

84. Por tanto, las personas servidoras públicas involucradas en la presente Recomendación, actuaron fuera de los marcos normativos previstos por la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, por lo que se deberán iniciar los procedimientos administrativos de investigación ante la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

85. Aunado a lo anterior, no pasa inadvertido para esta Comisión Nacional que la Comisión Estatal incurrió en diversas irregularidades, en virtud de que el procedimiento de investigación que se llevó a cabo no se encaminó a esclarecer las probables violaciones a los derechos humanos que R manifestó en su escrito de queja y que no se favoreció su protección más amplia, en virtud que se dio por concluido el

procedimiento argumentando que se había solucionado durante el trámite, lo cual es inexacto y contrario a la verdad.

86. Por lo anterior, se considera pertinente que el Órgano Interno de Control de la Comisión Estatal ejerza las facultades que tiene conferidas conforme a lo previsto en el artículo 25, fracción XXXIX, del Reglamento Interno de la Comisión Estatal, en relación con el desempeño del personal del Organismo Estatal:

“Corresponde al Órgano Interno de Control, a través de su titular ejercer las atribuciones siguientes:

XXXIX. Substanciar los procedimientos de responsabilidades administrativas e imponer las sanciones respectivas, cuando se trate de faltas administrativas no graves, dando seguimiento de su ejecución, hasta su total conclusión;
...”

F. Reparación integral del daño y formas de dar cumplimiento

87. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad personal e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra vía lo es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a una persona servidora pública del Estado, la Recomendación que se formule debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

88. 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 CrIDH, 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, satisfacción y garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

89. Para tal efecto en términos de los artículos 1º, 2º, fracción I; 4, 7, 26, 27, 62 fracción I; 64 fracciones I, II y VII; 65 inciso c); 67, 68, 73 fracciones III y V; 74 fracciones II, VI y IX; 75 fracción IV; 88 fracciones II y XXIII; 96; 97, fracción III, 99 fracción I; 106, 110 fracción IV; 111, 112 y 126 fracciones VII y VIII; 130 y 131 de la Ley General de Víctimas; 1º, 2º 3º, 4º, 8, 8 Bis, 12, 13 y 51 de la Ley de Víctimas del Estado de México, y al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica en agravio de R, se deberá reparar integralmente el daño ocasionado en los términos siguientes:

i) Medida de rehabilitación

90. Estas medidas se establecen para buscar facilitar a las víctimas y a sus familiares hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos humanos, de conformidad con los artículos 27, fracción II, y 62 de la Ley General de Víctimas, además la Ley de Víctimas del Estado de México; así como del artículo 21 de los Principios y Directrices, instrumento antes referido. La rehabilitación incluye “la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”.

91. En consecuencia, como parte de las medidas de rehabilitación, de conformidad con lo establecido en los artículos 27 fracción II y 62, de la Ley General de Víctimas, así como 12, fracción XIX y 13 fracción II de la Ley de Víctimas del Estado de México, el Instituto de Salud del Estado de México, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de

Atención a Víctimas del Estado de México, deberá proporcionar a R la atención psicológica que requiera, por las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá brindarse gratuitamente, de manera inmediata, en el horario y lugar accesible para R, con su consentimiento y previa información clara y suficiente, proporcionada por personal profesional especializado; la cual, se prestará atendiendo a su edad y sus especificidades de género, de forma continua, hasta que alcance el máximo beneficio. Lo anterior, para el cumplimiento del punto recomendatorio segundo dirigido a ese Instituto de Salud.

ii) Medidas de compensación

92. Dentro de las medidas reconocidas en la Ley de Víctimas del Estado de México, están comprendidas la asistencia, ayuda, protección, atención, reparación integral y debida diligencia a las víctimas de violaciones a derechos humanos.

93. Para ello, el Instituto de Salud del Estado de México deberá colaborar con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, para la inscripción de R en el Registro Estatal de Víctimas, a través de la noticia de hechos que realice a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México con la presente Recomendación, acompañada del Formato Único de Declaración diseñado por esa Comisión Ejecutiva, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a los hechos y las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño a R, que incluya la medida de compensación, de conformidad con las consideraciones expuestas y en términos de la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas del Estado de México; hecho lo cual, se deberán remitir las constancias con que se acredite el cumplimiento al punto primero recomendatorio.

iii) Medidas de satisfacción

94. Las medidas de satisfacción se encuentran previstas en los artículos 27, fracción IV y 73, fracción V, de la Ley General de Víctimas, así como en el artículo 12, fracción XLII y 13, fracción IV de la Ley de Víctimas del Estado de México, tienen como objetivo

reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, el esclarecimiento de los hechos y el reconocimiento de la responsabilidad por las violaciones a derechos humanos a cargo de las personas servidoras públicas involucradas o relacionadas con los hechos, para lo cual es indispensable la investigación y eventual sanción de los responsables.

95. En este caso, el Instituto de Salud del Estado de México deberá colaborar en la presentación, seguimiento y trámite de la denuncia administrativa que realice su Órgano Interno de Control para que, conforme a sus facultades, investigue y determine presuntas faltas administrativas por parte de AR1 y AR2 y, de ser el caso, imponga las sanciones correspondientes. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio primero.

96. Por su parte el Órgano Interno de Control de la Comisión Estatal, deberá investigar y determinar la responsabilidad de las personas servidoras públicas de acuerdo a su grado de participación en agravio de R, al omitir efectuar y agotar el debido procedimiento conforme a la normatividad de la Comisión Estatal, aunado al hecho que AR3 elaboró el Acuerdo del 8 de agosto de 2022, mediante el que se concluyó el Expediente 2, bajo el supuesto del artículo 91, fracción IV del Reglamento Interno de la Comisión Estatal, que se refiere a la solución de la queja durante el trámite respectivo, lo que en el caso de R, no aconteció. Lo anterior, a fin de dar cumplimiento al punto recomendatorio primero dirigido a la Comisión de Derechos Humanos Estatal.

iv) Medidas de no repetición

97. Las medidas de no repetición, tienen como objetivo que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelvan a ocurrir y se encuentran descritas en los artículos 27, fracción V, 74 y 75, de la Ley General de Víctimas, así como en los artículos 12, fracción XLII y 13, fracción IV de la Ley de Víctimas del Estado de México, consisten en implementar acciones preventivas.

98. En este sentido, en el plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se deberá impartir un curso con carácter obligatorio para el personal de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla, así como para el de Protección

contra Riesgos Sanitarios del Estado de México, primordialmente a AR1 y AR2 respectivamente, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano, y deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio cuarto dirigido a la Directora General del Instituto de Salud del Estado de México.

99. Asimismo, de conformidad con el artículo 9, fracción VII, incisos f) y g), de la Ley Estatal contra la Discriminación, el ISEM dentro de un plazo de dos meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, deberá girar una circular para inhibir la comisión de prácticas discriminatorias y garantizar que las personas servidoras públicas personal adscritas a ese Instituto realicen sus actividades laborales en condiciones dignas y sin discriminación alguna. Lo anterior, para cumplir con el punto recomendatorio quinto.

100. Por cuanto hace a la Comisión Estatal, se requiere que, igualmente, en el plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se imparta con carácter obligatorio al personal de la Comisión Estatal particularmente a AR3, un curso de capacitación y sensibilización sobre la debida diligencia que contemple particularmente lo concerniente al procedimiento de investigación de violaciones a derechos humanos, así como las atribuciones de la Comisión Estatal previstas en la Ley Estatal contra la Discriminación en materia de prevención y eliminación de todas las formas de discriminación, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano, y deberá ser impartido por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo dirigido a la Comisión Estatal.

101. De igual forma, girar las instrucciones correspondientes para que en el término de dos meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una circular dirigida al personal de esa Comisión Estatal, en la que se les exhorte a realizar una adecuada valoración de las investigaciones que se sustancien, con motivo de presuntas violaciones a derechos humanos, debiendo tomar en cuenta los más altos estándares a derechos humanos y de protección a la víctima; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten el cumplimiento del punto recomendatorio tercero dirigido a esa Comisión Estatal.

102. En la respuesta que proporcionen a la Comisión Nacional sobre la aceptación de la presente Recomendación, se les solicita atentamente se señalen las acciones que habrán de iniciar o realizar para atender los puntos recomendatorios en particular y enviar las pruebas correspondientes de que han cumplido con lo recomendado en los plazos señalados.

103. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que las garantías de no repetición previamente descritas constituyen una oportunidad para las autoridades en el respectivo ámbito de sus competencias, a fin de fortalecer una sociedad más justa, libre y respetuosa de la dignidad humana, mediante la realización de las acciones señaladas y por consecuencia, sumarse a una cultura de paz, legalidad y respeto a los derechos humanos que conjunten valores, actitudes y comportamientos para su protección y garantía, así como la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, con la finalidad de evitar hechos similares a los analizados en el presente instrumento recomendatorio.

104. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se permite formular a ustedes, respetuosamente, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

A usted señora Directora General del Instituto de Salud del Estado de México:

PRIMERA. Colaborar con la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, para la inscripción en el Registro Estatal de Víctimas a R, a través de la noticia de hechos que ese Instituto realice a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México con la presente Recomendación, acompañada del Formato Único de Declaración de esa Comisión Ejecutiva Estatal, y una vez que ésta emita el dictamen correspondiente conforme a los hechos y las violaciones de derechos humanos descritas y acreditadas en el presente instrumento recomendatorio, proceda a la inmediata reparación integral del daño a R, que incluya la medida de compensación, de conformidad con las consideraciones expuestas y en términos de la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas del Estado de México; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, atendiendo a la Ley General de Víctimas y la Ley de Víctimas del Estado de México, se deberá proporcionar en su caso a R, la atención psicológica que requiera, con motivo de los hechos, las acciones u omisiones que dieron origen a la presente Recomendación, la cual deberá brindarse gratuitamente, de manera inmediata, en el horario y lugar accesible para R, con su consentimiento y previa información clara y suficiente, proporcionada por personal profesional especializado; la cual, se prestará atendiendo a su edad y sus especificidades de género, de forma continua, hasta que alcance el máximo beneficio. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Colaborar ampliamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de la denuncia administrativa que se promuevan ante el Órgano Interno de Control del Instituto de Salud del Estado de México, en contra de AR1 y AR2 y demás personas servidoras públicas relacionadas con las consideraciones vertidas en la presente Recomendación, a fin de que se inicie el procedimiento que corresponda,

a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho proceda, de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y sus Municipios; hecho lo anterior, se remitan a la Comisión Nacional las evidencias que le sean solicitadas, así como las constancias que acrediten dicha colaboración.

CUARTA. Se imparta un curso integral sobre la prevención y eliminación de prácticas discriminatorias y acoso laboral, en un plazo de seis meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, que considere garantizar que la actuación de las personas servidoras públicas esté apegada a la prevención y eliminación de prácticas discriminatorias y acoso laboral, dirigido al personal de la Jurisdicción Sanitaria Tlalnepantla, así como para el de Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de México, primordialmente a AR1 y AR2 respectivamente, debiendo ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y deberán impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. Deberá dentro de un plazo de dos meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, girar una circular para inhibir la comisión de prácticas discriminatorias y garantizar que las personas servidoras públicas personal adscritas a ese Instituto de Salud realicen sus actividades laborales en condiciones dignas y sin discriminación alguna; hecho lo anterior, se deberán enviar a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

SEXTA. Designar a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que servirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento oportuno de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido deberá notificarse de ello, oportunamente, a este Organismo Nacional.

A usted señora Presidenta de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México:

PRIMERA. Colaborar ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presente ante el Órgano Interno de Control de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en contra de las personas servidoras públicas que resulten responsables de las violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de R, de acuerdo al grado de participación, a fin de que se inicie el procedimiento que corresponda, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelva lo que conforme a derecho proceda, de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y sus Municipios; hecho lo anterior, se remitan a la Comisión Nacional las evidencias que le sean solicitadas, así como las constancias que acrediten dicha colaboración.

SEGUNDA. Girar instrucciones a fin de que se diseñe e imparta en el término de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso de capacitación y sensibilización sobre la debida diligencia durante el procedimiento de investigación de violaciones a derechos humanos, así como sobre las atribuciones de la Comisión Estatal previstas en la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México, al personal de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de México, particularmente a AR3, debiendo ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, ello, con la finalidad de atender también a una cultura de paz del Estado mexicano y deberán impartirse por personal que acredite estar calificado y con suficiente experiencia en derechos humanos; en las que se incluya los programas, objetivos, currículos de las personas facilitadoras, lista de asistencia, videos y/o constancias. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las pruebas con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. En el término de dos meses, contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, deberá emitir una circular dirigida al personal de esa Comisión Estatal, en la que se les exhorte a realizar una adecuada valoración de las investigaciones que se sustancien, con motivo de presuntas violaciones a derechos

humanos, debiendo tomar en cuenta los más altos estándares a derechos humanos y de protección a la víctima; hecho lo anterior, se deberán enviar a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento, entre ellas el acuse de recepción de la circular y la descripción de cómo se difundió.

CUARTA. Designar a la persona servidora pública de alto nivel de decisión 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 de ello, oportunamente, a este Organismo Nacional.

105. 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 personas servidoras públicas 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, Constitucional Federal, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquier otra autoridad competente, para que conforme a sus atribuciones apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

106. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

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

108. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa y con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 15, fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ante ello este Organismo Nacional solicitará al Poder Legislativo del Estado de México, o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia, para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

OJPN