



RECOMENDACIÓN No. 7 /2021

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS DE PETICIÓN Y DE RESPUESTA, A LA LEGALIDAD Y A LA SEGURIDAD JURÍDICA POR OMITIR TOMAR LAS MEDIDAS CORRESPONDIENTES PARA GARANTIZAR LA REPARACIÓN DEL DAÑO DE V, ATRIBUIBLES A SERVIDORES PÚBLICOS DEL IMSS.

Ciudad de México, 12 de marzo de 2021

**LIC. ZOÉ ALEJANDRO ROBLEDO ABURTO.
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO
DEL SEGURO SOCIAL.**

Distinguido señor director general:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, párrafo primero, 6, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente número CNDH/5/2020/7406/Q, relacionado con el caso de violaciones a los derechos humanos de V, atribuibles a servidores públicos del IMSS.

2. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para distintas personas involucradas en los hechos, expedientes penales y administrativos son los siguientes:



CLAVE	SIGNIFICADO
Q	Quejoso
V	Víctima
AR	Autoridad responsable
QM	Queja médica
QA	Queja administrativa
CI	Carpeta de investigación

3. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, 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, 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; y 3, 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I, párrafo último, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Los datos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

4. En la presente Recomendación, la referencia a diversas instituciones y ordenamientos se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

INSTITUCIÓN	ACRÓNIMO
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
Corte Interamericana de Derechos Humano	CrIDH
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN



INSTITUCIÓN	ACRÓNIMO
Hospital Rural Prospera número 36 del IMSS, en Tlacolula de Matamoros, Oaxaca.	Hospital Rural
Comisión Bipartita de Atención al Derechohabiente del Consejo Técnico, del IMSS.	CBAD-CT

I. HECHOS.

5. El 30 de septiembre de 2019, la CBAD-CT del IMSS determinó procedente desde el punto de vista médico la QM, iniciada con motivo de la inadecuada atención que recibió V en el Hospital Rural.

6. En ese sentido, el 17 de abril de 2020, V solicitó al IMSS el pago de la indemnización correspondiente; curso que fue remitido para su atención a las oficinas centrales del IMSS, hasta después de cinco meses de su presentación, aunado a que, a la fecha ese Instituto ha omitido tomar las medidas correspondientes para reparar, de manera integral, el daño causado a V.

7. En virtud de lo anterior, este Organismo Nacional inició el expediente **CNDH/5/2020/7406/Q**, y para documentar las violaciones a derechos humanos se solicitó información al IMSS, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de observaciones de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

8. Escrito recibido en esta Comisión Nacional el de 2 de septiembre de 2020, mediante el cual Q formuló la queja correspondiente.

9. Correo electrónico de 8 de octubre de 2020, a través del cual el IMSS dio respuesta al requerimiento de información de este Organismo Nacional.



10. Copias certificada del expediente CNDH/5/2019/1689/Q, del que destacan las siguientes constancias:

10.1. Oficio 095217614C21/3720, de 19 de diciembre de 2019, a través del cual el IMSS informó que la CBAD-CT de ese Instituto emitió acuerdo de 30 de septiembre del mismo año, en el que determinó procedente la QM interpuesta por V.

10.2. Dictamen médico de 29 de enero de 2020 emitido por un especialista en medicina legal de esta Comisión Nacional, respecto de la atención brindada a V en el Hospital Rural.

10.3. Acta circunstanciada de 10 de febrero de 2020, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar llamada telefónica sostenida con Q, quien manifestó que hasta esa fecha tuvo conocimiento que la QM había sido determinada como procedente.

10.4. Acta circunstanciada de 12 de marzo de 2020, en la que una visitadora adjunta de esta Comisión Nacional hizo constar la comunicación telefónica establecida con Q, quien precisó que V solicitaría por escrito el pago de indemnización.

10.5. Acta circunstanciada de 17 de abril de 2020, en la que consta que personal de este Organismo Nacional sostuvo una llamada telefónica con Q, quien manifestó que en esa misma fecha V había solicitado el pago de una indemnización al IMSS, por la atención que recibió en el Hospital Rural.

10.6. Acta circunstanciada de 29 de abril de 2020, en la que una visitadora adjunta de esta Comisión Nacional hizo constar la comunicación telefónica establecida con Q, quien señaló que mediante correo electrónico envió el acuse de recibo del escrito de solicitud de pago de indemnización de V.

11. Correo electrónico de 27 de octubre de 2020, mediante el cual el IMSS informó que a través del oficio 21 9001051100/CTQ/637/2020 de 9 del mismo mes y año, AR hizo del conocimiento de V que su escrito de solicitud de indemnización fue turnado a



la entonces Coordinación de Atención a Quejas e Información Pública, por lo que se radicó el expediente QA.

12. Acta circunstanciada de 20 de noviembre de 2020, en la que personal de este Organismo Constitucional hizo constar la comunicación telefónica sostenida con Q, quien manifestó que hasta esa fecha el IMSS no le ha notificado a V el acuerdo que recayó a su escrito de solicitud de pago de indemnización.

13. Acta circunstanciada de 12 de enero de 2021, con la que se certificó una conversación telefónica sostenida con personal de la Oficina de Representación de la Fiscalía General de la República en el estado de Oaxaca, quien informó que la CI continúa en trámite.

14. Acta circunstanciada elaborada por personal de esta Comisión Nacional el 12 de enero de 2021, en la que se hizo constar una diligencia telefónica sostenida con la Jefa de Área de Atención a Quejas CNDH del IMSS, quien informó que el 28 de junio de 2019, el propio IMSS, con fundamento en lo previsto en el Instructivo para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el IMSS inició la QM.

15. Oficio 095217614C21/0062, de 8 de febrero de 2021, a través del cual el IMSS informó que la CBAD-CT de ese Instituto emitió acuerdo de 13 de enero del mismo año, en el que determinó procedente la QA iniciada con motivo de la solicitud de indemnización que presentó V.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

16. El 27 de diciembre de 2018, V ingresó al Hospital Rural, lugar en el que le practicaron cesárea, posteriormente le diagnosticaron sepsis puerperal (infección bacteriana del aparato genital después del parto), razón por la cual le realizaron aspiración de cavidad uterina, obteniendo material purulento y fétido, además se encontró aumento de la temperatura en la cavidad, debido a lo anterior, se le efectuó laparotomía exploradora, y ante los hallazgos del segundo tiempo quirúrgico, V fue sometida a la histerectomía total.



17. Con motivo de la atención médica que V recibió en el Hospital Rural, el 6 de enero de 2019, Q presentó denuncia ante la Fiscalía General de la República, instancia que radicó la CI, la cual hasta la fecha del presente pronunciamiento se encuentra en trámite.

18. El 28 de junio de 2019, la entonces Coordinación de Atención al Derechohabiente del IMSS inició la QM, a fin de realizar una investigación relacionada con la atención que se brindó a V en el Hospital Rural.

19. El 30 de septiembre de 2019, la CBAD-CT del IMSS determinó procedente desde el punto de vista médico la QM, que fue iniciada con motivo de la inadecuada atención médica que recibió V en el Hospital Rural.

20. A razón de dicha determinación, el 17 de abril de 2020, V presentó escrito de pago de indemnización ante la Coordinación Estatal de Atención y Orientación al Derechohabiente del IMSS en Oaxaca; curso al que recayó respuesta el 9 de octubre del mismo año, de cuyo contenido se advierte que para su atención la solicitud de V fue derivada a nivel central, radicándose la queja administrativa QA, la cual fue resuelta por la CBAD-CT del IMSS en sentido procedente para V, el 13 de enero de 2021.

21. A la fecha de elaboración de la presente Recomendación no se cuenta con constancias que acrediten el inicio de procedimiento de responsabilidades administrativas relacionado con los hechos materia de queja.

IV. OBSERVACIONES.

22. Del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/5/2020/7406/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con un enfoque lógico-jurídico de máxima protección de las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de los precedentes emitidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violación a los derechos humanos de petición y de



respuesta, por la omisión de contestar en breve término, y a la seguridad jurídica y legalidad al omitir tomar las medidas correspondientes para garantizar la reparación del daño de V, atribuibles a personal del IMSS, en atención a las siguientes consideraciones:

A. Derecho de petición y de respuesta.

23. El artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla que *“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa...(…)...A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.*

24. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fija en su numeral XXIV que: *“Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.”*

25. Así, el numeral 17, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda.

26. En este sentido, la autoridad se encuentra obligada a dar contestación a las solicitudes formuladas en el término más breve posible que, por regla general, no podrá excederse de cuatro meses para ser respondida.¹

27. Por su parte, la CrIDH ha sostenido que el Estado debe, a través de la entidad correspondiente y en el plazo de seis meses, entregar la información solicitada por las víctimas, en su caso, o adoptar una decisión fundamentada al respecto, una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de sus garantías.²

¹ PETICION. DERECHO DE. *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, México, t. CII, Tercera Parte, p. 55, Volumen XCVI, tercera parte, p. 62, Registro digital 802908.

² *“Caso Ibsen Cárdenas, Ibsen Peña vs Bolivia”*, sentencia de 1 de septiembre de 2010 (Fondo, reparaciones y costas), párrafo 152.



28. En el presente caso, el 28 de junio de 2019 la propia autoridad inició la QM para investigar posibles violaciones a los derechos de V atribuibles a personal de Hospital Rural, la cual, el 30 de septiembre de 2019, desde el punto de vista médico fue determinada procedente por la CBAD-CT del IMSS, al advertirse negligencia durante la atención médica brindada a V.

29. Es importante hacer notar que, no obstante que el 30 de septiembre de 2019 la CBAD-CT determinó procedente la QM, en los próximos meses dicha determinación no trascendió en que el IMSS llevara a cabo las acciones necesarias para reparar de manera integral el daño reconocido en favor de V; razón por la cual, el 17 de abril de 2020, V tuvo que presentar ocurso ante la Coordinación Estatal de Atención y Orientación al Derechohabiente en Oaxaca, a través del cual solicitó el pago de una indemnización con motivo de la mala práctica médica de la que fue víctima en la citada unidad hospitalaria del IMSS.

30. En relación con el seguimiento de esta última solicitud, a través de correo electrónico de 8 de octubre de 2020, el IMSS informó que *“...el pasado mes de septiembre del presente año [2020], con el escrito de solicitud de indemnización de V, se inició nueva investigación del caso, radicando el número de expediente de queja administrativa QA, el cual en su oportunidad será sometido a la determinación de la Comisión Bipartita de Atención al Derechohabiente del H. Consejo Técnico, por lo que una vez que se cuente con dicha resolución, se hará del conocimiento tanto del interesado como de esa Comisión Nacional.”*

31. Ahora bien, en relación con el requerimiento presentado por V el 17 de abril de 2020, se advirtió que transcurrieron cinco meses sin que el IMSS le diera respuesta, en breve término, pues, ese Instituto tomó la determinación de derivar dicha solicitud de indemnización a sus oficinas centrales en la Ciudad de México hasta el mes de septiembre de 2020, aunado a que a la fecha de la emisión de esta Recomendación, V aún desconoce qué resolución o trámite se brindó al ocurso que presentó el 17 de abril del año citado en la Delegación Estatal de Oaxaca.

32. Esta Comisión Nacional reitera que la referencia constitucional al derecho de petición, se encuentra en el primer párrafo del artículo 8º y que en el segundo párrafo



se garantiza el derecho a que la autoridad dé respuesta en breve término, el denominado derecho de respuesta.

33. Por otra parte, el concepto “breve término”, de conformidad con la tesis jurisprudencial de la SCJN -número 767 del apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación-, implica que: *“Atento a lo dispuesto en el artículo 8° de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un recurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.”*

34. Así entonces, si bien el derecho de petición no se limita a la facultad de pedir algo a la autoridad, toda vez que a su vez entraña el derecho de recibir respuesta, otorgando la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace para que realice o deje de efectuar algún acto propio de la esfera de sus atribuciones, suponiendo la obligación de parte de los órganos estatales de contestar por escrito y en breve término al autor de la petición, también es cierto que se trata del sustento de gran parte de las relaciones jurídicas entre los particulares y las autoridades, constituyendo el mecanismo por medio del cual se realizan diversas clases de trámites frente a éstas.

35. Por ello, en el presente caso, de ninguna manera puede justificarse la dilación en que incurrieron los servidores públicos del IMSS adscritos a la Coordinación Estatal de Atención y Orientación al Derechohabiente en Oaxaca, quienes omitieron atender diligentemente la solicitud de indemnización de V, puesto que la jurisprudencia de la SCJN ha determinado que una petición a la que no recae una respuesta en cuatro meses -a partir de su presentación- ha rebasado el breve término a que se refiere la Constitución.

36. No pasa desapercibido para este Organismo Nacional lo informado por el IMSS en el siguiente sentido: *“...que derivado de la contingencia por COVID-19, en términos del acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación ACDO.AS2.HCT.250320/99.P.DJ, dictado por el H. Consejo Técnico en sesión ordinaria de 25 de marzo pasado, se autorizó la suspensión de determinados trámites,*



procedimientos administrativos y/o procesos, así como la declaración de días inhábiles para la práctica de actuaciones, diligencias, audiencias, notificaciones y/o requerimientos, conforme al artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que en su oportunidad, se informará a esa Comisión Nacional, de la Investigación y determinación que se emita en el caso que se trata...”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 2020.

37. Al respecto, de la lectura del referido Acuerdo y su anexo único, se advierte que en relación con el trámite de Reclamaciones de Indemnización Patrimonial del Estado la suspensión consistió en declarar *“días inhábiles para la realización de actuaciones y diligencias en los procedimientos, conforme al artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”*, es decir, la solicitud de indemnización que presentó V, el 17 de abril de 2020, en la Delegación Estatal de Oaxaca, no se encuentra entre los supuestos o trámites en los que se determinó suspender plazos para dar respuestas; lo anterior resulta evidente toda vez que de manera tardía, a través del oficio REF. 21 9001 051100/CTQ/637/2020 suscrito por AR, el IMSS pretendió informar a V que con motivo de la recepción de su ocurso, se radicó el expediente de queja administrativa QA, el cual actualmente se encuentra en investigación.

38. En ese contexto, se estima que se vulneró en agravio de V el derecho de petición y de respuesta reconocidos en los artículos 1o., párrafos primero, segundo, tercero, y 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales contemplan el principio *pro persona*, toda vez que no obstante haber excedido la obligación de responder en breve término, de lo cual, la SCJN resolvió que no excederá de cuatro meses, el IMSS además ha omitido brindar una respuesta clara y precisa a V, respecto de las razones por las que aún no ha recibido una indemnización, no obstante que mediante acuerdo emitido el 30 de septiembre de 2019 por el Consejo Técnico de la Comisión Bipartita de Atención al Derechohabiente del IMSS, se determinó que las secuelas que presenta V en su función de procrear guardan relación con la atención médica institucional que le fue brindada; omisión que ha colocado a V en un estado de inseguridad jurídica como se analiza a continuación.



B. Derecho a la seguridad jurídica y legalidad.

39. El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente y la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, 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 afectarlo”*.³

40. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado Mexicano a cumplir con el derecho a la seguridad jurídica y legalidad están consideradas también en la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 10, en el numeral 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25.

41. El derecho a la seguridad jurídica, que comprende el principio de legalidad, establece que 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 en atención a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas. El incumplimiento del principio de legalidad puede materializarse en la limitación injustificada o la violación de cualquier otro derecho humano, como puede ser el debido proceso.

42. Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Federal y demás leyes que de ella emanan, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, para que la afectación

³ CrIDH. “Caso Ferrnín Ramírez vs. Guatemala”. Sentencia de 20 de junio de 2005. Voto razonado del juez Sergio García Ramírez en la sentencia (...) del 18 de junio de 2005 p. 10, y Opinión Consultiva OC-18/03de 17 de septiembre de 2003, solicitada por México, p. 123.



en la esfera jurídica de los particulares que, en su caso genere, sea jurídicamente válida, toda vez que el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado.

Así, la restricción del derecho de una persona debe ser utilizada estrictamente para los supuestos establecidos en la ley, a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados.

43. La seguridad jurídica es una situación personal, con impacto social, que denota un funcionamiento normal del ordenamiento jurídico, el propósito de los particulares de obedecer las disposiciones de las leyes y conseguir con ello un factor de seguridad que les permita distinguir claramente las consecuencias que las normas asignan a determinadas acciones de las personas o de las instituciones.

- **Omisión en reparar el daño.**

44. Para este Organismo Nacional resulta preocupante que a más de un año de haberse determinado procedente desde el punto de vista médico la QM que fue iniciada con motivo de la inadecuada atención médica que recibió V en el Hospital Rural -la cual condicionó el deterioro del estado de salud de la víctima y la pérdida de la función de procrear-, el IMSS ha sido omiso en reparar de manera integral el daño causado a V.

45. A lo anterior se suma el trato deshumanizado por parte de AR y demás servidores públicos del IMSS adscritos a la Coordinación Estatal de Atención y Orientación al Derechohabiente en Oaxaca, quienes, durante cinco meses entorpecieron el debido proceso y/o trámite de la solicitud de indemnización que, de manera legítima, hizo valer V el 17 de abril de 2020.

46. En este contexto, cabe resaltar que los problemas que derivan de irregulares u omisivas prácticas administrativas, además menoscaban la confianza de los ciudadanos en las instituciones y tienen como consecuencia un detrimento de la función pública; por lo que, en este caso, es necesario que se impulsen acciones efectivas para fortalecer la cultura de respeto de los derechos humanos y promover el sentido de responsabilidad en las y los servidores públicos.



47. Ahora bien, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *“todas las autoridades en el ámbito de sus competencias...(…)...deberá[n] prevenir, investigar, sancionar y **reparar las violaciones a los derechos humanos**, en los términos que establezca la ley”*.

(Énfasis añadido)

48. 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”*.

49. La CrIDH ha enfatizado que toda violación a los derechos humanos que haya producido daño *“Sobre 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”*⁴

50. En 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” de las Naciones Unidas (párrafo 15), se destaca la importancia de esta obligación de las autoridades, así: *“una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido”*.

51. Por su parte, el artículo 4, de la “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder” de las Naciones Unidas, establece que las víctimas tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia

⁴ “Caso *Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014, párr. 290.



y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional.

52. En esa tesitura, las autoridades del Estado mexicano tienen la obligación de garantizar la reparación integral del daño a víctimas de violaciones de derechos humanos –a la luz del deber de respetar los derechos a la seguridad jurídica y legalidad–, en tanto deben asegurar satisfactoriamente que todo acto de autoridad debe realizarse conforme a la ley o interpretación que brinde la seguridad jurídica a la persona, y se proporcionen los elementos necesarios para que este en aptitud de ejercer de manera óptima sus derechos.

53. Así, este Organismo Constitucional considera que todas las personas deben gozar del más alto grado de seguridad jurídica, que les garantice una protección legal contra las autoridades estatales que se nieguen o sean omisas en reparar el daño generado a víctimas de violaciones de derechos humanos.

54. En ese sentido, si bien al resolver la QM la CBAD-CT determinó que *“existió retraso en identificar la dehiscencia total de la histerorráfía y otorgar el tratamiento quirúrgico oportuno [a V], las secuelas [pérdida de la función para procrear] guardan relación con la atención institucional”*; ulteriormente, no se advirtieron acciones efectivas por parte de la autoridad para reparar el daño causado a V.

55. Por lo que causa extrañeza que a pesar de que en los artículos 8, inciso), 16, y 22, inciso c), del Instructivo para el trámite y resolución de las quejas administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, se prevé el hecho de que las Áreas de Atención y Orientación al Derechohabiente, conozcan y resuelvan, dentro de la propia queja médica, acerca de la indemnización correspondiente a favor de los derechohabientes, a efecto de enviarla así a la CBAD-CT para su valoración y final determinación, en el caso concreto la entonces Coordinación de Atención al Derechohabiente del IMSS, omitió hacerlo, incluso aún y cuando esa misma instancia inició la QM.

56. Omisión que motivó que V tuviera que presentar una solicitud de indemnización el 17 de abril de 2020, en relación con la cual el IMSS se limitó a iniciar diversa



investigación a través de la radicación de otro expediente de QA, cuyo fundamento y motivación de esta última determinación no se ha hecho del conocimiento de la víctima.

57. Para esta Comisión Nacional lo anterior constituye un acto de molestia para V, en virtud de que la víctima desconoce los razonamientos lógico jurídicos que motivaron a la autoridad para abstenerse de realizar las acciones necesarias a fin de indemnizar los daños que sufrió y, consecuentemente, implica una conducta violatoria del derecho humano a la seguridad jurídica y legalidad, previstos en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los que se advierte, que nadie podrá ser privado de sus posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, ni ser molestado en su persona, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

58. Es así que, a la fecha, subsiste la omisión de reparar de manera integral el daño causado a V con motivo de la inadecuada atención médica que recibió en el Hospital Rural, pues, posteriormente de haberse determinado como procedente la QM no se realizaron acciones eficaces para reparar el daño de manera integral a V, aunado a que como se evidenció en los párrafos previos, el IMSS ha sido omiso en dar una respuesta precisa a la agraviada, en la que fundada y motivadamente se le expliquen las razones por las que se ha omitido realizar dicha indemnización, así como las razones por las cuales inició una nueva investigación de su caso, que ya había sido resuelto. Por lo que, de igual manera, la omisión señalada evidenció incumplimiento a la obligación que tiene toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- **Revictimización o Victimización Secundaria.**

59. El artículo 5 de la Ley General de Víctimas establece que los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en dicha ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando, entre otros, el principio de victimización secundaria, el cual



refiere que *“El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos”*.

60. En vista de ello, esta Comisión Nacional ha señalado que dentro de la atención y acompañamiento de las personas que han sido víctimas de violaciones a derechos humanos, uno de los principales retos es prevenir la revictimización o victimización secundaria, la cual surge a partir de que la persona que ha vivido una experiencia traumática, entra en contacto con autoridades o instituciones, las cuales despliegan acciones u omisiones que, en lugar de ayudar al restablecimiento de sus derechos, suelen colocar a las víctimas en un estado de vulnerabilidad diferente al que se encuentran.⁵

61. En el Modelo Integral de Atención a Víctimas de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se resalta la responsabilidad de las autoridades de provocar revictimización, lo que se traduce en una carga más para las víctimas que les impide el acceso a medidas de protección, atención y reparación de manera integral.⁶ Desde esa perspectiva, se advierte la necesidad de que las personas servidores públicas encargados de brindar atención a las víctimas durante la sustanciación de los procedimientos en los que sean parte, se encuentren debidamente conscientes y capacitadas para otorgar la ayuda, asistencia y atención en forma oportuna, rápida, equitativa, gratuita y efectiva, a través de personal especializado en atención al daño sufrido desde la comisión del hecho victimizante, encontrándose obligados a que, con las acciones que desplieguen, en ningún caso se provoque una nueva afectación.

62. En el presente caso, la omisión en reparar el daño a V de manera pronta y oportuna, por la inadecuada atención que recibió en el Hospital Rural, reconocido en la propia resolución de 30 de septiembre de 2019, de la CBAD-CT del IMSS, así como el hecho de que el 17 de abril de 2019, de *motu proprio* tuviera que requerir, el pago de la indemnización correspondiente al mismo IMSS, hace notoria la deficiencia en la prestación de servicios de atención en su favor por parte de ese Instituto, lo que ha

⁵ CNDH. Recomendaciones 51/2020, párrafo 152 y 86/2019, párrafo 221.

⁶ “Modelo Integral de Atención a Víctimas”. Publicado en 2015, pág. 20



ocasionado que más allá de atender las necesidades y circunstancias particulares de V, se ha producido una revictimización en su contra, colocándola en un grado de vulnerabilidad diferente al que se encontraba.

63. Consecuentemente, se transgredió con ello lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley General de Víctimas, que establece que todas las personas servidoras públicas, desde el primer momento en que tengan contacto con la víctima, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia, tendrán, entre otros, el deber de *“Evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación de la víctima (...)”*.

64. No es óbice para este Organismo Nacional, el hecho de que en la diversa investigación QA, el 13 de enero de 2021, la CBAD-CT del IMSS determinó procedente la multicitada solicitud de indemnización de V, sin embargo, a la fecha no se ha llevado a cabo la misma en favor de la víctima.

C. Responsabilidad.

65. La dilación en que incurrió AR al omitir dar respuesta en breve término a la solicitud de indemnización de V, aunado a la omisión sistemática de la autoridad para realizar acciones a fin de reparar de manera integral el daño causado a V, con motivo de la inadecuada atención médica que recibió en el Hospital Rural, constituyen responsabilidad institucional para el IMSS generada a razón de las violaciones a los derechos humanos de V.

66. Si bien no es factible precisar qué personal administrativo ha obstaculizado u omitido tomar acciones tendentes a garantizar la reparación integral del daño a V, para dar plena efectividad al derecho a la seguridad jurídica y legalidad de la víctima, existen elementos para que el Órgano Interno de Control en el IMSS inicie una investigación para deslindar responsabilidades y que el servidor público responsable, así como quien o quienes hayan tolerado dicha omisión respondan en la medida de su propia responsabilidad y sean sancionados por omitir garantizar a V el derecho humano aludido, a fin de que esas conductas no se repitan.



D. Reparación integral del daño.

67. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 65 inciso c) de la Ley General de Víctimas, que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a personas servidoras públicas del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la Ley.

68. Siendo aplicable al caso, lo previsto 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”*, así como diversos criterios de la CrIDH, ya que consideran en su conjunto 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, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

69. En el presente caso, esta Comisión Nacional considera procedente la reparación del daño ocasionado, en los términos siguientes:

a) Medidas de rehabilitación.

70. Estas medidas se establecen para buscar facilitar a las víctimas hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos humanos, de conformidad



con el artículo 21 de los Principios y Directrices, instrumento antes referido, la rehabilitación incluye *“la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”*.

71. La atención médica y psicológica que se preste a las víctimas directas e indirectas, deberá ser proporcionada por personal profesional especializado, y prestarse de forma continua hasta que alcancen su total sanación física, psíquica y emocional, a través de atención adecuada a los padecimientos sufridos, atendiendo a su edad y sus especificidades de género. Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y en un lugar accesible para las víctimas, con su consentimiento, brindando información previa clara y suficiente. Los tratamientos deben ser provistos por el tiempo que sea necesario, y deben incluir la provisión de medicamentos.

b) Medidas de satisfacción.

72. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas; de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27, fracción IV y 73, fracción V, de la Ley General de Víctimas, se puede realizar mediante la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a las autoridades y servidores públicos responsables de violaciones a derechos humanos, por lo que en el presente caso, comprende que las autoridades colaboren ampliamente con este Organismo Nacional en la queja administrativa que se presente para que se dé cabal cumplimiento a sus determinaciones y requerimientos.

c) Medidas de no repetición.

73. Estas consisten en implementar las medidas que sean necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención, por ello, el Estado debe adoptar todas las medidas legales y administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas.

d) Medidas de compensación.

74. Al haber acreditado este Organismo Nacional violaciones a los derechos humanos de petición y de respuesta y a la seguridad jurídica y legalidad, derivado de la transgresión del diverso de protección de la salud de V –por determinaciones de 30



de septiembre de 2019 y 13 de enero de 2021 del Consejo Técnico de la Comisión Bipartita de Atención al Derechohabiente del IMSS–, ese Instituto deberá otorgar una compensación justa y suficiente a V.

75. Las consecuencias permanentes causadas por la dilación de brindar atención médica especializada de manera oportuna a V, afectaron y alteraron significativamente su proyecto de vida, en perjuicio de sus derechos fundamentales, entre otros, al pleno desarrollo de su personalidad y a la familia, al perder la función de procrear, toda vez que derivado de dicha dilación la agraviada fue sometida a histerectomía total abdominal⁷, lo cual torna diferente el curso de la vida de V.

76. La CrIDH en el caso Loayza Tamayo precisó que el concepto de proyecto de vida se encuentra asociado con el de realización personal⁸, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone. En tal virtud, es razonable afirmar que los hechos violatorios de derechos impiden u obstruyen seriamente la obtención del resultado previsto y esperado y, por ende, alteran en forma sustancial el desarrollo del individuo. En otros términos, el “daño al proyecto de vida”, entendido como una expectativa razonable y accesible, implica la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma irreparable o muy difícilmente reparable.

77. A fin de cuantificar el monto de la indemnización, deberán atenderse los siguientes parámetros: Daño material. Son referidos por lo general como daño emergente y lucro cesante, han sido considerados por la CrIDH como: las consecuencias patrimoniales de las violaciones de derechos humanos que hayan sido declaradas, la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso.

78. Daño inmaterial. Comprende, tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de

⁷ Es un procedimiento quirúrgico a través del cual se extirpa el útero y el cuello uterino.

⁸ “Caso Loayza Tamayo Vs. Perú”. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998, párr. 148.



existencia de la víctima o su familia. También se consideran daño inmaterial los temores y angustias vividas por las víctimas directas e indirectas.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se permite formular respetuosamente a usted, señor Director General del IMSS, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES:

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, se otorgue la reparación integral por los daños causados a V, que incluya la compensación justa y suficiente con motivo de la afectación causada a su proyecto de vida, en términos de la Ley General de Víctimas e instrumentos de reparación de daño referidos, se le inscriba en el Registro Nacional de Víctimas, y se otorgue a V y familiares que así lo requieran la atención médica y psicológica por personal profesional especializado, y de forma continua hasta que alcancen su total recuperación psíquica y emocional; y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore con este Organismo Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, por las omisiones precisadas en los hechos y observaciones de la presente Recomendación en contra de AR y quienes resulten responsables, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Diseñar e impartir en el término de dos meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos, que considere el derecho de petición y de respuesta, así como a la seguridad jurídica y legalidad, en el que deberá participar AR y el personal adscrito a la Coordinación Estatal de Atención y Orientación al Derechohabiente en Oaxaca, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, lo cuales podrán ser cursados en los disponibles en forma electrónica y/o en línea, a fin de que puedan ser consultados con facilidad, y se



remitan a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Se giren las instrucciones a quien corresponda para que en el término de dos meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se emita una Circular a todos los servidores públicos adscritos a la Unidad de Atención y Orientación al Derechohabiente, a través de la cual se instruya que en los procedimientos de queja médica que se inicien de oficio, para su resolución se incluya, necesariamente, la determinación de la indemnización respectiva, en términos de lo previsto en el Instructivo para el trámite y resolución de las quejas administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, a efecto de que la Comisión Bipartita de Atención al Derechohabiente del Consejo Técnico de ese Instituto resuelva y emita los acuerdos conducentes, con la finalidad de evitar actos como los que dieron origen al presente pronunciamiento, y se remitan a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. 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 a este Organismo Constitucional.

79. La presente Recomendación, de acuerdo con 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 formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas 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 constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

80. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

81. 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.

82. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, 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; 15 fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o, en sus recesos, a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA