



RECOMENDACIÓN No. 45/2018

SOBRE EL RECURSO DE IMPUGNACIÓN DE R, POR EL INSATISFACTORIO CUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO, RELATIVA A VULNERACIONES A LOS DERECHOS A LA PROTECCIÓN A LA SALUD, EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS, A LA VIDA E INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ.

Ciudad de México, a 30 octubre de 2018

**M. V. Z. FRANCISCO DOMÍNGUEZ SERVIÉN
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO**

Distinguido Gobernador:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto 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 V, 15, fracción VII y 55, 61 a 66 inciso c), de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 129 a 133, 148, 159, fracción III, 160 a 167 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos de prueba y las evidencias del expediente CNDH/4/2017/153/RI, relativo al Recurso de Impugnación presentado por R por el deficiente e insatisfactorio cumplimiento de la

Recomendación (216) 1/2016 (*sic*) emitida el 26 de enero de 2016 por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que su nombre y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha información se pondrá de conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en el que se aprecia descripción de las claves utilizadas, previo compromiso de que esta autoridad dicte las medidas de protección correspondientes.*

I. HECHOS.

3. El 8 de septiembre de 2015, R, mujer de 25 años a la fecha de los hechos denunciados, compareció ante la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro (en adelante Defensoría), en donde presentó una queja por presuntas violaciones a sus derechos humanos y los de su hijo (finado). Al respecto, narró que se encontraba embarazada y que la fecha aproximada para “*aliviarse*” era el 18 de agosto de esa anualidad. Que en ningún momento tuvo molestia hasta el día 19 de ese mes, cuando presentó dolores en “*el costado de la vagina*”, por lo que acudió a las 10:30 horas al Hospital General de San Juan del Río, Querétaro, en donde le practicaron un ultrasonido y le programaron una cesárea ya que el “*ritmo de su bebé*” era bajo. En el área de partos fue revisada por una médica; posteriormente llegó otra, quien la atendería en el turno de la tarde, dejando indicaciones a los médicos entrantes de que le realizaran la cesárea.

4. Durante la tarde, entró un médico que jamás la revisó, pidiendo a una enfermera que le inyectara *oxitocina* para inducirle el parto. Posteriormente ingresó otro médico, quien solicitó su cambio a piso para esperar que de forma natural le dieran los dolores de parto. Al día siguiente un tercer médico solicitó el ultrasonido para

saber cómo estaba el “bebé”. Persona que una vez practicado el estudio, le comentó que todo estaba bien, preguntándole si quería cesárea o si la mandaba a su casa para que fuera parto natural, respondiendo que deseaba se le practicara cesárea.

5. Por lo anterior, fue programada para intervención quirúrgica el viernes 21 de agosto. En esa fecha, aproximadamente a las 09:20 horas, la trasladaron al área de partos, donde fue atendida por dos médicos en distintos momentos. El primer médico no la revisó y le comentó que tendría que esperar al médico del turno de la tarde. A las 14:30 horas llegó el segundo médico, quien la atendió hasta las 17:00 horas, comentó que le comunicó que tendría que esperar hasta que atendiera otros dos partos. Sin embargo, le informó posteriormente que, dado que una paciente no presentaba dilatación suficiente, podría realizarle la cirugía.

6. A las 17:20 horas, R fue anestesiada, y refirió que “escuchó el llanto de su bebé” y se quedó dormida. Al despertar, preguntó por él y le precisaron que la pediatra le daría los informes correspondientes. Tal pediatra le comentó posteriormente que su bebé había tragado líquido y que sus pulmones se taparon, sin dar mayores detalles. Por su parte, R refirió en la queja de mérito que su hermano alcanzó a ver al bebé en el área de neonatos, donde le comentaron que estaba en recuperación. No obstante ello, a las 23:30 horas otro pediatra le informó a R que su bebé había nacido muerto.

7. Derivado de lo mencionado, la Defensoría inició el trámite del Expediente de Queja, cuya integración concluyó con la emisión de la Recomendación (216)1/2016 de 26 de enero de 2016, dirigida al Gobernador Constitucional del estado de Querétaro (en adelante Gobernador), en la que acreditó y determinó la violación al derecho a la salud e integridad física, en relación con los derechos reproductivos, igualdad, trato digno y certeza jurídica de R, así como violación al derecho a la vida e interés superior de la niñez de V1, por lo que se señalaron cinco puntos recomendarios dirigidos a la citada autoridad, a saber:

“PRIMERA. De conformidad con los artículos 1, 102 Apartado B y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 párrafo tercero, 2 fracción I, 4, 6 fracción X, 7 fracciones III y XVIII, 30 fracciones

I, III, V y VI de la Ley General de Víctimas; 2 y 33 Apartado A de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 28 fracción XII, XIII y XV, 17 fracción IV de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; 1, 4, 7, 9, 11, 12, 13, 17 y 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro; se instruya a quien corresponda a efecto de que se dé inicio al procedimiento de reparación del daño material e inmaterial causado a V1, que incluya el tratamiento psicológico.

SEGUNDA. *En términos de los diversos 21, 108 párrafo primero y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 288 del Código Penal; 2, 3, 41 y 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 3 del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud; 11 fracción IX y 33 del Reglamento Interior de Servicios de Salud, todos del Estado de Querétaro; deberá dar continuidad a las acciones del Órgano Interno de Control, con el propósito de que se impulse el procedimiento administrativo en contra de los médicos [...] (SP1), [...] (SP2), [...] (SP3), [...] (SP4), [...] (SP5), [...] (SP6), en su calidad de gineco-obstetras; y [...] (SP7) médico pediatra y cualquier otro que resulte responsable.*

TERCERA. *En observancia de lo dispuesto en los artículos 1, 102 Apartado B, 108 y 113 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33 apartado A de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 1, 8 y 9 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; 1, 2 y 41 fracción I de la Ley de Servidores Públicos del Estado de Querétaro, se dé puntual seguimiento al trámite de la Carpeta de Investigación [...], iniciada por el delito de Responsabilidad Profesional y se impulse las acciones por la probable Falsedad ante Autoridad, coadyuvando a la pronta vinculación al proceso de quien resulte responsable.*

CUARTO. *De conformidad a lo previsto en los artículos 1, 102 Apartado*

B, 108 y 113 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33 Apartado A de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 1, 8, 9 Y 17 fracción XV de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; 1, 2 y 41 fracción I de la Ley de Servidores Públicos del Estado de Querétaro, se generen capacitaciones para el debido cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-007-SSA2-1993, Atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido. Criterios y Procedimientos para la prestación del servicio; Norma Oficial Mexicana NOM-004-SSA3-2012, Del expediente clínico; Norma Oficial Mexicana NOM-034-SSA2-2013. Para la prevención y control de los defectos al nacimiento y la Norma Oficial Mexicana NOM-234-SSA1-2003. Utilización de campos clínicos para ciclos clínicos e internado de pregrado.

QUINTA. *De conformidad a lo previsto en los artículos 1, 102 Apartado B, 108 y 113 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33 Apartado A de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 13 y 17 fracción VIII de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; se provea a hospitales, clínicas y cualquier centro de atención dependiente de la Secretaría de Salud del Estado, del equipo, personal suficiente y adecuado para la intervención de emergencias obstétricas las 24 horas del día, todos los días del año” [sic].*

8. El 26 de enero de 2016, la Defensoría notificó la Recomendación (216)1/2016 al Gobernador. En esa misma fecha, entregó una copia de la misma al Órgano Interno de Control y a la Subdirección de Relaciones Laborales, ambas de la Secretaría de Salud de Querétaro (Secretaría de Salud).

9. El 08 de febrero de 2016, mediante oficio SG/00022/2016, el Secretario de Gobierno del estado de Querétaro aceptó la Recomendación formulada por la Defensoría, e informó que instruyó a las autoridades facultadas para que dieran inicio a los procedimientos de Responsabilidad Patrimonial del estado, de Responsabilidad

Administrativa y se realizara el seguimiento de las carpetas de investigación relacionadas con los hechos materia de la queja de R. Unos días después, el 12 de febrero de 2016, la Defensoría hizo del conocimiento de R la aceptación de la Recomendación.

10. El 28 de noviembre de 2016, nueve meses después de que fue aceptada la Recomendación, el Órgano Interno de Control de los Servicios de Salud del estado de Querétaro, resolvió el Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado derivado del contenido del primer punto recomendatorio, consistente en que se diera inicio al proceso de reparación del daño material e inmaterial causado a R. Al respecto, el Órgano aludido resolvió que el derecho de R para reclamar una indemnización estaba prescrito. Lo anterior, toda vez que R debió presentar su reclamación dentro de los treinta días naturales siguientes en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos si fuesen de carácter continuo, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro¹; decisión que fue notificada a R el 8 de diciembre de 2016.

11. El 12 de enero de 2017, R presentó escrito de inconformidad ante esta Comisión Nacional, por el deficiente e insatisfactorio cumplimiento de la Recomendación (216)1/2016 por parte del Gobernador de Querétaro, en el citado escrito precisó de manera general, lo siguiente:

“[...]se inició el Cuaderno Administrativo de Investigación [...], mismo que se encuentra en fase de investigación y el Cuaderno del Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial [...], del cual se me notificó la resolución del mismo el 08 de diciembre de este año, consistente en la prescripción de mi derecho para reclamar la indemnización que me correspondía, desechando la denuncia que

¹ “Artículo 12 (de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro)
Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos se iniciarán por reclamación de la parte interesada, la cual deberá formularse dentro de los treinta días naturales siguientes a aquél en que se hubiera producido la lesión patrimonial o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo”.

presenté y ordenando el archivo definitivo del Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial.

Por lo anterior, quisiera solicitarle su invaluable apoyo e intervención, para que le dé seguimiento a mi caso, por el deficiente e insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad a quien se emitió la Recomendación en comento siendo esta autoridad el Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, puesto que en todos los procedimientos que se han iniciado, ninguno ha concluido satisfactoriamente a mi favor, aun cuando se han mostrado todas las pruebas necesarias donde se demuestra que fueron violentados muchos derechos míos y de mi bebé (finado), todo por ser indígenas”.

12. El 31 de enero de 2017, en atención al recurso de impugnación, esta Comisión Nacional solicitó a la Defensoría un informe en términos de lo previsto por el artículo 162, segundo párrafo del Reglamento Interno de dicha Comisión².

13. El 13 de marzo de 2017, se recibió en este Organismo Autónomo el oficio DDH/SG/0086/25017 de 28 de febrero de 2017, suscrito por una Visitadora Adjunta Auxiliar adscrita a la Defensoría, en el que informó lo siguiente: “[...] *En ese orden de ideas, esta defensoría no se encuentra legalmente obligada a proporcionar el expediente de mérito al haberse promovido un recurso fuera del tiempo que marca la ley*”.

14. El 21 de marzo de 2017, la Defensoría emitió acuerdo por el cual “*por el cual se acredita el cumplimiento de puntos recomendatorios*”, en el que resolvió tener por “*acreditado el cumplimiento de los Puntos [...] PRIMERO, TERCERO, CUARTO Y QUINTO de la Recomendación (216)1/2016*”.

² “Artículo 162 (del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos) *En caso de que el promovente presente directamente el recurso de impugnación ante la Comisión Nacional, ésta lo remitirá mediante oficio al organismo local, para que proceda conforme a las reglas de los artículos 62, 63 y 65 de la Ley (de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos) y los correspondientes del presente Reglamento...*”.

15. El 6 de abril de 2017, R presentó a esta Comisión Nacional, otro escrito de inconformidad por el “*evidente incumplimiento de la Recomendación (216)1/2016*”.

16. El 10 de julio de 2017, mediante oficio V4/41670, esta Comisión Nacional solicitó de nueva cuenta a la Defensoría un informe sobre los agravios expresados por R, así como copia certificada del Expediente de Queja.

17. El 28 de julio de 2017, se recibió el oficio DDH/VG/221/2017 fechado el 19 de julio de 2017, mediante el que la Defensoría rindió el informe solicitado y adjuntó las constancias del Expediente de Queja requeridas.

18. En razón de que la Defensoría determinó como cumplidos cuatro puntos de la Recomendación (216)1/2016 y considerando que el recurso de impugnación planteado por R versaba sobre el cumplimiento deficiente o insatisfactorio, esta Comisión Nacional radicó el expediente CNDH/4/2017/153/RI.

II. EVIDENCIAS.

19. Escrito de recurso de impugnación de 2 de enero de 2017, recibido en esta Comisión Nacional el 12 de ese mismo mes y año.

20. Oficio 04798 de 31 de enero de 2017, mediante el cual esta Comisión Nacional envió a la Defensoría copia del recurso de impugnación, y le solicitó un informe, así como las constancias que soportaran el mismo.

21. Oficio DDH/SG/0086/25017 de 28 de febrero de 2017, suscrito por una Visitadora Adjunta Auxiliar adscrita a la Defensoría, en el que informó que no estaba obligada a enviar las constancias del Expediente de Queja.

22. Acuerdo de 21 de marzo de 2017, emitido por la Defensoría en el que resolvió tener por cumplidos los puntos recomendatorios PRIMERO, TERCERO, CUARTO Y QUINTO, así como dar seguimiento al SEGUNDO, relativo a las acciones del Órgano Interno de Control.

23. Escrito de impugnación de R, recibido el 6 de abril de 2017 en esta Comisión Nacional.

24. Oficio V4/41670 de 10 de julio de 2017, por el que esta Comisión Nacional en el que nuevamente solicitó a la Defensoría un informe sobre los agravios expresados por R, así como copia certificada del Expediente de Queja.

25. Oficio DDH/VG/221/2017 de 19 de julio de 2017, mediante el cual, la Defensoría rindió un informe sobre los agravios expresados por R y adjuntó copia certificada del Expediente de Queja, del que se destacan las siguientes constancias:

25.1. Acta circunstanciada de 8 de septiembre de 2015, en la que se hizo constar la comparecencia de R ante la Defensoría y donde manifestó los hechos materia de su queja.

25.2. Acuerdo de radicación de 8 de septiembre de 2015, emitido por la Defensoría, y con el que se dio inicio al trámite de la queja.

25.3. Recomendación (216)1/2016 de 26 de enero de 2016, emitida por la Defensoría y dirigida al Gobernador.

25.4. Oficio SG/00022/2016 de 08 de febrero de 2016, suscrito por el Secretario de Gobierno del estado de Querétaro, mediante el cual aceptó la Recomendación formulada por la Defensoría.

25.5. Oficio OIC/SESEQ/1708/2016 de 28 de noviembre de 2016, suscrito por la Titular del Órgano Interno de Control de Servicios de Salud del Estado de Querétaro, con el que notificó a R la resolución del Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en la que se determinó que su derecho a reclamar una indemnización se encontraba prescrito.

26. Actas Circunstanciadas de 11 y 13 de diciembre de 2017, y 8 de febrero de 2018, en las que se hizo constar las gestiones realizadas con la Secretaría de Salud y la Secretaría de Gobierno ambas del estado de Querétaro, para impulsar una reunión del caso de R.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

27. El 26 de enero de 2016, la Defensoría emitió y notificó la Recomendación (216)1/2016), dirigida al Gobernador.

28. El 08 de febrero de 2016, el Secretario de Gobierno del estado de Querétaro aceptó el documento recomendatorio e instruyó a las autoridades facultadas para dar cumplimiento a cada uno de los puntos de la Recomendación (216)1/2016.

29. El Órgano Interno de Control de Servicios de Salud del estado de Querétaro, en atención al punto primero de la Recomendación (216)1/2016, inició el 26 de febrero de 2016 el Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado con la finalidad de determinar la reparación del daño material e inmaterial causado a R. El 28 de noviembre de 2016, el referido Órgano Interno determinó que el derecho de R para reclamar una indemnización se encontraba prescrito.

30. El 12 de enero de 2017, R interpuso recurso de impugnación por el deficiente e insatisfactorio cumplimiento de la Recomendación (216)1/2016.

31. Mediante acuerdo de 21 de marzo de 2017, la Defensoría tuvo por cumplidos los puntos primero, tercero, cuarto y quinto del documento recomendatorio. No obra constancia alguna, de que dicho acuerdo haya sido notificado a R.

32. El 6 de abril de 2017, R presentó a esta Comisión Nacional otro escrito de inconformidad por el *“evidente incumplimiento de la Recomendación (216)1/2016”*.

33. Se iniciaron las carpetas de investigación, la primera por Responsabilidad Profesional en contra de personal médico responsable, y otra el por el delito de falsedad ante autoridades, las cuales se acumularon el 31 de marzo de 2016 por conexidad de causa. El 11 de mayo de 2016, se resolvió la no vinculación a proceso, confirmándose tal resolución el 5 de julio del mismo año.

IV. OBSERVACIONES.

34. De conformidad con el artículo 102, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, corresponde a esta Comisión Nacional conocer “[...] *de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas*”; las cuales tendrán que substantiarse mediante los recursos de queja y de impugnación, previstos en el artículo 55 de la Ley de este Organismo Nacional.

35. En términos de los artículos 61 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 159, fracción III, de su Reglamento Interno, el recurso de impugnación procede: “[e]n *contra del deficiente o insatisfactorio cumplimiento por parte de la autoridad, de una recomendación emitida por un organismo local [...]*”.

36. En el presente caso, si bien R promovió directamente su inconformidad ante esta Comisión Nacional desde el 12 de enero de 2017, respecto del deficiente e insatisfactorio cumplimiento de la Recomendación (216)1/2016 por parte de la Secretaría de Salud - antes de que la Comisión Estatal se pronunciara en definitiva sobre el cumplimiento o no de su Recomendación -, para el Ombudsman Nacional no pasa desapercibido que al solicitar el informe y las constancias que integran el Expediente de Queja a la Defensoría, el 13 de marzo de 2017, ésta respondió a este Organismo Nacional, que “[...] *no se encontra[ba] legalmente obligada a proporcionar el expediente de mérito al haberse promovido un recurso fuera del tiempo que marca la ley*”. Ante dicha negativa, se le reiteró a la Defensoría la necesidad de proporcionar lo solicitado para poder estar en condiciones de determinar la procedencia del recurso.

37. El 6 de abril de 2017, la Defensoría envió a este Organismo Nacional el acuerdo de 21 de marzo de 2017, “*por el cual se acredita el cumplimiento de [los] puntos recomendatorios [...] PRIMERO, TERCERO, CUARTO Y QUINTO de la Recomendación (216)1/2016*”. El mismo 6 de abril, R presentó ante esta Comisión Nacional, un escrito de impugnación por “*el evidente incumplimiento a la Recomendación (216)1/2016*”.

38. En vista de lo anterior, esta Comisión Nacional observa que el primer escrito de impugnación fue presentado por R el 12 de enero de 2017, momento en el que existía imposibilidad para pronunciarse sobre la procedencia del recurso. Para ello, era absolutamente indispensable que la Defensoría enviara las constancias del Expediente de Queja, en virtud de que sólo con dicha información era posible constatar si existía o no una resolución que fuera impugnable.

39. Fue hasta el 6 de abril de 2017, cuando la Defensoría informó que el 21 de marzo del mismo año, emitió una resolución definitiva en la que tuvo por cumplidos los puntos recomendatorios. Al respecto, es importante señalar que no obra prueba alguna de que la Defensoría envió constancias para acreditar que dicha resolución fue notificada a R. El mismo 6 de abril, la recurrente presentó ante esta Comisión Nacional otro escrito de inconformidad en contra del insuficiente incumplimiento de la Recomendación (216)1/2016.

40. Por esta razón, considerando que la resolución en la que la Defensoría determinó dar por cumplida la Recomendación (216)1/2016, es del 21 de marzo de 2017, y que R presentó su escrito de inconformidad el 6 de abril del mismo año, de acuerdo a los principios *pro persona*, de inmediatez y suplencia de la deficiencia de la queja previsto por los artículos 1º de la Constitución Federal, 4, 29 y 55 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se considera que tal escrito fue interpuesto dentro del plazo previsto en el artículo 160, fracción III, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional³.

41. En atención a que cualquier otra interpretación a la que esta Comisión Nacional pudiera arribar sobre el análisis de la procedencia del recurso, provocaría una grave e irreparable afectación al derecho de acceso a la justicia de R, en virtud de que la causa que origina el presente recurso guarda relación con el incumplimiento del deber de reparar integralmente por parte de la Secretaría de Salud, obligación

³ Prevé que debe presentarse “dentro un plazo de treinta días contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de la aceptación de la recomendación, o de que el quejoso hubiese tenido noticia sobre la resolución definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la recomendación”.

derivada de la Recomendación (216)1/2016, y que la Defensoría en el seguimiento de los puntos recomendatorios, consideró cumplida.

42. Ahora bien, en términos de lo dispuesto en los artículos 64 de la Ley citada y 160, fracción II, del referido Reglamento, la inconformidad materia de esta Recomendación, debe ser interpuesta por quienes hubiesen tenido el carácter de quejoso o agraviados en el procedimiento instaurado ante la Defensoría, lo que en el caso acontece respecto a R, pues tuvo ese carácter en el Expediente de Queja. En consecuencia, resulta procedente admitir el recurso planteado por R al haber reunido los requisitos analizados.

43. Así del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente de impugnación CNDH/4/2017/153/RI, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se consideró procedente y fundado el agravio hecho valer por R.

44. Por lo anterior, este Organismo Nacional procederá a la revisión y análisis del punto recomendatorio primero en específico, con la finalidad de verificar la situación que guarda en relación con su aceptación y cumplimiento, así como los términos en los cuales la Defensoría emitió dicho punto recomendatorio, bajo un análisis lógico-jurídico y de máxima protección de las víctimas, a la luz del deber de reparar el daño integralmente a la víctima del presente asunto, y de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, así como de precedentes emitidos por la Comisión Nacional y de los criterios jurisprudenciales aplicables de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH).

A. Motivación y fundamentación de la Recomendación (216)1/2016.

45. La protección y defensa los derechos humanos en México, encuentra su realización través de dos vías: la jurisdiccional y la no jurisdiccional. La primera de ellas, corresponde a los órganos jurisdiccionales encargados de velar por el respeto

y garantía de los derechos humanos a través del estudio y análisis de casos concretos, bajo el objetivo de dilucidar si se configuran omisiones o acciones por parte del poder público que hayan repercutido en el goce y ejercicio de los derechos humanos.

46. De manera complementaria a la jurisdiccional, la vía no jurisdiccional de protección de derechos humanos se erige a través de la existencia de los organismos no-jurisdiccionales de protección, ya sea de carácter nacional como ocurre con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o locales en el caso de las comisiones estatales de derechos humanos. Dichos organismos, a través de la figura del *ombudsperson*, tienen el mismo propósito de protección ante violaciones a derechos humanos, y constituyen una instancia complementaria que, a pesar de cumplir su responsabilidad de manera distinta a la vía judicial, comparten la misma finalidad de protección de los derechos humanos.

47. En consecuencia, los organismos estatales de protección de derechos humanos forman parte del sistema jurídico mexicano, y se encuentran dotados de facultades propias que los distinguen por ser defensores y protectores de los derechos humanos, coadyuvando en la eliminación de la impunidad y la reparación integral de los derechos conculcados.

48. Esta Comisión Nacional reconoce, desde su posición como integrante del sistema no jurisdiccional, que la labor realizada por las Comisiones Estatales - dentro del sistema no jurisdiccional de protección- tiene entre sus finalidades, velar por la debida y adecuada protección de los derechos humanos y por la reparación integral del daño ocasionado a las víctimas cuando se acredita la violación a los mismos, así como exigir que los servidores públicos responsables de violentarlos, sean sancionados de manera proporcional a la gravedad, circunstancia y grado de participación en los hechos violatorios.

49. En ese orden de ideas, se considera que el cumplimiento deficiente e insatisfactorio de una Recomendación emitida por un organismo local, tiene un

efecto adverso para la plena eficacia del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, previsto en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º constitucional, es obligación de todas las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona.

50. Por lo anterior, para la garantía efectiva de los derechos humanos y, en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los distintos instrumentos normativos, todas las autoridades deben guiar sus decisiones bajo el principio de efecto útil, el cual implica la aceptación, implementación y cumplimiento de las resoluciones emitidas por los órganos de derechos humanos del país, de forma tal que estos derechos en la práctica sean efectivamente protegidos.

51. En el presente caso, la Defensoría emitió la Recomendación (216)1/2016, dirigida al Gobernador del estado de Querétaro, teniendo por acreditada la violación al derecho a la salud, en relación con los derechos reproductivos de R, y violaciones al derecho a la vida, a la salud y al interés superior de la niñez en perjuicio de V, como consecuencia de *“irregularidades de naturaleza administrativa que derivaron en un inadecuado servicio de salud pública”*, por parte de personal médico adscrito a la Secretaría de Salud. Por ello, el 26 de enero de 2016 emitió la Recomendación señalada.

52. En ese contexto, la Recomendación (216)1/2016, fue sustentada en los hechos y evidencias que obran en el Expediente de Queja, de las que destacan: la queja de R; el informe remitido por la autoridad; la comparecencia ante la Defensoría de personal médico adscrito a la Secretaría de Salud sobre su participación en la atención médica recibida por R y V; y el expediente clínico de R.

53. Al respecto, esta Comisión Nacional considera que la Recomendación multiseñalada, emitida por la Defensoría a raíz de la investigación correspondiente, donde se consideraron acreditadas las violaciones a los derechos anteriormente

mencionados, es un acto que se encuentra fundado dentro de sus atribuciones como organismo de protección de los derechos humanos, y de acuerdo a la normatividad que lo rige, por lo que, esta Comisión Nacional hace suyas las consideraciones realizadas en su contenido en torno a la violación de los derechos humanos R y V.

54. No obstante que la Defensoría valoró y concluyó, a través del acuerdo de 21 de marzo de 2017, que “*el cumplimiento de los Puntos Recomendatorios PRIMERO, TERCERO, CUARTO y QUINTO de la Recomendación (216)1/2016*” se tenían por acreditados, R señaló en su escrito de inconformidad que respecto del cumplimiento del punto recomendatorio PRIMERO, consistente en la obtención de una medida de reparación indemnizatoria, a través del Cuaderno del Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial que se inició para la obtención de una compensación, fue desechado y archivado definitivamente, notificándosele la prescripción de su derecho para reclamar la indemnización que le podía corresponder.

B. Aceptación de la Recomendación (216)1/2016 y la suficiencia o no en el cumplimiento de la recomendación específica PRIMERA.

55. Como ya se señaló, el 26 de enero de 2016, la Defensoría emitió la Recomendación (216)1/2016, misma que se notificó el mismo día a la Secretaría de Salud y a la Secretaría Particular del Gobernador, ambas del estado de Querétaro. Tal documento estableció como punto recomendatorio primero lo siguiente:

*“**PRIMERA.** De conformidad con los artículos 1, 102 Apartado B y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 párrafo tercero, 2 fracción I, 4, 6 fracción X, 7 fracciones III y XVIII, 30 fracciones I, III, V y VI de la Ley General de Víctimas; 2 y 33 Apartado A de la Constitución Política del Estado de Querétaro; 28 fracción XII, XIII y XV, 17 fracción IV de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; 1, 4, 7, 9, 11, 12, 13, 17 y 19 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro; se instruya a quien corresponda a efecto de*

que se dé inicio al procedimiento de reparación del daño material e inmaterial causado a V1, que incluya el tratamiento psicológico”.

56. El 8 de febrero de 2016, la Recomendación fue aceptada formalmente por la autoridad recomendada, a través del oficio número SG/00022/2016, que fue recibido en las oficinas de la Defensoría el mismo día. En atención a ello, esta Comisión Nacional observa que la Secretaría de Gobierno de Querétaro instruyó la realización de diversas acciones con el objeto de dar cumplimiento a las recomendaciones del documento recomendatorio (216)1/2016.

57. Respecto del primer punto recomendatorio, se instruyó lo siguiente:

“Se inicie el procedimiento que corresponda de conformidad a la normatividad aplicable, para determinar la procedencia de la reparación del daño material que pudiera haberse causado; asimismo, se realicen las acciones necesarias para brindar tratamiento psicológico gratuito, que pudiera corresponder en favor de la C. [R]

La atención de la presente recomendación, se acredita con el oficio número SG/00021/2016 de fecha 8 de febrero de 2016, dirigido al [...] Secretario de Salud del Poder Ejecutivo de Querétaro, cuya copia se acompaña al presente”.

58. Posterior a la aceptación, a través del oficio número 5014/CJ/238/2016 de 6 de mayo de 2016, los Servicios de Salud del Estado informaron el inicio del procedimiento de Responsabilidad Patrimonial promovido por R.

59. Sin embargo, el 28 de noviembre de 2016, el Órgano Interno de Control de Servicios de Salud del Estado de Querétaro emitió una resolución a través de la cual determinó el archivo del cuaderno de responsabilidad patrimonial mencionado, en razón de *“LA PRESCRIPCIÓN del derecho a la reclamación de la indemnización [...] con fundamento en los dispuesto por los artículos 12, 13, 19 y 21 de la Ley de*

Responsabilidad Patrimonial del Estado de Querétaro” (sic). Resolución que establece en su primer resolutivo:

“PRIMERO. - Se determina la PRESCRIPCIÓN del presente asunto, desechando de plano la denuncia de mérito y se ordena el ARCHIVO DEFINITIVO del Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del Estado número [...] por actos consentidos tácitamente al presentar la reclamación en forma extemporánea en contra de posibles actos irregulares en contra del Organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud del Estado de Querétaro [...].”

60. Al respecto, como se advierte de las constancias aportadas a esta Comisión Nacional, tal determinación fue valorada por la Defensoría como una constancia que acredita el cumplimiento del primer punto recomendatorio, determinación que se desprende del acuerdo emitido el 21 de marzo de 2017.

61. En tal sentido, este Organismo Autónomo observa que los efectos creados por la resolución descrita, derivaron en la negación de un posible acceso por parte de R a una reparación indemnizatoria por las violaciones que fueron acreditadas en la Recomendación (216)1/2016, y propiciaron la presentación del recurso de impugnación.

C. Obligación de reparar las violaciones de derechos humanos.

62. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 63.1, establece respecto a la reparación del daño lo siguiente: “[c]uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte [Interamericana de Derechos Humanos] dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

63. Asimismo, diversos criterios de la CrIDH establecen la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados⁴.

64. En ese orden de ideas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 1º, tercer párrafo que: “[...] *el Estado deberá [...] reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley*”.

65. Por otra parte, la Ley General de Víctimas prevé en su artículo 2º, fracción I, que el objeto de esa Ley es el de: “[r]econocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos”.

66. Asimismo, el Pleno de la SCJN ha aportado el siguiente criterio: “[l]as víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares tienen derecho a la reparación adecuada del daño sufrido, la cual debe concretarse a través de medidas individuales tendientes a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como de medidas de satisfacción de alcance general y garantías de no repetición, mediante los procedimientos previstos legalmente para esos efectos, lo cual no es una concesión graciosa, sino el cumplimiento de una obligación jurídica”⁵.

⁴ Corte IDH. *Caso De la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009, párr. 226, y *Caso Osorio Rivera y Familiares vs Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013, párr. 236.

⁵ Tesis aislada “*Derechos humanos. Su violación genera un deber de reparación adecuada en favor de la víctima o de sus familiares, a cargo de los poderes públicos competentes.*” *Semanario Judicial de la Federación*, enero de 2011, Registro 163164.

67. De conformidad a lo previsto en los artículos 1, párrafo cuarto de la Ley General de Víctimas, la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas debe ser implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho cometido, o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho.

68. En concatenación con lo anterior, se prevé la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales 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 los artículos 1°, cuarto párrafo, 2°, fracción I, 7°, fracciones I, II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, fracción III, 64, 73 fracción V, 74, 88, fracción II, 96, 106, 110, fracción V, inciso c), 111, 112, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas.

69. En ese sentido, dentro del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1°, párrafo tercero, constitucional y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el párrafo tercero del artículo 90 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, está prevista la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, entre ellas la indemnización.

70. En el caso particular, derivado de la Recomendación (216)1/2016 es evidente que se acreditó el derecho de R a ser beneficiaria de diversas medidas de reparación, entre las que se encuentran aquellas destinadas a otorgarle una justa

indemnización por el daño material e inmaterial sufrido, así como el derecho a un tratamiento psicológico, acorde a lo establecido en el primer punto de la Recomendación citada.

D. Consideraciones sobre el primer punto recomendatorio de la Recomendación (216)1/2016.

71. De acuerdo a lo establecido anteriormente, este Organismo Autónomo sostiene que, derivado de la determinación por parte de la Defensoría, que acreditó a R como víctima de violación a sus derechos humanos a la protección de la salud en relación con sus derechos reproductivos, el derecho a la vida, a la salud y al interés superior de la niñez en perjuicio de V, sobreviene un deber de reparación por parte de la autoridad responsable. Por lo que efectivamente, de acuerdo a sus facultades la Defensoría en su calidad de organismo protector de derechos humanos emitió la recomendación primera.

72. En ese sentido, se advierte que, al aceptar la Recomendación emitida por la Defensoría, adecuadamente la autoridad asumió en un primer momento la responsabilidad impuesta y procedió a iniciar el Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial en beneficio de R.

73. No obstante, más allá de lo resuelto en dicho Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial por el Órgano Auxiliar de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del estado de Querétaro, en su resolución de 28 de noviembre de 2016, al considerar prescrito el derecho de R a obtener una reparación, así como de los argumentos y consideraciones vertidas para culminar en tal determinación, esta Comisión Nacional considera pertinente analizar lo establecido en el punto recomendatorio primero de la Recomendación (216)1/2016, para efectos de garantizarle a R obtener una indemnización.

74. Así, la Defensoría determinó de conformidad con lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política y en los artículos 1, 4, 7, 9, 11, 12, 13, 17 y 19 de la

Ley de Responsabilidad Patrimonial del estado de Querétaro, que R debía acogerse al procedimiento de Responsabilidad Patrimonial del estado, como vía a través de la podría obtener una indemnización reparatoria.

75. Al respecto, esta Comisión Nacional se ha pronunciado sobre las diferentes naturalezas entre las indemnizaciones que provienen del agotamiento de las vías administrativas o penales, y la indemnización reparatoria que surge de las violaciones de derechos humanos.

76. En la Recomendación 07/2018, este Organismo Nacional determinó que el procedimiento previsto en el artículo 113 Constitucional y en la Ley Número 602 de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública Estatal y Municipal para el estado de Veracruz – procedimiento referido por la autoridad recomendada como el adecuado para que la víctima pudiese acceder a su indemnización -, era de una naturaleza distinta a aquel determinado para obtener una reparación indemnizatoria. Sobre tal cuestión, precisó que *“[e]s necesario recordar que existe una diferencia determinante entre la naturaleza de las actuaciones y/o resoluciones que provienen de tribunales internacionales y organismos nacionales y locales de derechos humanos –como es el presente caso-, y aquellas cuyo origen deviene del orden penal o bien, de un procedimiento administrativo. Por tal motivo, es menester tomar en cuenta que las atribuciones de los primeros se acotan a determinar la responsabilidad de las autoridades por las violaciones de derechos humanos, así como la debida reparación por tales vulneraciones; mientras que es atribución del sistema penal, investigar y sancionar las conductas de quienes cometieron o participaron en los delitos, así como lo es del procedimiento administrativo sancionar las actuaciones indebidas de los servidores públicos”⁶.*

77. Además, en la Recomendación 7VG/2017, ha precisado la distinción, alcance y naturaleza de las responsabilidades por violaciones a derechos humanos, actos u

⁶ CNDH. Recomendación 07/2018, “Sobre el recurso de impugnación de R1 y R2, por la no aceptación de la Recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, relativa a vulneraciones a los derechos a la vida y a la seguridad jurídica”, 28 de marzo de 2018, párr. 62.

omisiones que son investigados por los organismos públicos referidos en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de cualquier otro tipo de responsabilidad que converja en el caso, como lo es la responsabilidad penal y/o administrativa, al diferenciar la naturaleza distinta de cada tipo de responsabilidad y la autoridad encargada de investigar y sancionar dichas conductas. Bajo esa distinción, ha sostenido que “[...] es de naturaleza distinta a la función de la autoridad administrativa a la que compete determinar la responsabilidad por la infracción a normas o reglamentos administrativos y que cuenta con la facultad de imponer sanciones”, [...] una misma conducta [...] puede tener efectos y consecuencias en distintos ámbitos: como violaciones a derechos humanos, como delitos y/o como faltas administrativas, produciéndose así distintos tipos de responsabilidades: a) responsabilidad por violaciones a derechos humanos; b) responsabilidad penal por la comisión de delitos y c) responsabilidad administrativa por infracciones a normatividad administrativa”⁷.

78. De manera particular, resulta pertinente traer a cuenta la distinción que la SCJN hizo sobre los tipos de indemnizaciones que derivan de una responsabilidad administrativa y la que se genera con motivo de la violación de derechos humanos⁸, principalmente al establecer que el derecho a obtener una indemnización por parte del Estado con motivo de una actividad administrativa irregular, se contempla en el artículo 113 constitucional, mientras que la reparación del daño, de manera integral y dentro de la cual se prevea una compensación por violaciones a derechos humanos, se rige por lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Federal.

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

⁷ CNDH. Recomendación 7VG/2017, “Sobre violaciones graves a derechos humanos por los hechos ocurridos el 19 de junio de 2016 en Asunción de Nochixtlán, San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera, en el Estado de Oaxaca”, párrafo 119.2.

⁸ Tesis constitucional y administrativa “Derechos a una Reparación Integral y a una justa indemnización por parte del Estado. Su relación y alcance”. Semanario Judicial de la Federación, abril de 2014, Registro 2006238.

*cualquier otra que pudiera repararles, ya que de no hacerlo, implicaría que las resoluciones de las Comisiones Estatales resultaran incompletas y no lograrán la más amplia e integral protección de los derechos humanos a favor de las víctimas o agraviados*⁹.

80. Derivado de lo anterior, con independencia de las demás vías concurrentes para reparar diversos aspectos de una violación de derechos humanos, resulta pertinente clarificar que la vía para obtener una reparación indemnizatoria por violaciones a derechos humanos - y que debió haber sido especificada por la Defensoría en su recomendación primera -, es aquella establecida en los términos de los artículos 64, 65 inciso c), párrafo segundo de la Ley General de Víctimas, y el artículo décimo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas¹⁰, no siendo el Procedimiento de Responsabilidad Patrimonial, como fue indicado por la Defensoría.

81. Finalmente, esta Comisión Nacional reitera lo establecido en las Recomendaciones 17/2015¹¹ y 54/2015¹², en cuanto a que “[...] *los organismos defensores de derechos humanos deben incluir entre sus objetivos institucionales ineludibles, el velar porque se repare el daño de las víctimas de violaciones a derechos humanos, favoreciendo en todo momento la protección más amplia de las víctimas*”, ya que al no hacerlo así, implicaría que las resoluciones de las Comisiones Estatales resulten incompletas y no logren la más amplia e integral protección de los derechos humanos a favor de las víctimas o agraviados.

⁹ CNDH. Recomendación 65/2017, “*Sobre el recurso de impugnación por la no aceptación de la Recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en el caso de una menor de edad, perteneciente a una comunidad indígena y víctima de un delito sexual*”, 30 de noviembre de 2017, párrafo 98; y Recomendación 07/2018, *op. cit.*

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2017.

¹¹ CNDH. Recomendación 17/2015, “*Sobre el recurso de impugnación de V1 en contra de la recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo*”, 8 de junio de 2015, párrafo 48.

¹² CNDH. Recomendación 54/2015, “*Sobre el Recurso de Impugnación de V1 en contra de la resolución emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos*”, 30 de diciembre de 2015, párrafo 45.

E. Obligación del aparato estatal de Querétaro de indemnizar a R.

82. Ahora bien, en aras de analizar la postura adoptada por parte del aparato estatal del estado de Querétaro respecto del derecho de indemnización que corresponde a R, es preciso destacar algunas cuestiones advertidas por este Organismo Nacional referentes al posicionamiento de la Comisión Estatal de Atención a Víctimas y la falta de cooperación por parte de la propia Secretaría de Salud y la Secretaría de Gobierno.

83. Por su parte, la Comisión Estatal de Atención a Víctimas informó a esta Comisión Nacional a través del oficio número SSC/CEAV/458/2017, fechado el 12 de octubre de 2017, que a pesar de que R contaba a su favor con la Recomendación (216)1/2016, emitida por la Defensoría ésta *“no se encontraba en presencia de las hipótesis contempladas en los numerales 64 al 68 de la Ley General de Víctimas”*, precisando que la recurrente no contaba con alguno de los requisitos previstos por el artículo 67 de dicha normativa, por lo que no era candidata para el pago de una compensación en forma subsidiaria.

84. Agregó que si bien el inciso c) del artículo 65 de la Ley General de Víctimas contempla que todas las víctimas de violaciones serán compensadas, en los términos y montos que determine la resolución que emita en su caso *“un organismo público de protección de los derechos humanos”*, dicha hipótesis legal *“supedita su vigencia a los términos y montos”* que la resolución contemple, por lo que, en el caso particular, la Defensoría habría emitido una Recomendación *“ambigua”*, al *“no especificar los términos y mucho menos los montos de la reparación”*.

85. En relación con dicha argumentación, esta Comisión Nacional recuerda que el deber de reparar violaciones a los derechos humanos es una obligación de oficio por parte de todas las autoridades del Estado. Asimismo, debe enfatizarse que el hecho que una determinación donde se acrediten violaciones a los derechos humanos no contenga un monto específico de reparación, no puede interpretarse como un motivo justificado para incumplir la obligación general de reparar, habida

cuenta, que la propia Ley General de Víctimas¹³ establece criterios detallados para realizar una cuantificación objetiva de los montos de una compensación económica y por ende clarificaría cualquier duda o laguna existente al respecto.

86. De igual forma, la posición restrictiva adoptada por la Comisión Estatal de Atención a Víctimas, genera en la práctica una profunda afectación al derecho que tienen las víctimas de ser reparadas integralmente.

87. Si bien es cierto que el artículo 67 de la Ley General de Víctimas prevé las directrices para la determinación del monto de pago por compensación, tales requisitos deben de ser analizados de manera integral y no limitativa, ponderando en todo momento la máxima protección que asiste a las víctimas, en este caso a R, bajo el principio *pro persona* y en estricto apego al objeto de dicha Ley, que en su artículo 2 fracción I y II establece como propósito “*lograr la reparación integral*”.

88. Adicionalmente, el artículo 7 fortalece que el fin y espíritu de dicha Ley, es el de favorecer en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las víctimas. De forma específica, la fracción II del artículo citado, enuncia que éstas tendrán, entre otros, el derecho a su reparación integral, la cual deberá ser “[...] *adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño o menoscabo que han sufrido en sus derechos como consecuencia de violaciones a derechos humanos y por los daños que esas violaciones les causaron*”, principios que en interpretación de este Organismo Nacional, deben de privilegiar la garantía de los derechos humanos, los cuales no puede ser sacrificados en aras de meras formalidades.

89. De forma puntual y específica para el presente asunto, el artículo 69 fracción III de la Ley señalada, enuncia que ante la situación de que la víctima no haya sido reparada, será la Comisión Ejecutiva correspondiente, en este caso la Comisión Estatal de Víctimas del estado de Querétaro, a quien le corresponde ordenar la compensación subsidiaria. Para ello, la víctima podrá presentar, entre otros, “[...] *la resolución emitida por autoridad competente u organismo público de protección de*

¹³ Al respecto, debe observarse lo establecido por el artículo 64 de la Ley General de Víctimas.

los derechos humanos de donde se desprenda que no ha obtenido la reparación del daño”, supuesto que se actualiza con la inexistencia del pago de reparación alguna a R.

90. Todo lo anterior deberá ser analizado a la luz del artículo 1º párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se enuncia la obligación de reparar las violaciones de derechos humanos. Exigencia que se traduce en la obligación por parte de las autoridades de poner todos los recursos del Estado a disposición de las víctimas para garantizar el ejercicio eficaz de todos sus derechos humanos, por encima de cualquier circunstancia o formalidad.

91. Por lo que refiere a la Secretaría de Salud y a la Secretaría de Gobierno del estado, el 11 y 13 de diciembre de 2017, esta Comisión Nacional hizo de su conocimiento la intención de realizar una reunión de trabajo con la recurrente y representantes de dichas instituciones, bajo la coordinación de la Defensoría, con la finalidad de llegar a acuerdos e implementar acciones para lograr el cumplimiento total del documento recomendatorio. Sin embargo, después de diversos intentos por concertar una fecha para realizar la reunión, el 8 de febrero de 2018, a través de comunicación telefónica con personal de la Secretaría de Gobierno, se hizo del conocimiento de esta Comisión Nacional que al “[...] *existir una resolución administrativa que no fue impugnada por la recurrente no [podían] hacer nada más para el cumplimiento del documento recomendatorio*”, por lo que de llevarse a cabo dicha reunión *“no se contaría con presencia de personal de esa Secretaría de Gobierno”*.

92. Sumado a lo anterior, el 29 de junio de 2018, a través de comunicación telefónica, personal de la Defensoría informó a este Organismo Nacional que la recurrente no era candidata para ser inscrita en el Registro Estatal de Víctimas, ya que la Comisión Estatal de Víctimas únicamente contempla a las personas que han sido víctimas del delito.

93. Sobre este punto, la Comisión Nacional ya ha referido que la obligación de reparar violaciones a los derechos humanos, es un deber contenido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en diversos tratados en materia de derechos humanos. Asimismo, debe recordarse que de acuerdo al artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todas las autoridades del Estado tienen el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, sean legislativas o de otro carácter, para otorgar efectividad a los derechos y libertades contempladas.

94. Por ello, el hecho que la Ley de Protección a Víctimas, Ofendidos y Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal de Estado de Querétaro, únicamente contemple a las personas víctimas de un delito y no incluya a aquellas que sean víctimas de violaciones a los derechos humanos, impide que dichas víctimas puedan acceder a una reparación integral por las vulneraciones que sufrieron.

95. Al respecto, debe enfatizarse que la Ley General de Víctimas fue publicada el 9 de enero de 2013, mientras que el deber de reparar violaciones a los derechos humanos, se encuentra previsto en el párrafo segundo del artículo 2° de la Constitución Política del Estado de Querétaro desde 27 de noviembre de 2013. Asimismo, en términos del noveno transitorio de la Ley General de Víctimas¹⁴ el Estado de Querétaro contaba con 180 días para realizar las modificaciones legislativas correspondientes, cuestión que a la fecha no ha sido cumplida, por lo que es necesario que se realicen las adecuaciones necesarias para garantizar y facilitar que las víctimas de violaciones a los derechos humanos tengan acceso a la reparación integral del daño, y en particular a la compensación.

96. De todo lo anterior, resulta evidente la falta de acceso que hasta el momento ha tenido que enfrentar R en el ejercicio de su derecho a una reparación integral, específicamente, su derecho a una indemnización económica. De ahí que sea

¹⁴ *“En un plazo de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las modificaciones legislativas y presupuestales conforme a lo dispuesto en el presente Decreto”.*

necesario recordar la imperante necesidad de que se garantice por parte de las autoridades una vía adecuada y eficaz para el ejercicio de su derecho.

97. A pesar de los términos en los cuales se emitió la recomendación primera de la Recomendación (216)1/2016 y la postura de las autoridades del Estado respecto a su imposibilidad para otorgar una indemnización por el daño a R, este Organismo Autónomo determina el deber vigente por parte del aparato del estado de Querétaro, de cubrir en su totalidad la reparación integral y efectiva del daño a favor de R, conforme a la Ley General de Víctimas.

F. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

98. 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, al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación formulada debe incluir las medidas efectivas de 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.

99. Por lo que se le deberá reparar el daño a R, por las violaciones a derechos humanos cometidas en su agravio y que han quedado señaladas en la presente Recomendación, así como su inscripción ante el Registro Nacional de Víctimas.

a) Medidas de compensación.

100. Al haberse acreditado en la Recomendación (216)1/2016 la violación al derecho a la salud, integridad física en relación con los derechos reproductivos, igualdad, trato digno y certeza jurídica de R, así como violación al derecho a la vida e interés superior de la niñez de V1, la autoridad responsable deberá indemnizar a

R, tomando en consideración 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.

101. Asimismo, se deberán tomar en consideración los siguientes elementos para indemnizar: 1) Derechos violados, 2) Temporalidad, 3) Impacto Bio-psicosocial (debe identificarse mínimamente, los siguientes impactos en las víctimas: en su estado psicoemocional; en su privacidad e integridad psicofísica; en su esfera familiar, social y cultural; en su esfera laboral y profesional; en su situación económica; y en su proyecto de vida); y 4) Consideraciones especiales atendiendo a las condiciones de discriminación o vulnerabilidad.

b) Garantías de no repetición.

102. A fin de armonizar las disposiciones locales de la materia, deberá presentarse ante el Congreso del Estado de Querétaro, una iniciativa de reforma a la Ley de Protección a Víctimas, Ofendidos y Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal de Estado de Querétaro, para que ésta incluya a las personas que sean víctimas de violaciones a los derechos humanos, y contenga los estándares contenidos en la Ley General de Víctimas. Al respecto, esta Comisión Nacional enviará copia de la presente Recomendación, al Congreso del Estado de Querétaro para su conocimiento.

Por lo expuesto, este Organismo Nacional se permite formular, respetuosamente a usted señor Gobernador del Estado de Querétaro, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

A usted señor Gobernador del Estado de Querétaro:

PRIMERA. Instruir a quien corresponda, a fin de que se cubra la reparación integral del daño ocasionado a R, otorgándole una compensación económica, tomando en cuenta el menoscabo generado a sus derechos, en términos de la Ley General de Víctimas, así como para que se inscriba a R en el Registro Nacional de Víctimas, para los beneficios correspondientes, en su caso, con la asistencia, apoyo y colaboración de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del orden federal, tomando en consideración particularmente lo establecido en el artículo décimo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas¹⁵, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten el cumplimiento del presente punto.

SEGUNDA. A fin de armonizar las disposiciones locales de la materia, presentar ante el Congreso del Estado de Querétaro, una iniciativa de reforma a la Ley de Protección a Víctimas, Ofendidos y Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal de Estado de Querétaro, para que ésta incluya a las personas que sean víctimas de violaciones a los derechos humanos, y contenga los estándares contenidos en la Ley General de Víctimas.

TERCERA. Designar 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.

103. 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

¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2017.

declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Federal, una reparación integral para las víctimas de las violaciones a los derechos humanos que se cometieron en su agravio.

104. 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.

105. 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.

106. La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 15, fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al H. Congreso del Estado de Querétaro para que requiera su comparecencia, a efecto de que explique las razones de su negativa.

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ