

RECOMENDACIÓN

25/2022

SOBRE LA VULNERACIÓN A LOS DERECHOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, ASÍ COMO A LA LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, EN AGRAVIO DE V, POR LA DILACIÓN EN EL OTORGAMIENTO DE UN CERTIFICADO MÉDICO DE INVALIDEZ POR ENFERMEDAD O ACCIDENTE AJENO AL TRABAJO, ATRIBUIBLES A LA DELEGACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO, DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Ciudad de México, a 30 de noviembre de 2022

**DR. PEDRO MARIO ZENTENO SANTAELLA
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO
DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

Distinguido Director General:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º párrafos primero, segundo y tercero, y 102 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º párrafo primero, 6º fracciones I, II y III, 15 fracción VII, 24 fracciones II y IV, 26, 41, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/6/2022/2144/Q**, relacionado con la vulneración a los derechos a la seguridad social, así como al de legalidad y seguridad jurídica, en agravio de V, por la dilación en el otorgamiento del Certificado médico de invalidez por enfermedad o accidente ajeno al trabajo o de incapacidad permanente o defunción por riesgo de trabajo, por parte del Instituto de Seguridad y

Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, afectando con ello también, de manera indirecta su derecho a la salud.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas que intervinieron en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad en términos de lo establecido en los artículos 6°, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4º párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78, párrafo primero y 147 de su Reglamento Interno; 68 fracción VI y 116 párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1°, 3°, 9°, 11, fracción VI, 16, 113 fracción I y párrafo último, así como 117, párrafo primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 1°, 6°, 7°, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades destinatarias de la Recomendación, a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con lo cual adquieren el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas son las siguientes:

Denominación	Claves
Persona Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	PSP
Quejoso y Víctima	V

4. En la presente Recomendación, la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno, autoridades y expedientes, se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas como sigue:

Nombre	Acrónimo/abreviatura
Certificado médico de invalidez por enfermedad o accidente ajeno al trabajo o de incapacidad permanente o defunción por riesgo de trabajo.	Formato RT-09
Departamento de Pensiones, Seguridad e Higiene, de la Subdelegación de Prestaciones de la Delegación Estado de México del ISSSTE.	Delegación Estado de México
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.	CEAV
Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	CIDH
Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Comisión Nacional / Organismo Nacional
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	CPEUM
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Declaración Universal de los Derechos Humanos.	Declaración Universal
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	ISSSTE

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.	PIDESC
Suprema Corte de Justicia de la Nación.	SCJN

I. HECHOS

5. El 14 de febrero de 2022, se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de V en el que refirió que labora para el Sistema de Administración Tributaria y que el 26 de febrero de 2019 inició su trámite para que el ISSSTE le otorgara su Formato RT-09, por enfermedad general con patología de vértigo e hipoacusia, con acuse de recibo del 27 del mismo mes y año, en consecuencia, el 12 de julio de 2019 el Hospital Regional Tipo B de Alta Especialidad “Bicentenario de la Independencia”, ubicado en Tultitlan, Estado de México, envió el Formato RT-09 No. 22178, a la Delegación Estado de México, a fin de que en el área de medicina del trabajo se continuara con la revisión del referido proyecto de invalidez.

6. Agregó, que mediante el oficio DPSH/MAMG/PMCBR/3477/2019, de 13 de agosto de 2019, suscrito por AR2, solicitó a la Unidad de Medicina Familiar de Ecatepec, Estado de México, se le realizaran valoraciones de Oftalmología, Medicina Interna, Neumología y Cardiología, las cuales fueron agendadas para el 9, 10, 16 y 17 de enero de 2020, respectivamente, asimismo, que mediante escritos de 31 de enero y 4 de febrero de 2020, solicitó a PSP8 y PSP12 el envío de las contrarreferencias médicas que le fueron realizadas, para el desahogo del requerimiento realizado por AR2.

7. Finalmente, que el 18 de marzo de 2020, solicitó la intervención de AR1 en el trámite del otorgamiento de su Formato RT-09 y que el 7 de diciembre de 2021, de nueva cuenta pidió a AR1 su intervención para ejercer su derecho de audiencia, así como el derecho

de petición con relación a su escrito de 18 de marzo de 2020, por lo que a la fecha de la presentación de su escrito ante este Organismo Nacional, la revisión y su expediente para el otorgamiento del Formato RT-09, continuaban abiertos por falta de protocolo de atención por parte del personal de la Delegación Estado de México.

8. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102 apartado B, de la CPEUM, 3° párrafo primero, 39 fracción I, 67 párrafo primero de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el artículo 2° fracción VI, y 9° primer párrafo del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se inició el trámite del expediente siendo radicado bajo el **CNDH/6/2022/2144/Q**.

II. EVIDENCIAS

Evidencias presentadas por V

9. Escrito de queja de V presentado en esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 14 de febrero de 2022.

10. Correo electrónico de 22 de julio de 2022, enviado por V a esta Comisión Nacional, mediante el cual se adjunta oficio HRAEBI/SM/976/2019, suscrito por PSP6 y copia simple del Formato RT-09 de 8 de julio de 2019.

11. Acta circunstanciada de 1 de agosto de 2022, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la comparecencia de V, con la finalidad de proporcionar escrito de 28 de julio de 2022, por medio del cual amplió su queja y agregó las documentales siguientes:

11.1 Escrito libre de 30 de julio de 2019, suscrito por V dirigido a PSP15, mediante el cual le refirió que su Formato RT-09, ya se encontraba en la Subdelegación de Prestaciones Económicas Zona Sur del ISSSTE y que en atención a la llamada telefónica sostenida con personal de esa Subdelegación, adjuntó diversa documentación con la finalidad de que se continuara con el trámite de su formato.

11.2 Oficio DPSH/MAMG/PMCBR/3477/2019 de 13 de agosto de 2019, suscrito por AR2 por medio del cual solicitó a PSP7, realizar valoración por Neumología, Cardiología, Oftalmología y Medicina Interna a V, con la finalidad de integrar su expediente médico administrativo para el trámite de su Formato RT-09.

11.3 Referencias médicas de las especialidades de Medicina Interna, Neumología, Cardiología y Oftalmología, la primera de 10 de septiembre de 2019 y las 3 restantes del 11 del mismo mes y año.

11.4 Oficio CMF E Y Q XALOSTOC/JELG/D/0061/2020 de 8 de enero de 2020, suscrito por PSP8, a través del cual se informa a PSP9 que derivado de la solicitud emitida por AR2, se agendaron a V las citas en las especialidades de Oftalmología, Medicina Interna y Cardiología.

11.5 Oficio HRAEBI/CMI/0029/2020 de 9 de enero de 2020, suscrito por PSP10, en el cual se informó a PSP11, la cita de valoración en la especialidad de Neumología, así como los correos electrónicos que dieron origen a la misma y su seguimiento.

11.6 Escrito libre de 11 de febrero de 2020, suscrito por V, dirigido a AR4 recibido en la Delegación del Estado de México, el 12 del mismo mes y año, por el cual solicitó se

le informara el estado que guardaba en ese momento su solicitud de pensión por invalidez.

11.7 Diversos correos electrónicos de V, enviados a AR1, AR3 y AR4, a través de los cuales da seguimiento a su trámite de invalidez.

11.8 Escritos libres de 31 de enero y 4 de febrero de 2020, suscritos por V, dirigidos a PSP8 y PSP11, respectivamente, mediante los cuales solicitó se informara a AR2 el estado que guardaban las valoraciones médicas que le fueron realizadas.

11.9 Escrito libre de 18 de marzo de 2020, suscrito por V, dirigido a AR1, por medio del cual informa cronológicamente las acciones realizadas por la Delegación Estado de México, para atender su trámite de pensión por invalidez, asimismo informándole que de las tres veces que solicitó atención personal con él, siempre recibió negativa, por lo que solicitó su intervención para que se tomara el asunto Medico-Administrativo de Invalidez.

11.10 Escrito libre de V de 7 de diciembre de 2021, el cual remitió vía correo electrónico a AR1, en el cual hizo referencia al similar que recibió de su parte el 19 de octubre de 2021 por el cual instruyó a AR4, brindara la atención inmediata a su trámite de invalidez, sin que hasta ese momento hubiera recibido dicha atención por parte de AR4 ni respuesta a su escrito de 18 de marzo de 2020, solicitando nuevamente a AR1 un espacio en su agenda de trabajo para ser atendido en día y hora que le fuera indicado.

12. Escrito de V de 13 de septiembre de 2022, recibido en esta Comisión Nacional a través del cual solicitó se realizara la conclusión de su expediente determinado la

reparación del daño, abuso de autoridad por obstaculizar el derecho a las prestaciones sociales, daño a la salud, moral, económico y psicológico, atribuibles al personal de la Delegación Estado de México.

Evidencias presentadas por el ISSSTE.

13. Oficio DNSyC/SAD/JSCDQR/DAQMA/3670-5/22 de 11 de julio de 2022, suscrito por PSP2, recibido en este Organismo Nacional el 14 de julio de 2022, por medio del cual presentó el informe que le fue solicitado para la atención del asunto de V y agregó las documentales siguientes:

13.1. Diverso DPSH/AMGG/PMCBR/4072/2022, de 11 de mayo de 2022, suscrito por PSP3, mediante el cual se describen las acciones realizadas para la atención del caso de V.

13.2. Oficio DPSH/MAMB/363/2020, de 27 de enero de 2020, suscrito por AR4, dirigido a V, por medio del cual le informó que su trámite de invalidez fue cancelado de conformidad con lo establecido en los artículos 126 y 127, fracción II de la Ley del ISSSTE.

13.3. Reporte de servicio postal, en el cual se advierte él envió del oficio DPSH/MAMB/363/2020 al domicilio de V.

13.4. Nota médica de 7 de enero de 2020, en la que entre otros, se detalla el contenido de los oficios DPSH/MAMG/PMCBR/3476/2019 y DPSH/MAMG/PMCBR/3477/2019, de 13 de agosto de 2019, suscritos por AR2 dirigidos a PSP12 y PSP7, respectivamente, así como los diversos HRAEBI/SM/1313/2019 de 26 de septiembre de 2019, signado por PSP4 dirigido a AR1 y el oficio ESM/372/2019, de 26 de noviembre de 2019, signado

por PSP5 enviado a AR4, todos relacionados con la atención brindada al caso de V.

Actuaciones de este Organismo Nacional para la Atención del caso de V

14. Oficio V6/17109 de 29 de marzo de 2022, por medio del cual esta Comisión Nacional solicitó información al ISSSTE con relación a las acciones realizadas para la atención del asunto de V, el cual fue debidamente notificado en ese instituto el 1 de abril de 2022.

15. Acta circunstanciada elaborada por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar que el 11 de abril de 2022, para la atención del asunto de V se remitió correo electrónico a PSP1, por medio del cual se le indicó que a esa fecha se encontraba pendiente la respuesta del ISSSTE, respecto al caso de V.

16. Acta circunstanciada elaborada por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar que el 23 de mayo de 2022, a través de brigada sostenida con PSP1 se retomó nuevamente el caso de V, a fin de que se brinde el informe correspondiente, quien al respecto indicó se encontraba recabando información que a la brevedad posible se enviaría a este Organismo Nacional.

17. Oficio V6/36957 de 13 de junio de 2022, por medio del cual esta Comisión Nacional a través de recordatorio solicitó nuevamente información al ISSSTE con relación a las acciones realizadas para la atención del asunto de V, recepcionado el 14 de junio de 2022.

18. Acta circunstanciada elaborada por personal de este Organismo Nacional, en la que se hizo constar que el 21 de julio de 2022, se dio vista a V de la información proporcionada

por PSP2 a V, el 11 del mismo mes y año, momento en el que manifestó su inconformidad con la misma.

19. Acta circunstanciada elaborada por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar que el 9 de agosto de 2022, visitantes adjuntos de este Organismo Nacional, acudieron a la Delegación Estado de México, a fin de dar seguimiento al caso de V, ocasión en la que se entrevistaron con AR2, quien indicó que a V se le ha brindado en todo momento la atención que ha requerido y que en su momento V le refirió desconocer el Formato RT-09 con la especialidad de Otorrino, por lo que se le explicó nuevamente el procedimiento y la diferencia entre los trámites de riesgo de trabajo e invalidez. Asimismo, AR2 propuso celebrar una reunión con V, a efecto de que explicarle nuevamente el procedimiento y realizarle valoraciones médicas con la finalidad de determinar su padecimiento actual por el que se iniciaría un nuevo Formato RT-09, en ese momento el referido personal indicó a AR2 como próxima fecha de celebración de reunión el 17 de agosto de 2022, lo cual se haría de conocimiento de V.

20. Acta circunstanciada elaborada por personal de este Organismo Nacional, en la que se hizo constar que el 17 de agosto de 2022, visitantes adjuntos de esta Comisión Nacional, acudieron a la Delegación Estado de México, a fin de atender la reunión agendada el 9 del mismo mes y año, con AR2, a la cual V no pudo presentarse por cuestiones personales, por lo que AR2 dejó agenda abierta para que se programara nueva reunión con V, procediendo a proporcionar copia simple del expediente Clínico-Administrativo de V, del cual se advirtieron las siguientes documentales:

20.1 Oficio ESM/047/19 de 28 de febrero de 2019, suscrito por PSP7, dirigido a PSP12, mediante el cual solicitó la elaboración del Formato RT-09, con el diagnóstico de Vértigo e Hipoacusia.

20.2 Oficio HRAEBI/SM/MT/OF.INT/233/2019 de 18 de abril de 2019, suscrito por PSP13, dirigido a PSP14, en el que solicitó la realización del Resumen Clínico para la emisión del Formato RT-09, por el servicio de Otorrinolaringología; especificando que se deberían de solicitar los estudios de Laboratorio y/o Gabinete pertinentes que sustentaran el diagnóstico, agregando que de no poder realizarse fuera especificado en dicho resumen.

20.3 Oficio CMF E Q XALOSTOC/JELG/SM/361/2020, de 24 de febrero de 2020, suscrito por PSP8, dirigido a AR4 en el cual se informó que V ya había sido valorado por las áreas de Medicina Interna, Cardiología, Oftalmología y Neurología, resaltando que las valoraciones médicas con las especialidades de Neumología y Oftalmología no habían sido completadas, puesto que los médicos solicitaron estudios especializados para una pronta valoración total.

21. Acta circunstanciada de 30 de agosto de 2022, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la comunicación con V y AR2, con la finalidad de establecer nueva fecha para la reunión en la Delegación del ISSSTE, quedando agendada para el 8 de septiembre de 2022, a las 12:00 horas, situación que ambas partes aceptaron y confirmaron.

22. Acta circunstanciada en la que personal de este Organismo Nacional en la que se hizo constar que el 8 de septiembre de 2022, que tanto visitantes adjuntos de este Organismo Autónomo, así como V, acudieron a la Delegación Estado de México, a efecto de llevar a cabo la reunión programada para dicha fecha con AR2, con la finalidad de buscar alternativas de solución así como practicarle la valoración médica correspondiente a V e iniciar un nuevo trámite de invalidez; sin embargo, AR2 informó que no se

encontraba en dichas instalaciones, por lo que la reunión sería atendida por AR3 y PSP16, quienes estaban al tanto del asunto, situación que no fue así, ya que AR3 indicó desconocer el motivo de la presencia del personal de esta Comisión Nacional y PSP16, en ese momento se encontraba estudiando el expediente, finalmente V proporcionó entre otras la documental siguiente:

22.1 Constancia de Salud de 18 de agosto de 2021 expedida a favor de V por PSP17, en la que se asentó que clínicamente se encontraba con Vértigo, Hipoacusia, Disfunción Vestibular Degenerativa, Corticopatía Vascular Degenerativa bilateral superficial, derecha y moderada e izquierda con Acufeno.

23. Acta circunstanciada de 6 de octubre de 2022, de la brigada sostenida entre personal de esta Comisión Nacional y PSP1, con la finalidad de exponer el caso de V, a lo que contestó que revisarían nuevamente el caso de V, sin que a la fecha de la emisión de la presente Recomendación se haya recibido información adicional.

III.SITUACIÓN JURÍDICA

24. Del expediente Clínico Administrativo proporcionado por AR2, se advierte que por medio del oficio ESM/047/19, de 28 de febrero de 2019, suscrito por PSP7, dirigido a PSP12, solicitó la elaboración del Formato RT-09 a favor de V, con el diagnóstico de Vértigo e Hipoacusia, mismo que fue emitido el 8 de julio de 2019.

25. A la fecha de la emisión de la presente Recomendación se cuenta con evidencia de que le fue elaborado a V un Formato RT-09, mismo que fue cancelado en la Sesión Ordinaria No. 1, de 13 de enero de 2020, ante el Subcomité de Medicina del Trabajo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 126 y 127, fracción II, de la Ley del ISSSTE,

mismos que establecen que dicho trámite se suspenderá en caso de que el solicitante se niegue a someterse a los reconocimientos y tratamientos que dicho instituto le prescriba.

26. Lo anterior, se encuentra controvertido con los oficios CMF E Y Q XALOSTOC/JELG/D/0061/2020 de 8 de enero de 2020, suscrito por PSP8, a través del cual se informa a PSP9 que derivado de la solicitud emitida por AR2, se agendan las citas en las especialidades de Oftalmología, Medicina Interna y Cardiología, así como el oficio HRAEBI/CMI/0029/2020 de 9 del mismo mes y año, suscrito por PSP10, en el cual se informó a PSP11, la cita de valoración en la especialidad de Neumología, confirmándose lo anterior con el oficio CMF E Q XALOSTOC/JELG/SM/361/2020 de 24 de febrero de 2020, suscrito por PSP8, dirigido a AR4 en el cual se informó que V ya había sido visto por las áreas de Medicina Interna, Cardiología, Oftalmología y Neurología.

27. En consecuencia, a la fecha de la emisión de la presente Recomendación se cuenta con evidencia de que a V le ha sido elaborado un Formato RT-09, sin que se advierta responsabilidad alguna de su parte en la cancelación y no tramitación de este, asimismo, no se cuenta con constancias que acrediten que el ISSSTE hubiera elaborado un nuevo Formato RT-09 para que V este en posibilidad de obtener la pensión por invalidez que reclama al ISSSTE desde el 27 febrero de 2019.

28. Aunado a lo anterior, esta Comisión Nacional no cuenta con evidencias que acrediten el inicio de procedimiento alguno por parte del Órgano Interno de Control en el ISSSTE, con motivo de las presuntas irregularidades administrativas derivadas de los hechos expuestos por V.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS

29. En este apartado se realizará un análisis lógico-jurídico de los hechos y evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2022/2144/Q**, lo anterior, con un enfoque de máxima protección de las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de precedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables, tanto de la SCJN, como de la CrIDH.

30. Lo anterior, con fundamento en el artículo 42, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y con el fin de determinar si se adoptaron o no las medidas adecuadas de respeto y garantía de los derechos a la seguridad social y a la protección a la salud, por parte de las personas servidoras públicas del ISSSTE en favor de V, por la dilación en el otorgamiento del Formato RT-09 que requiere.

31. La falta de las documentales para realizar el análisis de la alegada violación a los derechos humanos a la seguridad social, a la legalidad y a la seguridad jurídica, que derivó también en la afectación al derecho humano a la protección a la salud, no puede ser un obstáculo para determinar lo sucedido en el presente caso; por tanto, el estudio se realizará favoreciendo la protección más amplia que proceda a V, en aplicación del principio *pro persona*, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero; 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los instrumentos internacionales que recogen este principio.

32. La citada omisión del ISSSTE para brindar información completa del caso, así como de atender a V en conjunto con personal de esta Comisión Nacional al personal de denota un claro desinterés hacia la labor que realiza este Organismo Nacional, la cual es

obstaculizada con motivo de la inobservancia de las obligaciones establecidas en los artículos 1º, párrafo tercero, de la Constitución Federal; 67, primer párrafo, y 69 acápito primero, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; actualizándose también la hipótesis normativa contenida en el artículo 70 de la misma Ley, que dispone que las autoridades y las personas servidoras públicas serán responsables administrativamente por las omisiones en que incurran durante o con motivo del trámite de quejas e inconformidades ante la CNDH, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables, tal y como se desarrolla a continuación.

A) Derecho a la Seguridad Social

33. Los artículos 22 de la Declaración Universal; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC); Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 9 del Protocolo de San Salvador coinciden en establecer que toda persona, como integrante de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, cuyo fin es la protección contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que le imposibilite física o mentalmente obtener medios de subsistencia.¹

34. Con relación al Derecho Humano a la Seguridad Social, la Declaración Universal refiere en su artículo 22 que: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación*

¹ CNDH. Recomendaciones 2.../2017, de 31 de enero de 2017, p. 221, 53/2017, de 9 de noviembre de 2017, p. 91, 115/2021, de 14 de diciembre de 2021, p. 81 y 108/2022, de 31 de mayo de 2022, p. 25.

internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”²

35. En ese sentido, añade en su artículo 23, numeral 3: “(...) *Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. (...)*”

36. En ese orden de ideas, la Seguridad Social puede entenderse como las medidas que establece el Estado para garantizar a cada persona su derecho a un ingreso digno y apropiada protección para salud, a la seguridad social deben contribuir, patronos, obreros y el Estado.³

37. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Observación general No. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9), comparte el núcleo esencial precisado por la OIT, y señala que este derecho humano: “[...] *incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular, contra: a) La falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) Gastos excesivos de atención a la salud; c) Apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.*”

² https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

³ Cfr. Ángel Guillermo Ruíz Moreno, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 14 ed. México, Porrúa, 2015, pp. 36-39.

38. En tal contexto, no debe perderse de vista que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, de la “Agenda 2030”, hace un llamado a erradicar la pobreza en todas sus formas; para lo cual, su tercera meta hace imperativa la puesta “en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos”, así como lograr “una amplia cobertura de las personas y los vulnerables”.⁴

39. Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el derecho humano a la seguridad social comprende: “[...] *la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.*”⁵

40. El Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952, suscrito y ratificado por nuestro país de manera parcial, reitera distintas obligaciones de la seguridad social: la asistencia médica, las prestaciones monetarias de enfermedad, de vejez, en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes.⁶

41. En sus respectivos apartados, el artículo 123 constitucional prevé como un derecho de las personas trabajadoras acceder a la seguridad social, el cual conforme a los tratados internacionales en la materia “...*incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de*

⁴ CNDH. Recomendaciones 53/2017, de 9 de noviembre de 2017p. 92, 115/2021, de 14 de diciembre de 2021, p. 87 y 108/2022, de 31 de mayo de 2022, p. 31.

⁵ Organización Internacional del Trabajo, Hechos Concretos sobre la Seguridad Social. Suiza, Ginebra, OIT, 2003, p. 1, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf (fecha de consulta: 1 de agosto de 2021).

⁶ CNDH. Recomendaciones 53/2017, de 9 de noviembre de 2017, p. 98, 115/2021, de 14 de diciembre de 2021, p. 89 y 108/2022, de 31 de mayo de 2022, p. 33.

obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”⁷

42. “La seguridad social, en términos de lo expuesto en la Observación General 19 debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social”; al ser reconocida como derecho humano, es importante considerarla como un bien social y no como una mercancía o un instrumento de política económica o financiera.⁸

43. Para acreditar la transgresión al derecho a la seguridad social de V, para esta Comisión Nacional es importante señalar que por medio del oficio ESM/047/19, de 28 de febrero de 2019, suscrito por PSP7, dirigido a PSP12, solicitó la elaboración del Formato RT-09 a favor de V, con el diagnóstico de Vértigo e Hipoacusia, documental de la que se advierte el sello de recepción en la Subdirección Médica del Hospital de Alta Especialidad “Bicentenario de la Independencia”, razón por la cual el 18 de abril de 2019, PSP13 giró oficio HRAEBI/SM/MT/OF.INT/233/2019 a PSP14 para los mismos efectos, en consecuencia el 8 de julio de 2019 se emitió el Formato RT-09 a V.

44. A través de escrito de 30 de julio de 2019, suscrito por V, dirigido a PSP15, mediante el que le refirió respecto de su trámite de invalidez por enfermedad general, con

⁷ “LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES: EXIGIBLES Y JUSTICIABLES. Preguntas y respuestas sobre los DESC y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Apartado Derecho a la seguridad social. Definición del derecho” Espacio DESC et. al., México, 2010, pág. 60. Invocados en la Recomendaciones 28/2017, p. 90 y 53/2017, p. 34.

⁸ CNDH. Recomendaciones 28/2014, de 28 de agosto de 2014, p. 151, 2/2017, de 31 de enero de 2017, p. 230, 53/2017, de 9 de noviembre de 2017 p. 97, 115/2021, de 14 de diciembre de 2021, p. 94 y 108/2022, de 31 de mayo de 2022, p. 35.

antecedente en la especialidad de Otorrinolaringología, así como llamada telefónica sostenida con personal de la Delegación Estado de México, asimismo, le adjuntó diversa documentación necesaria con la finalidad de continuar con el trámite para el otorgamiento de su Formato RT-09.

45. Se suma a lo anterior el contenido de los diversos DPSH/MAMG/PMCBR/3477/2019 y DPSH/MAMG/PMCBR/3476/2019, ambos de 13 de agosto de 2019, suscritos por AR2, dirigidos a PSP7 y PSP12, respectivamente, a través de los cuales solicitó que se le realizaran a V diversos estudios, necesarios para el otorgamiento de su Formato RT-09, mismos de los que V, refirió a este Organismo Nacional que únicamente le fue notificado el primero de los oficios referidos, situación por la que dio seguimiento a este y no así al segundo de los mencionados.

46. Derivado del seguimiento que V realizó, se generaron los oficios CMF E Y Q XALOSTOC/JELG/D/0061/2020 y HRAEBI/CMI/0029/2020, de 8 y 9 de enero de 2020, suscritos por PSP8 y PSP10, dirigidos a PSP9 y PSP11, respectivamente, de los cuales se advirtió que fueron señalados los días 9, 10, 16 y 17 de enero de 2020, para realizarle a V los estudios médicos, con la finalidad de otorgarle su Formato RT-09, lo cual contradice el dicho de AR4, en su diverso DPSH/MAMB/363/2020, de 27 de enero de 2020, dirigido a V (el cual refiere no le fue notificado), por medio del cual se informó que su trámite de invalidez fue cancelado, de conformidad con lo establecido en los artículos 126 y 127, fracción II de la Ley del ISSSTE⁹, de lo cual se puede colegir que el trámite de

⁹ **Artículo 126.** Los Trabajadores que soliciten Pensión por invalidez y los Pensionados por la misma causa están obligados a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto les prescriba y proporcione y, en caso de no hacerlo, no se tramitará su solicitud o se les suspenderá el goce de la Pensión.

Artículo 127. La Pensión por invalidez o la tramitación de la misma se suspenderá:

[...] II. En el caso de que el Pensionado o solicitante se niegue injustificadamente a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto le prescriba y proporcione en cualquier tiempo, así como a las investigaciones y evaluaciones necesarias para verificar la vigencia de sus derechos por este concepto,

V fue cancelado cuando aun tenia valoraciones médicas pendientes, a fin de otorgarle su Formato RT-09, es importante resaltar el hecho de que AR2 presentó el proyecto del dictamen de invalidez de V, el 13 de enero de 2020 a la sesión ordinaria No. 1 del Subcomité de Medicina del Trabajo, Órgano Colegiado del ISSSTE, que emitió la resolución de cancelación antes señalada.

47. La violación al derecho a la seguridad social de V, la falta de atención a su asunto, así como a las funciones que realiza este Organismo Nacional, se encuentra acreditada con el hecho de que V por escrito de 18 de marzo de 2020, le informó a AR1, de manera cronológica las acciones realizadas por la Delegación Estado de México, para atender su trámite de pensión por invalidez, asimismo, que en las tres ocasiones que solicitó lo atendiera de manera personal, siempre recibió su negativa, por lo que le solicitó su intervención para que se atendiera el asunto Medico-Administrativo de su Invalidez,

48. Robustece lo anterior, que V por escrito de 7 de diciembre de 2021 enviado a través de su correo electrónico a AR1, le refirió su similar de 19 de octubre de 2021, por el cual instruyó a AR4 le brindara la atención inmediata a su trámite de invalidez, sin que hasta esa fecha hubiera recibido dicha atención, así como la respuesta a su escrito de 18 de marzo de 2020, solicitando nuevamente a AR1 un espacio en su agenda de trabajo para ser atendido el día y la hora que le fuera indicado.

49. Se suma a lo anterior, el hecho de que el 9 y 17 de agosto de 2022 personal de esta Comisión Nacional acudió a la Delegación Estado de México, de manera particular con

o se resista a las medidas preventivas o curativas a que deba sujetarse, salvo que se trate de una persona afectada de sus facultades mentales. El pago de la Pensión o la tramitación de la solicitud se reanudará a partir de la fecha en que el Pensionado se someta al tratamiento médico, sin que haya lugar, en el primer caso, a recibir las prestaciones que dejó de percibir durante el tiempo que haya durado la suspensión.

AR2, a efecto de buscar alternativas de solución en el caso de V, en tal virtud, AR2 dejó agenda abierta para que se programara nueva reunión con V, misma que fue programada para el 8 de septiembre del mismo año, fecha en la que el referido personal en compañía de V se presentaron en las instalaciones del ISSSTE antes señaladas, en ese momento personal de este Organismo Nacional, se comunicó con AR2 para informarle de su presencia, a lo que AR2 informó en ese momento que no se encontraba en las referidas instalaciones, indicando que la reunión sería atendida por AR3 y PSP16 quienes estaba al tanto del asunto.

50. Posterior a lo antes señalado, se presentó AR3, quien cuestionó el asunto a tratar indicando que él no estaba enterado del motivo de dicha visita, por lo que solicitó unos momentos para revisar el tema y poder proporcionar el nombre del médico que atendería a V, acto seguido AR3 indicó que PSP16, quien en ese momento se encontraba revisando el expediente de V, y atendería el caso, en razón de lo anterior, V manifestó su inconformidad con ello, ya que PSP16 no conocía de su caso, por lo que solicitó ser atendido por AR1, en ese sentido AR3 solicitó a AR1 que atendiera la petición de V, informando que no era posible por cuestiones de trabajo, en consecuencia, AR3 sugirió nuevamente que se llevara a cabo la reunión con PSP16, a lo cual V se negó con el argumento de que la reunión estaba agendada con AR2 y consideró una falta de respeto y atención hacia su persona así como a las funciones que realiza este Organismo Nacional, toda vez que es la tercera ocasión que se buscaron alternativas de solución a su problemática, finalmente indicó que en caso de requerir su presencia nuevamente, el personal del ISSSTE en esa Delegación se lo hicieran saber, hechos que constan en el acta circunstanciada de 8 de septiembre de 2022, que elaboró personal de esta Comisión Nacional.

51. En esa misma fecha, AR2 se comunicó vía telefónica con personal de este Organismo Nacional e indicó que no le fue posible estar en la reunión debido a que de último momento fue comisionada para atender otro asunto y que de ser posible se reagendará la reunión de trabajo y se indicará fecha y hora para la celebración de la misma, a lo que se le manifestó que tal situación no era posible debido a que V debería de exteriorizar su conformidad con la misma y de ser el caso, que ella estableciera comunicación con V e informara a esta Comisión Nacional el resultado obtenido.

52. Bajo ese contexto, este Organismo Nacional puede señalar que con las acciones realizadas por su personal se buscó a través de la conciliación con la partes una solución al asunto de V; sin tener que realizar el presente pronunciamiento ya que la referida conciliación es un medio por el que se pueden concluir los expedientes de queja iniciados por presuntas violaciones a derechos humanos y se busca una solución inmediata; es decir que es un mecanismo alternativo de solución de controversias previsto en el artículo 17, párrafos tercero y quinto de la CPEUM.

53. En esa tesitura, el incumplimiento de las obligaciones de AR1, AR2, AR3 y AR4, para atender el asunto de V, así como la falta de atención a las labores y gestiones que realiza este Organismo Nacional en la defensa de los derechos humanos de las personas que acuden a solicitar su apoyo, se debe considerar especialmente grave, dado que, como fue posible advertir, su función primordial es el resolver casos de violaciones a derechos humanos de manera más ágil y expedita, fin que, como veremos, no se cumplió en el presente caso, dando lugar a la emisión de la presente Recomendación, a efecto de que la sociedad puede valorar la actitud y el compromiso real de una autoridad para atender y resolver una violación de derechos humanos o evidenciar que ésta recurre a evasivas

para no cumplir con su compromiso de proteger y respetar los derechos humanos y atender a las víctimas, generando con ello una responsabilidad institucional.¹⁰

54. Además, con lo expuesto, en el desarrollo de la presente Recomendación esta Comisión Nacional puede colegir que la falta de comunicación y disposición entre las personas servidoras públicas del ISSSTE encargadas de atender el caso de V, ya que se encuentra documentado, que le ha sido expedido a V un Formato RT-09, el cual fue cancelado el 13 de enero de 2020 en la sesión ordinaria No. 1 del Subcomité de Medicina del Trabajo, sin tomar en cuenta que aún tenía valoraciones pendientes, es decir, que realizaron una valoración parcial en el asunto de V, misma que resultó desfavorable a sus intereses de V, situación con la que se transgredió su derecho humano a la seguridad social, situaciones que de ninguna manera pueden ser atribuibles a V, ya que no se cuenta con evidencia de ello, basta con señalar que las autoridades señaladas como responsables del ISSSTE encargadas del trámite para el otorgamiento del Formato RT-09 que V reclama al Instituto social no lo han podido llevar a cabo de una manera correcta, por tal motivo se advierte una dilación de 3 años 8 meses en la emisión del referido Formato RT-09 que le permitiría V acceder a su pensión y una omisión en dejar de hacer para resolver su problemática.

55. En ese orden de ideas, la Comisión Nacional ha señalado con relación al derecho a la seguridad social que: *“De tal forma, la seguridad social resulta uno de los mecanismos para alcanzar el Derecho a la Protección de la Salud, pero a su vez un derecho humano per se, pues sus alcances no se agotan meramente en la asistencia médica, sino que implica la prerrogativa a prestaciones o medidas de protección, de diversa índole, que pueden ser mediante la dotación de dinero en efectivo o en especie, para garantizar, entre otros supuestos: a) La falta de ingresos relacionados con el desempleo, la*

¹⁰ CNDH. Recomendación 51/2020 del 29 de octubre de 2020, p. 113.

imposibilidad de trabajo con motivo de una enfermedad, discapacidad, maternidad, riesgos de trabajo, vejez, así como también el fallecimiento propio o de un miembro de la familia; b) Una falta de acceso o un acceso inasequible a la asistencia médica; c) Un apoyo familiar insuficiente, especialmente en el caso de los hijos y de los adultos dependientes; d) La pobreza general y la exclusión social.”¹¹

56. A lo anterior se suma el hecho de que AR4 por medio de oficio DPSH/MAMB/363/2020, de 27 de enero de 2020, dirigido a V, informó que su trámite de invalidez había sido cancelado, de conformidad con lo establecido en los artículos 126 y 127 de la Ley del ISSSTE; sin que esta Comisión Nacional advierta que se hubiera anexado al referido acuse de recibido de que se le hubiera notificado a V dicha determinación.

57. Por lo anterior, para este Organismo Nacional, en el presente caso está acreditado el daño ocasionado a V por AR1, AR2, AR3 y AR4, adscritos a diferentes áreas de la Delegación del Estado de México, encargados de la atención de su problemática, quienes han dilatado y omitido de manera pronta y eficaz la emisión del Formato RT-09 en favor de V, habiendo transcurrido desde su solicitud y hasta la emisión del presente pronunciamiento 3 años y 8 meses sin que pueda obtenerlo, y por el contrario se le ha solicitado a V que realice los trámites para la emisión de un nuevo Formato. Lo anterior, sin observar las autoridades responsables, el hecho de que V se encuentra en un estado de vulnerabilidad con motivo de los padecimientos que actualmente presenta, impidiendo con ello, que pueda acceder y ejercer su derecho humano a la seguridad social, lo que ha ocasionado un menoscabo a su calidad de vida en todos los aspectos, y a los

¹¹ CNDH. Recomendaciones 115/2021, de 14 de diciembre de 2021, p. 95 y 108/2022 de 31 de mayo de 2022, p. 39.

beneficios que le puede representar la obtención de alguna pensión a la que tuviera derecho.

58. Para esta Comisión Nacional es de destacar la normativa del ISSSTE que aplica al caso concreto, misma que establece en su artículo 107 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez de dicho Instituto, el cual dispone lo siguiente:

*“**Artículo 107.** Para el proceso de trámite de dictaminación de Riesgos del trabajo e invalidez, los Subcomités se deberán sujetar a lo dispuesto en la Ley del Instituto, en el presente Reglamento y en el manual de integración y funcionamiento de los propios Subcomités.*

*Los Subcomités informarán por conducto de quien designe el Subdelegado de Prestaciones mensualmente por escrito a la Jefatura de Servicios de Seguridad e Higiene en el Trabajo los asuntos que reciban y el estatus en los que se encuentran, y toda la información que ésta requiera. **El presidente del Comité puede atraer algún asunto para su dictamen, en función de su relevancia y trascendencia institucional del expediente a resolver, será requisitado el RT-09 en el anverso únicamente con los datos generales del 1.1 y 1.2, sustituyendo las firmas o sellos en el reverso, del Subcomité por el del Comité y la firma del Médico de medicina del trabajo, por la de un Médico de medicina del trabajo de dicho órgano colegiado.**” [Énfasis añadido]*

59. Derivado de lo anterior, la autoridad pudo estar en la posibilidad de tomar en cuenta la dilación del caso y acelerar el proceso conforme a su normatividad interna, situación que no aconteció.

B) Derecho a la legalidad y seguridad jurídica

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

61. El artículo 14 Constitucional en su párrafo primero establece que: “Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

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

63. El derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al: “conjunto de requisitos a observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.”

64. El derecho a la seguridad jurídica comprende el principio de legalidad, que implica: “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 de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.”

65. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado mexicano a cumplir con el derecho a la certeza jurídica y legalidad se encuentran también en los artículos 8 de la Declaración Universal; 14.1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 8.1, 21, 25.1 y 25.2, c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

66. Los derechos de legalidad y seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14 y 16 Constitucionales limitan el actuar de la autoridad por las normas que facultan a las mismas a actuar en determinado sentido, con la finalidad de que el gobernado tenga conocimiento de la consecuencia jurídica de los actos que realiza.

67. Para este Organismo Nacional es importante destacar el hecho de que, en lo narrado por V, no se indica o advierte la negativa de haberle prestado atención médica o si esta ha sido inadecuada y que las valoraciones médicas que indicó recibir han sido para la elaboración del formato solicitado; sin embargo, se advierte que aun cuando estaban programadas y se realizaron las evaluaciones citadas en el oficio DPSH/MAMG/PMCBR/3477/2019, no así las ordenadas en el diverso

DPSH/MAMG/PMCBR/3476/2019, observando con ello que las autoridades señaladas como responsables no tomaron en cuenta la totalidad de ellas, por lo que en la sesión ordinaria No. 1 del Subcomité de Medicina del Trabajo, el Formato RT-09 fue cancelado, sin haber tomado en cuenta que tenía valoraciones pendientes, es decir, que realizaron una valoración parcial misma que resulto desfavorable a los intereses de V, situación con la que vulneraron sus derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

68. Se suma a lo anterior, que derivado de la solicitud de V mediante correo de 20 de agosto de 2019 enviado a AR3, a través del cual informó que no había ninguna instrucción de su Clínica para la elaboración de los estudios solicitados por Medicina del Trabajo, así como el similar de 28 de enero, 4 y 5 de febrero y 17 de marzo de 2020 por medio de los cuales remitió las referencias y contrarreferencias de las especialidades requeridas en el oficio DPSH/MAMG/PMCBR/3477/2019, a efecto de dar seguimiento a su Formato RT-09; se advierte que, el 22 y 24 de julio de 2020, AR1, AR2, AR3 y AR4, establecieron comunicación por la misma vía, a fin de determinar las acciones que se deberían implementar para dar continuidad al trámite de invalidez de V, sin que se observe comunicación posterior de que se haya atendido tal situación.

69. Por todo lo expuesto anteriormente, para esta Comisión Nacional se encuentra acreditada la violación a los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica en agravio de V por parte del ISSSTE, lo que ocasionó la vulneración de otros derechos, como su derecho a la salud, ya que de haberse realizado el trámite necesario V estaría en posibilidad de haber dejado de laborar por los padecimientos que cuenta a la fecha del presente pronunciamiento y percibir la cantidad que se establezca como pensión a su favor, lo cual en el caso concreto no ha acontecido. debido a que la dilación en que incurrieron AR1, AR2, AR3 y AR4, para otorgarle el Formato RT-09 que requiere, lo ha colocado en una situación que pone en riesgo su salud y su acceso a los derechos de

seguridad social, a la legalidad y a la seguridad jurídica a los que tendría derecho a acceder, ambas situaciones que de ninguna manera pueden ser atribuidas a V.

70. En este punto, para esta Comisión Nacional es importante señalar que *“La interdependencia es uno de los principios que rigen los derechos humanos, estos se encuentran ligados unos a otros, por lo tanto, el reconocimiento o ejercicio de uno de ellos implica irrestricta e intrínsecamente el respeto y la protección de múltiples derechos vinculados. Por su parte, otro principio de los derechos humanos, la indivisibilidad, precisa que el disfrute y goce de aquellos es únicamente posible en conjunto, ya que todos los derechos humanos se encuentran estrechamente unidos.”*¹²

71. Para esta Comisión Nacional cabe señalar el hecho de que, V en su escrito señaló que desde el 27 de febrero de 2019 inició su trámite de invalidez, en consecuencia la Delegación Estado de México el 8 de julio de 2019 emitió un Formato RT-09, del cual esta Comisión Nacional advirtió que V le dio seguimiento oportuno a través de correos electrónicos, así como mediante escritos libres en los cuales solicitó se programaran las citas con las especialidades referenciadas por Medicina del Trabajo, finalizando con la realización de dichos estudios y remitiendo las referencias y contrarreferencias a fin de dar continuidad a su trámite de invalidez, lo cual hace evidente que por las omisiones y dilaciones en que han incurrido AR1, AR2, AR3 y AR4, se ha trasgredido los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica en agravio de V.

72. Esta Comisión Nacional advierte que, a la fecha de la emisión de la presente Recomendación, V no cuenta con el Formato RT-09 necesario para la obtención de su pensión y su alta como pensionado ante el ISSSTE, por tanto, no puede acceder a los

¹² CNDH. Recomendaciones 82/2019 del 30 de septiembre de 2019, p. 52, 115/2021 de 14 de diciembre de 2021, p. 69 y 108/2022 de 31 de mayo de 2022, p. 50.

derechos de seguridad social, a la legalidad y a la seguridad jurídica a los que podría acceder en su calidad de pensionado.

73. En ese sentido, este Organismo Nacional advierte que las personas que cuentan con padecimientos como lo es el caso de V, y no son atendidas por las instituciones a cargo de ello, con el fin de dar continuidad a todos los trámites necesarios hasta su conclusión para poder obtener las prestaciones de seguridad social a que tienen derecho, como es el Formato RT-09 que V reclama al ISSSTE, se encuentran en situación de vulnerabilidad respecto del ejercicio de sus derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica, porque tales padecimientos originan más factores de riesgo que pueden complicar su salud y disminuir su capacidad para protegerse o hacer frente a tales consecuencias negativas, y en caso de consumarse una violación a tales derechos, los efectos pueden ser más severos y encadenados, originando nuevos factores de vulnerabilidad como en el presente caso los padecimientos que a la fecha prestan V.

74. En razón de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que, en relación con la obligación de prevenir violaciones a los derechos humanos, corresponde a las personas servidoras públicas del ISSSTE, en el marco de sus competencias y funciones, los deberes de regular, supervisar y fiscalizar la prestación de los servicios de salud y seguridad social, así como el acceso a la legalidad y a la seguridad jurídica de tal manera que eliminen cualquier riesgo al derecho a los mismos por parte de V.

75. Situación que en el presente caso AR1, AR2, AR3 y AR4, no han observado a cabalidad por no ejercer todas las atribuciones con las que cuentan para atender en su totalidad el asunto de V, ya que es importante destacar el hecho de que el 8 de julio de 2019, le fue expedido el Formato RT-09 a V, y con ello inició sus valoraciones médicas y el seguimiento al mismo, sin haber obtenido un resultado favorable a sus intereses, ya

que el referido formato fue cancelado en la Sesión Ordinaria No. 1, de 13 de enero de 2020, ante el Subcomité de Medicina del Trabajo, derivado del proyecto por invalidez presentado por AR2, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 126 y 127, fracción II, de la Ley del ISSSTE, sin que se le hubiera notificado de manera personal tal situación, es decir **han transcurrido 3 años con 8 meses sin que las autoridades señaladas como responsables del ISSSTE hayan dado un seguimiento oportuno ni elaborado un nuevo Formato RT-09 a favor de V**, es decir que durante este periodo el ISSSTE, **ha dejado de hacer efectivo el acceso a los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica de V por las dilaciones y omisiones** señaladas en la presente Recomendación **en la emisión de un nuevo Formato RT-09 a su favor**, aunado al hecho de que no se cuenta con evidencia de que las autoridades señaladas como responsables no han tomado las acciones necesarias para preservar su salud, atendiendo a que V, es una persona que cuenta con diversos padecimientos y a la fecha continua laborando en la dependencia que se encuentra adscrito, lo que lo deja en una situación de vulnerabilidad.

76. Por lo cual, AR1, AR2, AR3 y AR4, vulneraron en perjuicio de V, su derecho humano a la protección de la salud por las omisiones y dilaciones para el otorgamiento del Formato RT-09, protección que se encuentra prevista en los artículos 1º, 4º, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º, fracciones I, II y V; 23, 27 fracción III; 32, 33 fracciones I, II y III de la Ley General de Salud.

77. En suma, para esta Comisión Nacional las autoridades del ISSSTE señaladas como responsables en la presente Recomendación debieron haber observado el contenido del artículo 107 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez y de esa manera haber atendido de manera expedita el caso de V, conforme a sus facultades y competencias, tomando en cuenta el estado de vulnerabilidad de la víctima y finalmente resolver el trámite para así obtener los beneficios que como

asegurado le corresponderían, por lo que este Organismo Nacional advirtió de las constancias que integran el expediente CNDH/6/2022/2144/Q, que, desde el 27 de febrero de 2019, el ISSSTE ha omitido emitir un nuevo Formato RT-09 a favor de V, transgrediendo con ello sus derechos humanos a la legalidad y seguridad jurídica, tal y como ya fue desarrollado con anterioridad.

V. Responsabilidad

a. Responsabilidad institucional

78. La responsabilidad generada con motivo de las violaciones a los derechos humanos analizadas y evidenciadas es de carácter institucional. Cuando las autoridades incumplen con las obligaciones que les fueron encomendadas por mandato constitucional y por los compromisos adquiridos a través de los tratados internacionales, en agravio de quienes integran la sociedad, es inevitable que se genere una responsabilidad institucional, independientemente de aquélla que corresponda de manera específica a las personas servidoras públicas involucradas, a quienes les concierne de manera inmediata el despliegue de las labores concretas para hacer valer esos derechos.

79. Como ha quedado evidenciado en la presente Recomendación existe responsabilidad institucional por parte del ISSSTE, por la vulneración a los derechos humanos a la seguridad social y a la protección a la salud en agravio de V, por la dilación en el otorgamiento del Formato RT-09, lo anterior está acreditado en el presente expediente toda vez que de las evidencias se desprende que en el caso de V, que desde el 28 de febrero de 2019 PSP7, solicitó a PSP12, la elaboración del Formato RT-09, con el diagnóstico de Vértigo e Hipoacusia, por lo que a la fecha del presente pronunciamiento han transcurrido 44 meses sin que a V le haya sido otorgado un nuevo Formato RT-09.

80. Por lo que en este caso en particular, esta Comisión Nacional considera que existen evidencias suficientes para concluir que personas servidoras publicas adscritas al ISSSTE, incurrieron en presuntas responsabilidades administrativas que afectan la disciplina, legalidad, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público, que deben ser observados en el desempeño del empleo, cargo o comisión, con apego a los derechos humanos, principios rectores del servicio público y que deben ser determinadas por la autoridad correspondiente de conformidad a lo dispuesto en el artículo 7, fracciones I y VII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

b. Responsabilidad de las personas servidoras públicas

81. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, AR1, AR2, AR3 y AR4, incurrieron en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, consistentes en violación a los derechos a la seguridad social y a la protección a la salud en agravio de V, por la dilación en el otorgamiento del Formato RT-09, el cual fue solicitado desde el 28 de febrero de 2019 PSP7, de igual forma fue evidenciado que AR1, AR2, AR3 y AR4, incurrieron en responsabilidad ya que fueron omisos en realizar las gestiones y acciones contundentes para atender la problemática de V, hecho que de ninguna manera puede ser imputable al mismo, sino por el contrario a las autoridades señaladas como responsables en la presente Recomendación, toda vez que han transcurrido más de 3 años y 8 meses sin que ese Instituto emita dicho Formato, requisito indispensable para iniciar el trámite de pensión por invalidez de V.

82. Esta Comisión Nacional considera que las omisiones atribuidas a AR1, AR2, AR3 y AR4, evidencian responsabilidades que deberán ser determinadas por las autoridades correspondientes, de conformidad con lo previsto en la normatividad aplicable, dado que todos las personas servidoras públicas deben observar en el desempeño de su empleo,

cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, y para la efectiva aplicación de dichos principios, también deben de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

83. Es importante señalar que las autoridades responsables de brindar la información que le fue solicitada al ISSSTE en diversas ocasiones y por distintas vías para la atención de la problemática de V, a través del diverso DNSyC/SAD/JSCDQR/DAQMA/3670-5/22 de 11 de julio de 2022, suscrito por PSP2, fue que finalmente se brindó una respuesta; sin embargo, no fue en los términos solicitados, ya que fue un informe parcial a las referidas solicitudes de este Organismo Nacional, sin dar contestación a todos los puntos que le fueron requeridos, toda vez que no se informó nada respecto a la falta de respuesta de los escritos libres de 18 de marzo de 2020 y 7 de diciembre de 2021, a través de los cuales V solicitó la intervención de AR1, a fin de que se atendiera su caso; así como tampoco lo relacionado con las acciones que se han llevado a cabo para darle atención al mismo.

84. Asimismo, es importante resaltar que el 9 y 17 de agosto de 2022 personal de esta Comisión Nacional acudió a la Delegación Estado de México, de manera particular con AR2, a efecto de buscar alternativas de solución en el caso de V, y que el 8 de septiembre de 2022, personal de este Organismo Nacional en compañía de V se presentaron en las instalaciones de la referida Delegación, sin lograr ser atendidos por AR1, AR2 y AR3, no obstante haber agendado una cita con AR2 de manera formal.

85. Así, de haberse realizado las gestiones administrativas por parte de AR1, AR2, AR3 y AR4, de manera correcta, contribuyendo con ello al mejoramiento de las condiciones de vida y salud de V, por lo que se puede establecer que V ya estaría en posibilidad de haber dejado de laborar por los padecimientos que cuenta a la fecha del presente pronunciamiento y percibir la cantidad que se establezca como pensión a su favor, lo cual en el caso concreto no ha acontecido.

86. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1°, párrafo tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política; 6°, fracción III; 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias suficientes para que esta Comisión Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, remita copia certificada de la presente resolución ante el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, a fin de que la misma se integre a los procedimientos de responsabilidad administrativa que se inicien con motivo de los hechos referidos en la presente Recomendación.

VI. Reparación Integral del daño y formas de dar cumplimiento

87. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad 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.

88. Para tal efecto, en términos de los artículos 1, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones I, III y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), 74, fracción VI, 75 fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130 y 131 de la Ley General de Víctimas, y demás normatividad aplicable al caso concreto en la materia, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad social y a la protección a la salud en agravio de V, por la dilación en el otorgamiento del Formato RT-09.

89. El referido artículo 1, párrafo cuarto de la citada Ley General de Víctimas, establece que *“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 será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.”*

90. Igualmente, es 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.”

i. Medidas de Restitución

91. Los artículos 27, fracción I y 61 de la Ley General de Víctimas, establecen que las medidas de restitución buscan devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión de la violación de sus derechos humanos, tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados, así como en sus bienes y propiedades si hubieren sido despojadas de ellos, es decir que, para esta Comisión Nacional dicha restitución deberá ser atendida por el ISSSTE a través de la reparación del daño por las violaciones a sus derechos humanos.

92. En ese orden de ideas, esta Comisión Nacional puede colegir que, derivado de la dilación en el otorgamiento de un nuevo Formato RT-09 a favor de V, a la fecha del presente pronunciamiento, el ISSSTE ha transgredido los derechos humanos a la seguridad social y a la protección la salud de V, por lo que es necesario que ese Instituto lleve a cabo de inmediato y con prioridad las acciones necesarias y conducentes para que sin mayores dilaciones y omisiones le sea otorgado a V un nuevo Formato RT-09, brindándole todas las facilidades y apoyo que requiera, tomando en consideración su estado de salud, asimismo, para la atención del asunto de V, el ISSSTE podrá valorar observar y aplicar en su caso el contenido de la última parte del artículo 107 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del ISSSTE; lo anterior, para estar en posibilidad de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio.

ii. Medidas de Satisfacción

93. 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, así como 22 de las citadas Directrices, se puede realizar mediante medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones y el inicio de las investigaciones penales y administrativas a las autoridades y a las personas servidoras públicas responsables de violaciones a derechos humanos.

94. En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas al ISSSTE, colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presentará ante el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, para que se investiguen los actos y/u omisiones irregulares atribuibles a las autoridades señaladas como responsables en la presente Recomendación y que intervinieron en los trámites para el otorgamiento del Formato RT-09 a favor de V, y en su oportunidad, determine dentro del ámbito de su competencia lo que conforme a derecho corresponda, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

95. Asimismo, como ya quedó acreditado en el apartado de Evidencias de la presente Recomendación, las solicitudes de información que este Organismo Nacional realizó al ISSSTE no fueron atendidas en el tiempo y la forma que establecen la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su Reglamento Interno, por tal motivo, esta Comisión Nacional promoverá denuncia administrativa ante el Órgano Interno de Control en el ISSSTE.

96. Por lo anterior, para dar cumplimiento al punto segundo recomendatorio, se deberá informar a este Organismo Nacional las acciones de colaboración que efectivamente se han realizado, atendiendo oportunamente los requerimientos de información que le realice la autoridad investigadora.

iii. Medidas de no repetición

97. Las medidas de no repetición se encuentran descritas en los artículos 27 fracción V, 74 fracción IX y 75 de la Ley General de Víctimas, asimismo, en el artículo 23 de las Directrices; estas consisten en implementar las acciones preventivas necesarias para que los hechos violatorios de Derechos Humanos no vuelvan a ocurrir.

98. Debido a lo anterior, el ISSSTE deberán implementar en el plazo de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos, que considere los principios de accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad relacionados con la debida observancia a los derechos humanos a la seguridad social, seguridad jurídica y legalidad, dirigido al personal adscrito a la Delegación del Estado de México del ISSSTE, así como AR1, AR2, AR3 y AR4, quienes se encuentran adscritos en dicha Delegación, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso.

99. Dicho curso deberá ser impartido por personas especialistas que acrediten su formación y experiencia en el tema y con conocimientos en derechos humanos, con el fin de prevenir hechos similares a los que dieron origen a la presente Recomendación; en los que incluya programas, objetivos, actividades, bibliografía, currículos de las personas facilitadoras, listas de asistencia, videos y evaluaciones. Hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional las constancias que se generen para acreditar el cumplimiento del punto tercero recomendatorio.

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

VII. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se lleven a cabo de inmediato y con prioridad, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, las acciones necesarias y conducentes para que sin mayores dilaciones y omisiones le sea otorgado a V un nuevo Formato RT-09, brindándole todas las facilidades y apoyo que requiera, tomando en consideración su estado de salud, asimismo, para la atención del asunto de V, el ISSSTE podrá valorar observar y aplicar en su caso el contenido de la última parte del artículo 107 del Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos del Trabajo e Invalidez del ISSSTE, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Colaborar ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia administrativa que esta Comisión Nacional presente en contra AR1, AR2, AR3 y AR4, y quien resulte responsable ante el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, por los actos y omisiones señalados en el presente instrumento recomendatorio, a fin de que se inicie el procedimiento que corresponda, a efecto de que dicha instancia realice la investigación respectiva y resuelta lo que conforme a derecho proceda, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se imparta en el término de seis meses, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso integral sobre capacitación y formación en materia de derechos humanos, que considere los principios de accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y calidad relacionados con la debida observancia a los derechos humanos a la seguridad social y a la seguridad jurídica, dirigido al personal adscrito a la Delegación del Estado de México del ISSSTE, así como AR1, AR2, AR3 y AR4, quienes se encuentran adscritos en dicha Delegación, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso. Dicho curso deberá ser impartido

por personas especialistas que acrediten su formación y experiencia en el tema; en los que incluya programas, objetivos, actividades, bibliografía, currículos de las personas facilitadoras, listas de asistencia, videos y evaluaciones. Hecho lo anterior, se envíen a este Organismo Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

CUARTA. Se designe a la persona servidora pública 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 sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

101. La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite en el ejercicio de las facultades que expresamente le confiere la ley como de obtener, en términos del artículo 1º párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

102. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 segundo párrafo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

103. Con el mismo fundamento jurídico, le solicito, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

104. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, 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, ante ello este Organismo Nacional solicitará al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA